

SOMMAIRE

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 29 octobre 2003.... I - 1

Première partie - Texte adopté le 29 octobre 2003..... 3

I - LES ENSEIGNEMENTS DE L'HISTOIRE	7
II - RÉALITÉS VÉCUES	9
A - LE CONTEXTE EUROPÉEN	9
B - DES SITUATIONS PARTICULIÈRES PRÉOCCUPANTES	12
1. La discrimination des femmes immigrées	12
2. Les mineurs non accompagnés	12
3. Le cas des gens du voyage de l'Europe centrale et de l'Est	13
4. L'immigration dans les départements et territoires d'Outre-mer....	13
III - LES DÉFIS DE L'IMMIGRATION EN FRANCE	14
A - LES SCENARII DÉMOGRAPHIQUES DU FUTUR	14
B - POUR UNE IMMIGRATION RÉGULÉE	17
C - POUR RÉUSSIR L'INTÉGRATION, UNE AUTRE IMAGE DE L'IMMIGRATION	18
D - FIXER LES OBLIGATIONS POUR L'ÉTRANGER DÉSIREUX DE S'INSTALLER EN FRANCE	20
IV - LES DEMANDEURS D'ASILE	21
V - ACCUEILLIR ET AIDER À L'EMPLOI.....	23
A - EMPLOI, IMMIGRATION ET DÉMOGRAPHIE : L'EUROPE	23
B - EMPLOI ET IMMIGRATION : LA FRANCE	23
C - L'IMMIGRATION SAISONNIÈRE	26
D - L'IMMIGRATION LEGALE PERMANENTE OU TEMPORAIRE	26
E - L'IMMIGRATION ILLÉGALE	27
VI - RENFORCER LES PARTENARIATS AVEC LES PAYS D'ORIGINE	29
VII - RÉUSSIR L'INTÉGRATION	30
A - UN TRAITEMENT ÉQUITABLE POUR LES RESSORTISSANTS NON COMMUNAUTAIRES	30

B - L'INTÉGRATION À LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE	31
C - INTÉGRER PAR L'EMPLOI, LA FORMATION, LA QUALIFICATION	32
D - INTÉGRER PAR L'ÉDUCATION	33
1. L'école.....	34
2. Les adultes.....	34
E - INTÉGRER PAR L'HABITAT ET L'ACCÈS À L'ESPACE PUBLIC.....	35
F - INTÉGRER PAR LA PROTECTION SOCIALE	35
G - INTÉGRER PAR LA CULTURE	36
H - L'INTÉGRATION PAR LA CITOYENNETÉ	36
CONCLUSION.....	38
Deuxième partie - Déclarations des groupes.....	39
ANNEXE A L'AVIS.....	67
SCRUTIN.....	67
RAPPORT présenté au nom de la commission spéciale du Plan par M. Michel Gevrey, rapporteur ..	1
INTRODUCTION.....	3
CHAPITRE I PERSPECTIVE HISTORIQUE.....	7
I - LES GRANDES PÉRIODES DE L'IMMIGRATION EN FRANCE	7
A - L'IMMIGRATION, UNE RÉALITÉ NÉCESSAIRE, NORMATIVE ET ÉVOLUTIVE.....	7
B - 1850-1914 : L'IMMIGRATION DE VOISINAGE	10
C - 1919-1944 : L'IMMIGRATION CO-DIRIGÉE	15
D - 1944-1974 : L'IMMIGRATION DES <i>TRENTE GLORIEUSES</i>	23
E - 1974 À NOS JOURS : UNE IMMIGRATION RÉDUITE, DIVERSIFIÉE ET S'INSTALLANT.....	30
II - L'ÉVOLUTION HISTORIQUE DU DROIT DE L'IMMIGRATION ET DE L'ASILE.....	37
A - ENTRÉE ET SÉJOUR DES ÉTRANGERS	37
B - L'ÉVOLUTION DE L'ASILE CONSTITUTIONNEL.....	42

III - LES CAUSES ET LES EFFETS DE L'IMMIGRATION	46
A - LES FACTEURS EXPLICATIFS	46
1. Permanence du phénomène migratoire.....	46
2. Les facteurs économiques.....	48
3. L'importance des réseaux, légaux et illégaux	50
4. Le facteur démographique	52
5. Les facteurs politiques	52
6. D'autres facteurs.....	53
7. Les freins au départ	53
B - LE BILAN.....	55
1. Les flux migratoires passés.....	55
2. Le bilan de l'intégration	58
3. L'impact économique de l'immigration	63
4. L'impact économique sur les pays d'origine et le co- développement	67
CHAPITRE II L'ÉTAT DES LIEUX.....	71
I - L'IMMIGRATION EN FRANCE ET EN EUROPE	71
A - L'IMMIGRATION LÉGALE ET ILLÉGALE EN FRANCE ET EN EUROPE	71
B - L'EXEMPLE DE SANGATTE	77
C - LES ORIGINES GÉOGRAPHIQUES TRADITIONNELLES ET NOUVELLES	81
D - LA RÉPARTITION DES IMMIGRÉS SUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS	85
E - LES VOIES D'IMMIGRATION LÉGALE EN FRANCE : LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE PRIMO-ARRIVANTS	87
1. L'immigration à caractère permanent.....	87
2. L'immigration à caractère temporaire	89
3. Les travailleurs saisonniers.....	90
F - LE CARACTÈRE PRÉCAIRE DE LA SITUATION DES DEMANDEURS D'ASILE DÉBOUTÉS EN FRANCE	92
G - LE STATUT DES IMMIGRÉS DANS CERTAINS PAYS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE OU CANDIDATS	95
1. Allemagne	97
2. Grande-Bretagne.....	100
3. Italie.....	101
4. Espagne	104
5. Pays-Bas	107
6. Autres pays de l'Europe communautaire.....	110

7. Pays candidats	111
II - L'INTÉGRATION : UN CONTRAT RÉPUBLICAIN	119
A - L'ACCUEIL : LE PREMIER CHAÎNON D'UN PARCOURS UTILE	119
B - IDENTITÉS CULTURELLES ET APPROCHE DE LA LANGUE FRANÇAISE	121
C - MIXITÉ SOCIALE ET INTÉGRATION	125
D - LA DIMENSION ASSOCIATIVE : ÉVOLUTIONS, MOYENS, RECONNAISSANCE, EFFICACITÉ	129
1. Les associations d'immigrés	129
2. Les associations de défense des immigrés et des droits de l'Homme	132
E - LES POLITIQUES SECTORIELLES	133
1. L'habitat	133
2. L'éducation	135
3. La formation	140
4. Le travail social	140
5. L'emploi	141
F - LES OUTILS DE L'INTÉGRATION SONT-ILS ADAPTÉS ?	145
G - LES PHÉNOMÈNES COMMUNAUTAIRES	147
H - LES INCIDENCES DE LA SITUATION PRÉCAIRE DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE SUR LEUR INTÉGRATION	150
III - ASPECTS JURIDIQUES PRÉSENTS	151
A - LE DROIT ACTUEL DE L'IMMIGRATION EN FRANCE	151
1. La loi « Réséda » et ses conséquences sur le terrain	153
2. Quel bilan peut-on faire aujourd'hui des innovations de la loi « Réséda » en matière de droit au séjour ?	157
B - LE DROIT D'ASILE ET LES CONDITIONS D'ACCUEIL DES RÉFUGIÉS EN FRANCE	159
C - L'EXTRADITION DES ÉTRANGERS	160
D - L'ÉVOLUTION DU DROIT DE L'IMMIGRATION ET DE L'ASILE EN EUROPE	161
1. Les accords de Schengen	161
2. Le traité d'Amsterdam	163
3. Le Conseil européen de Tampere	166
4. Le Conseil européen de Séville	168

5. Le projet de directive européenne relative au statut des ressortissants des pays tiers résidents de longue durée	169
6. Les autres réglementations communautaires	172
7. Les conséquences du droit de veto et les obstacles à l'harmonisation des règles	173
8. Les évolutions récentes.....	175
9. La charte européenne des droits fondamentaux.....	176
CHAPITRE III LES ENJEUX ET LES DÉFIS DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTÉGRATION FUTURES.....	179
I - LES MUTATIONS DES CONTEXTES DÉMOGRAPHIQUE, ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET POLITIQUE	179
A - LE CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE	179
B - LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE	183
C - LE CONTEXTE SOCIAL ET POLITIQUE.....	184
II - IMMIGRATION, ÉCONOMIE, MARCHÉ DU TRAVAIL ET CHÔMAGE	187
A - L'IMPACT DE L'IMMIGRATION SUR LA CROISSANCE DE LA POPULATION TOTALE ET SUR L'OFFRE ET LA DEMANDE DE BIENS ET SERVICES.....	189
B - SUBSTITUTION OU COMPLÉMENTARITÉ ENTRE TRAVAILLEURS IMMIGRÉS ET AUTOCHTONES ?	192
C - CONCLUSION SUR L'IMPACT DE L'IMMIGRATION SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL.....	201
III - POLITIQUES EUROPÉENNE ET NATIONALES DE L'IMMIGRATION ET DE L'ASILE.....	204
IV - QUELS DÉFIS ?	209
A - LA QUESTION DE L'IMMIGRATION ÉCONOMIQUE À L'HORIZON 2010-2020	209
B - LA QUESTION DES AUTRES TYPES D'IMMIGRATION À L'HORIZON 2010-2020	211
C - L'ÉTRANGER RESSORTISSANT DE L'UNION EUROPÉENNE OU D'UN PAYS TIERS : L'EUROPE FORTERESSE ?.....	214
D - L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE.....	215
E - DÉLINQUANCE ET IMMIGRATION.....	218

F - LE FUTUR DE L'INTÉGRATION	221
1. L'école.....	226
2. L'emploi.....	230
3. Le logement.....	232
4. La citoyenneté	233
5. La culture.....	237
ANNEXES.....	241
Annexe 1 : Contribution présentée au nom de la délégation aux Droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes	243
Annexe 2 : Glossaire	285
Annexe 3 : Les principales données chiffrées de l'immigration en France	295
Annexe 4 : Les étrangers et les immigrés en France	317
Annexe 5 : La population active étrangère	329
Annexe 6 : Liste des personnes auditionnées par la commission spéciale du plan et des personnes rencontrées par les rapporteurs	345
BIBLIOGRAPHIE	349
LISTE DES ILLUSTRATIONS.....	359
TABLE DES SIGLES	361

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du mercredi 29 octobre 2003**

Première partie
Texte adopté le 29 octobre 2003

Le 13 mars 2001, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la commission spéciale du plan la préparation d'un rapport et d'un avis sur « *Les défis de l'immigration future* ». ¹

La commission a désigné M. Hamlaoui Mekachera puis, après sa nomination comme secrétaire d'Etat aux Anciens combattants, M. Michel Gevrey comme rapporteur.

*
* *

En décidant de traiter « *Les défis de l'immigration future* », le Conseil économique et social engage ainsi un débat qui, éclairé par l'ampleur, les réalités, les difficultés et les apports des immigrations que la France a connues et connaît, lui permettra d'exprimer des propositions utiles pour l'avenir de notre pays et de son développement, pour les hommes et les femmes qui y vivent et y travaillent.

Le présent avis, résolument placé dans les perspectives de l'immigration à l'horizon 2020, s'inscrit dans la continuité du rapport et de l'avis présentés par M. Bernard Quintreau, adoptés par note Conseil le 24 octobre 2001 : « *Âges et emploi à l'horizon 2010* ».

Cet avis prend appui sur les réalités actuelles, se réfère aux travaux des experts et analyse les évolutions de la politique gouvernementale et leur traduction législative et réglementaire.

En mettant l'accent sur la dimension prospective, le Conseil économique et social ne cherche pas à fuir ses responsabilités. L'éclairage du futur, en mettant en perspective le nouveau contexte de l'immigration, en soulignant, pour notre pays et pour les pays d'origine des immigrés, les enjeux qui seront ceux des prochaines générations, resitue certaines questions et contribue à les dépassionner ; il remet en cause certaines idées reçues et aide à dégager les lignes de force d'une politique pour la France.

Il faut en effet bien connaître ce qu'est l'immigration aujourd'hui, ce qu'elle a été au fil de l'histoire de notre pays, et, constatant sa réalité, se poser les questions de ce qu'elle sera, ou de ce qu'elle pourrait être, dès lors que l'analyse tend à indiquer qu'elle sera - quels qu'en soient le volume et les origines - d'un autre type que par le passé, dans ses dimensions humaine, économique, sociale et culturelle.

De tous temps, « l'étranger » a occupé une place dans l'imaginaire populaire. Par ses manières d'être, par ses comportements, sa culture, l'immigré apparaît différent, comme « étranger » au regard des hommes et des femmes du pays qui l'accueille. Il va lui falloir apprendre à évoluer dans un milieu qu'il

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 83 voix, contre 78 et 24 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

découvre et renoncer pour une part conséquente à ses repères antérieurs. Tout ceci nécessite du temps, mais aussi que le pays d'accueil ait la volonté politique et humaine de faciliter cette insertion sans laquelle il ne peut y avoir d'intégration réussie.

C'est dire combien aujourd'hui comme hier cette problématique de l'immigration est une question hautement sensible, à tous les points de vue, en faisant une question politique majeure qui amène à des prises de position diverses, voire antagonistes. On a pu mesurer, pour n'avoir pas toujours pris le poids des problèmes - réels ou imaginaires - posés par l'immigration, en particulier dans le champ sécuritaire, combien l'extrême droite a exploité dangereusement des thèmes que l'on a tout intérêt à aborder sereinement, réussissant même à polariser une part de la vie politique française autour des effets réels ou supposés de l'immigration.

Si, pendant de nombreuses années, l'immigration en France a été essentiellement considérée dans notre contexte national, la question se situe désormais à partir des nouvelles perspectives d'ouverture résultant de la construction européenne et de la mondialisation. La mobilité des personnes, le creusement des inégalités entre les pays dits riches et les autres, ces pays du Sud touchés par les effets cumulatifs des insuffisances de leur développement, le poids de la dette, leur fréquente instabilité économique et politique, les effets de phénomènes climatiques ou autres sont autant d'éléments fondamentaux à prendre en considération.

C'est dans ce contexte d'un monde multipolaire, caractérisé par la diversité des cultures, que se posent les questions, sans que les Etats membres puissent se dérober à leurs propres responsabilités. On ne peut pas se contenter de s'abriter derrière la réalité européenne, ni alibi à l'inaction, ni repoussoir à l'innovation ou au progrès. Quelles que soient les dispositions européennes, elles seront ce que le Conseil des Etats européens aura décidé, et il appartient à chacun de ces Etats d'exercer, en amont et en aval des décisions, toutes les responsabilités qui lui incombent.

Toute analyse, toute mise en perspective doivent prendre en considération la dimension nationale et examiner sans a priori, avec une constante préoccupation d'objectivité et de sérénité, avec une volonté de débattre et de rejeter l'affrontement, cette dimension dans tous ses aspects : économiques, sociaux, humanistes et sécuritaires. Elle doit aussi prendre appui sur l'histoire d'un pays où les droits de l'homme se sont constitués, et dont les citoyens ont un attachement profond au maintien de l'identité nationale.

L'histoire témoigne du temps qu'il aura fallu pour une intégration réussie d'hommes et de femmes venus d'abord des pays voisins, puis des pays -quel qu'ait été leur statut : indépendance, protectorat, colonie, etc.- qui ont participé aux combats des deux guerres mondiales.

L'histoire témoigne tout autant que l'immigration est un apport dynamique et un enrichissement de la culture nationale : dans le passé, quelles qu'aient été

les vicissitudes, voire les souffrances, cet apport et cet enrichissement ont toujours fini par se concrétiser, s'imposer. Les immigrés ont aussi représenté dans le plus grand nombre de situations un lien naturel, économique et culturel, avec leur pays d'origine, l'immigration pouvant générer des liens privilégiés avec ces pays.

La diminution des temps de trajet et l'accélération conséquente des communications, les conflits armés, la misère, la malnutrition entraînent de nouveaux flux migratoires dont certains confèrent désormais une dimension planétaire à l'immigration. L'immigration illégale est plus présente dans les médias, qui confondent souvent irrégularité du séjour et autres formes de délinquance, que l'immigration légale. De ce fait, des confusions s'expriment entre immigration et chômage, immigration et délinquance, immigration et bouleversements sociaux : certains redoutent dans certaines formes d'immigration le commencement d'une perte d'identité française, l'irruption d'intégrismes ou le développement des communautarismes.

Aux situations antérieures succèdent de nouvelles problématiques qui fondent les transformations sociales, économiques, culturelles, géopolitiques, les nouvelles données de l'activité professionnelle, les perspectives démographiques qui, en Europe, influent sur l'avenir collectif à l'horizon 2020.

Il s'agit pour la France de se donner la capacité d'organiser et de « positiver » un flux maîtrisé d'immigration et d'en faire un atout dans un monde ouvert.

Après avoir tiré les enseignements de l'histoire et analysé les réalités présentes, l'avis précisera la nature des défis de l'immigration future, puis développera plus particulièrement les défis à relever : l'asile politique, l'emploi des immigrés, le co-développement et l'intégration.

I - LES ENSEIGNEMENTS DE L'HISTOIRE

L'histoire même de la France, de sa constitution en nation, atteste que, dès son origine, notre pays s'est fondé par apports migratoires successifs. Dès la deuxième moitié du XVIII^{ème} siècle il y a émergence de deux phénomènes : une baisse sensible de la natalité, une baisse de la mortalité. Si, alors, la population française n'a pas décliné en nombre absolu, on le doit déjà à l'allongement de la durée moyenne de vie et à l'immigration.

Plus tard, en particulier lors des premières grandes industrialisations, la conjugaison des facteurs démographiques et économiques entraîne en France une importante immigration de voisinage qui durera jusqu'en 1914, permanente dans l'industrie, les mines et les charbonnages, saisonnière dans le secteur agricole ; les emplois sont le plus souvent pénibles, précaires, mal rémunérés.

La guerre de 1914-18 fut une période importante dans l'histoire de l'immigration en France : 600 000 hommes issus de l'Empire colonial français

viennent contribuer à la défense d'une « patrie » que la plupart d'entre eux découvrent alors.

Après l'Armistice, certains se sont installés et ont contribué, par cette installation, à des opportunités d'accueil pour de nouveaux immigrants.

A cette période a succédé (1919-44) un afflux considérable d'immigrés. De 1921 à 1931, on assiste au doublement de la population étrangère qui apporte sa force de travail dans les secteurs clés de l'économie. Mais les effets de la grande dépression de 1929 se caractérisent en France par une montée du chômage et une vague de xénophobie s'ajoutant à l'antisémitisme, que le gouvernement de Vichy transforme en politique de discrimination institutionnelle.

Aux causes économiques de l'immigration antérieure, se mêlent des causes nouvelles, politiques, résultant de drames humains : réfugiés arméniens, russes, juifs d'Europe centrale victimes des nazis, antifascistes italiens, républicains espagnols.

Lors des « trente glorieuses » (1944-74), l'immigration se développe pour répondre aux besoins des entreprises françaises, et se modifie : moins d'Européens, davantage d'Africains (surtout Maghrébins) et d'Asiatiques.

Une nouvelle période s'ouvre en 1974, année marquée par une décision du gouvernement français suspendant l'immigration de main-d'œuvre. Le développement puis la permanence d'un chômage de masse lors de cette période ouvre le champ à une volonté politique de maîtriser cette immigration, à laquelle sera toutefois associée une politique de regroupement familial nécessitant l'amélioration des conditions de vie des immigrés présents en France, dans les domaines de l'habitat, de la scolarité, de la culture et de la formation professionnelle.

Cette période est marquée par plusieurs réalités qui ne se confondent pas :

- un flux croissant de demandeurs d'asile politique ;
- une immigration illégale qui prend souvent appui sur de véritables réseaux ;
- une immigration de plus en plus féminine du fait du regroupement familial.

L'immigration a construit au fil du temps des représentations réciproques, voire des préjugés qui ont des effets sur l'intégration. Les Français n'ont pas le même regard sur l'immigré selon son pays ou sa culture d'origine. De son côté, chaque immigré est marqué par des références contrastées. En effet, il appréhende la France à la fois comme l'héritière du siècle des Lumières et le pays des droits de l'Homme et comme l'ancienne puissance coloniale.

Force est de constater que pendant longtemps la France n'a pas défini de véritable politique d'intégration, même si les immigrés et leurs descendants se sont fondus dans la société française. C'est davantage par la mobilité sociale et

professionnelle, par la distance progressive prise avec la culture d'origine et le développement des unions « mixtes » que cette intégration s'est effectuée.

Le défi est désormais de définir et de réussir notre politique d'immigration et d'intégration et de rechercher et promouvoir les mesures et les dispositifs qui peuvent y contribuer dans la légalité en tenant compte des besoins de notre économie et des attentes de notre population.

II - RÉALITÉS VÉCUES

Dresser un état comparatif de l'immigration et de ses réalités, en France et en Europe, se heurte à la difficulté de comparer les études statistiques européennes et nationales et de mesurer l'importance réelle de l'immigration irrégulière dans chacun des pays de l'Union européenne. Particulièrement incertain, le nombre de personnes étrangères en situation irrégulière est désormais estimé à un total d'au moins 3 millions dans l'ensemble de l'Union européenne.

La Commission européenne s'est émue de cette difficulté et invite les Etats membres à harmoniser leurs méthodes statistiques.

A cet égard, notre Conseil se réjouit de l'adoption du « *plan d'action pour la collecte et l'analyse des statistiques communautaires dans le domaine des migrations* » (juillet 2003) doté d'un budget de 3 millions d'euros sur trois ans. Il constate que la création d'un *réseau européen des migrations* (REM) doit permettre « *l'analyse du phénomène pluridimensionnel de la migration et de l'asile* » en couvrant les aspects politiques, juridiques, démographiques, économiques et sociaux.

A - LE CONTEXTE EUROPÉEN

Comme en témoignent les expériences dans divers Etats membres de l'Union européenne et/ou Etats candidats à l'entrée, quels que soient les dispositifs ou les législations nationaux actuels ou à venir, le traitement des dossiers fondamentaux impose une définition européenne : les sommets européens successifs, en particulier ceux d'Amsterdam, de Tampere et de Séville, ont décidé la mise en place de politiques communes en matière d'immigration et d'asile avant 2004 ; l'approche dominante maintient la distinction entre les immigrés selon le motif de leur présence dans l'un des Etats membres : demandeurs d'asile, regroupement familial, motifs économiques et d'emploi, etc.

L'Europe envisage de prendre des décisions qui traiteront du partenariat avec les pays d'origine, de l'instauration d'un régime d'asile européen commun, du traitement équitable des ressortissants de pays tiers, du développement d'une gestion commune, tant qualitative que quantitative, des mouvements migratoires.

La communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen, et au Comité des régions « *sur*

l'immigration, l'intégration et l'emploi » (COM 2003-336 final, du 3 juin 2003) invite à prendre en compte la nouvelle dimension du défi économique et démographique de l'immigration, à mesurer le rôle économique de l'immigration et son incidence sur l'emploi, l'impact de l'évolution démographique sur l'emploi et la croissance économique, et, aux fins de relever de façon satisfaisante ce défi, invite à retenir les orientations nécessaires, en premier lieu consolider le cadre juridique et renforcer la politique de coordination.

La communication de la Commission souligne la difficulté à répondre à la question : « *l'immigration est-elle une solution à l'évolution démographique ?* » Elle relève qu'« *il est de plus en plus probable que les flux d'immigration continue vont s'accroître et qu'ils seront plus que jamais nécessaires. En effet, la tendance à la diminution de la population européenne en âge de travailler, allée à divers facteurs d'incitation dans les pays en développement, est susceptible de générer un flux durable d'immigrants au cours des prochaines décennies. De plus, elle peut contribuer à étaler sur une plus longue période les retombées de la transition démographique qui aura lieu entre 2010 et 2030, tout en ne pouvant, à elle seule - il ne faut pas l'oublier -, contrer les effets du vieillissement de la population* ».

Pour la Commission, la politique de l'immigration, inscrite dans le contexte de la politique européenne de développement, doit absolument être complétée par des mesures de grande envergure destinées à favoriser l'intégration sociale des immigrés : accueil, mixité sociale, lutte contre les discriminations, habitat, éducation, formation, protection sociale et, bien entendu, emploi, car ce dernier permet en outre la création de richesses susceptibles d'équilibrer les éventuels coûts de ces mesures.

La question de l'immigration concerne désormais l'ensemble de l'Union européenne, y compris les Etats du Sud qui ont dû, face à leur déficit démographique, s'ouvrir à leur tour à l'immigration économique. Cette immigration est influencée par l'attractivité représentée par les Etats d'accueil : si dans certains pays l'immigration est souvent de transit, saisonnière ou temporaire, elle débouche souvent en France sur une installation durable, voire définitive. Se pose alors la question des conditions de l'intégration de ces hommes et femmes.

Là, la Commission se tourne vers les compétences nationales, en rappelant que l'intégration relève en premier lieu de la compétence des Etats membres, que les programmes d'intégration devront être mis en œuvre en impliquant les autorités nationales, régionales et locales, mais également les partenaires sociaux et les autres organisations de la société civile, en particulier les associations. Cependant, la Commission se propose d'adopter un programme-cadre européen pour l'intégration des immigrés ; il porterait, comme le souhaite le Comité économique et social européen, sur :

- le premier accueil des immigrés et des réfugiés ;
- l'intégration par le travail et au travail ;

- l'accès au logement et à l'espace public ;
- l'accès à l'éducation ;
- l'accès aux services de santé et aux services sociaux ;
- la pluralité culturelle ;
- la promotion de la participation citoyenne.

Le Conseil économique et social souhaite que le gouvernement français agisse au niveau communautaire pour l'adoption rapide de ce programme-cadre pour l'intégration des immigrés.

Il souhaite que soit créé un système européen d'observation et d'évaluation des résultats permettant de contrôler l'efficacité des mesures adoptées et de vérifier leurs conditions de mise en oeuvre, en soutien à la demande du Comité économique et social européen.

Dans le même temps, l'Union européenne envisage d'adopter à l'unanimité une politique commune en matière de lutte contre l'immigration illégale accompagnée de dispositifs de rapatriement contraignants pour les pays tiers, mettant l'accent sur deux priorités : la lutte contre l'immigration clandestine, la maîtrise des flux migratoires avec, en particulier, l'examen des mesures engagées par les Etats candidats à l'adhésion ; ces priorités doivent être traitées dans le contexte démographique de l'Europe qui pèse sur les flux migratoires extérieurs.

La Commission, qui traite spécifiquement dans cette communication de l'immigration illégale par rapport au futur, constate cependant que lorsque sont décidées dans les Etats membres des procédures de régularisation en direction des immigrés illégalement présents sur leur territoire, celles-ci sont à la fois « *un facteur de développement du processus d'intégration* » et « *un encouragement à poursuivre l'immigration illégale* ».

Si la Commission souligne que la seule approche cohérente pour traiter le problème des résidents illégaux est de veiller à ce qu'ils retournent dans leur pays d'origine, dans le même temps, elle constate que « *dans un nombre important de cas, la mise en œuvre de cette politique est impossible pour des raisons juridiques, humanitaires ou pratiques* ».

C'est donc en amont qu'il faut avant tout agir en renforçant les dispositifs prévus par le « *plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains dans l'Union européenne* » (28 février 2002) ; le « *plan pour la gestion des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne* » (13 juin 2002) ; et le « *programme d'aide au retour* » (28 novembre 2002).

B - DES SITUATIONS PARTICULIÈRES PRÉOCCUPANTES

Dans notre pays, des situations appellent des traitements appropriés, qu'il s'agisse du fait de très grande ampleur de la double discrimination des femmes immigrées ou de cas particulièrement difficiles à traiter, comme ceux des mineurs isolés, des minorités « tziganes » ou « roms » d'Europe centrale, ou l'immigration dans les départements et territoires d'Outre-mer.

1. La discrimination des femmes immigrées

Le Conseil reprend à son compte les propositions de la contribution de sa délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes, « Femmes immigrées : répondre au double défi de l'émancipation et de l'intégration, vaincre la double discrimination » (Mme Crosemarie, rapporteure), concernant les actions à établir pour lutter contre les discriminations dont elles peuvent être victimes au double titre d'étrangère et de femme et viser à leur intégration dans la société d'accueil.

Ceci suppose de :

- mieux connaître la situation réelle des femmes immigrées, en particulier les différentes discriminations dont elles peuvent faire l'objet ;
- aider les femmes immigrées en situation régulière à acquérir une meilleure « visibilité » au sein de la société française ;
- favoriser leur accès à une activité professionnelle ;
- obtenir qu'elles puissent bénéficier des mêmes droits et de leur application effective que ceux des femmes françaises.

Ces actions nécessitent une coopération effective entre femmes immigrées et services concernés.

2. Les mineurs non accompagnés

Quelles qu'en soient les causes, l'immigration de mineurs non accompagnés est devenue un phénomène croissant et préoccupant. L'OCDE estime ce nombre à 100 000 dans l'Union européenne. Leur nombre croît en France.

Ces mineurs, souvent orphelins, peuvent être, selon les cas, exilés (régions en proie à la guerre et aux conflits ethniques), mandatés (ils sont censés envoyer de l'argent à leur famille), exploités (réseaux criminels, prostitution, etc.), quelquefois fugueurs. Mais 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.

Le Conseil estime qu'au niveau communautaire comme au niveau national, les approches, les ressources et les méthodes spécifiques à l'intégration de ces enfants dans la société du pays d'accueil doivent être recherchées.

Le Conseil économique et social recommande que leur soit appliqué, dès lors que le retour au pays d'origine n'est pas envisageable, jusqu'à leur majorité légale en France, le principe de protection de l'enfance en danger, les reconnaissant comme enfants à risque relevant de la mise sous tutelle, permettant l'accompagnement éducatif, ce qui impose l'existence de structures spécialisées, la mise en réseau des acteurs institutionnels ou associatifs et la formation à ce public spécifique.

3. Le cas des gens du voyage de l'Europe centrale et de l'Est

Les « tziganes » ou « roms » et plus largement des groupes importants de populations itinérantes représentent un nouveau visage de l'immigration, une immigration motivée généralement par les discriminations et les rejets dans les pays qu'ils quittent. Dans la plupart des cas, ces pays d'origine ne souhaitent pas leur retour, ne les considérant pas comme « leurs » nationaux.

De ce point de vue, il faut relever positivement le fait récent que neuf pays d'Europe centrale et des Balkans se sont réunis pour étudier la question de la discrimination à l'encontre des 6 millions de gens du voyage de la région. Ces pays s'engagent à lancer, à partir de 2005, un programme commun pour leur intégration.

Le Conseil économique et social prend acte que les gouvernements recherchent, dans un esprit de solidarité organisée à l'échelle européenne et dans chaque contexte national, en liaison avec les collectivités territoriales concernées, des mesures incitatives à l'insertion sociale chaque fois que possible et qui évitent la constitution de ghettos comme trop souvent actuellement.

La situation des « roms » devrait être traitée dans ce cadre solidaire et avec l'engagement de la Roumanie et des autres pays concernés d'offrir aux populations ressortissantes de leurs Etats des conditions de vie décentes.

Le Conseil économique et social recommande une étude spécifique sur cette question préoccupante et il estime indispensable et urgent que soient négociés des accords avec ces pays assurant le respect des droits de l'homme pour les populations concernées.

4. L'immigration dans les départements et territoires d'Outre-mer

Le Conseil, alerté par son groupe de l'Outre-mer, demande aux pouvoirs publics de prendre en compte la spécificité du fait que l'immigration dans les DOM-TOM, et surtout en Guyane, est le plus souvent illégale et déséquilibrante aux plans sociaux, économiques et humains.

Dans ces régions, l'immigration traduit concrètement les déséquilibres profonds liés au fait que, quelles que soient les difficultés que connaissent ces collectivités, elles ont un niveau de vie notablement supérieur à celui de leurs proches voisins (à titre d'exemple, en Guyane, le PIB par habitant de ce département était en 1997 plus de dix fois supérieur à celui de Guyana et du Surinam).

Cette situation génère des flux insupportables d'immigration clandestine dans les Antilles françaises et particulièrement en Guyane ; en revanche, la Réunion demeure une des régions de France dont le taux d'immigration est le plus bas.

En Guyane où on dénombre 18 674 étrangers en situation régulière (pour une population de moins de 160 000 habitants), on estime à environ 35 000 les clandestins, perçus comme un facteur d'insécurité et un encouragement au marché du travail clandestin.

Le Conseil préconise, d'une part, le développement du dialogue avec les divers acteurs politiques, économiques et sociaux concernés en étant attentif à garantir les intérêts des populations des DOM-TOM, d'autre part, une meilleure coopération de ces régions avec les pays voisins tant pour le renforcement des dispositifs frontaliers que pour l'amélioration des conditions de développement des pays voisins. Il souligne les responsabilités de la France en matière d'emploi des ressortissants des DOM-TOM, où les taux de chômage sont particulièrement élevés.

III - LES DÉFIS DE L'IMMIGRATION EN FRANCE

A - LES SCENARII DÉMOGRAPHIQUES DU FUTUR

Dans la période récente, plusieurs rapports officiels ont été publiés sur cette question difficile.

A l'horizon 2010-2012, le rapport « *Avenirs des métiers* » du groupe « Prospective des métiers et des qualifications » du Commissariat général du Plan, présidé par M. Claude Seibel, publié en novembre 2002, se fondait sur des travaux de la DARES qui, avec des hypothèses de croissance de + 2,4 % à + 3 % par an sur les dix années à venir, faisaient apparaître des créations d'emplois qui s'élèveraient de 1,2 million (hypothèse basse) à 2,8 millions (hypothèse haute). Ceci conduisait Claude Seibel à observer, dans l'avant-propos de ce rapport relatif au fonctionnement du marché du travail : « *malgré la diversité des situations (par secteur) les tensions ne manqueront pas d'apparaître dans les années qui viennent* ».

« *Le deuxième chantier, qui implique les partenaires sociaux et les pouvoirs publics, concerne l'augmentation des ressources en main-d'œuvre par le relèvement du taux d'emploi. Il s'agit de favoriser le retour à l'emploi de ceux qui en sont exclus, de maintenir dans l'emploi les salariés âgés, de définir une politique maîtrisée d'immigration d'actifs en lien avec les pays d'immigration, de favoriser une meilleure insertion des jeunes en développant l'attractivité des emplois où les recrutements et la fidélisation de la main-d'œuvre sont défaillants* ».

Se plaçant à un horizon beaucoup plus lointain, le rapport « *Immigration, marché du travail, intégration* » du Commissariat général du Plan, publié en octobre 2002, n'a pas réalisé de projection démographique particulière, mais la

synthèse rédigée par François Héran, directeur de l'INED, énonce un certain nombre de « thèses », telles que :

- « aucune raison d'ordre démographique ne justifie que l'on encourage le développement massif de l'immigration en France dans les décennies à venir » ;
- « 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 la fécondité reste voisine du seuil de remplacement et si elle continue à accueillir des immigrants au rythme d'environ 120 000 par an en migration nette » ; ou encore :
- « Le départ en retraite des générations (du baby boom) devrait créer des difficultés de recrutement dans les métiers où elles étaient nombreuses, le problème étant aggravé dans les emplois de service non qualifiés que les jeunes générations jugent peu valorisants. Comment y répondre ? En reculant l'âge de la retraite et en requalifiant les travailleurs âgés ? En rendant les conditions d'emploi plus attractives ? En faisant appel à l'immigration pour des secteurs précis ? Mais l'idée d'une programmation des flux migratoires par spécialités est rejetée par ceux qui préfèrent s'en remettre au libre fonctionnement du marché du travail pour obtenir l'ajustement nécessaire ».

De son côté, l'INSEE a publié différentes projections de population à l'horizon 2050, basées sur des variantes autour d'un scénario central (ces projections concernent d'une part la population totale [par âge] et d'autre part la population active). Ce scénario central fait l'hypothèse d'un solde migratoire de + 50 000 par an jusqu'en 2050. Une variante dans laquelle le solde augmenterait jusqu'à + 100 000 à partir de 2005 a été également étudiée par l'INSEE, ainsi que, à la demande de notre Conseil, une variante dans laquelle il augmenterait jusqu'à + 150 000 en 2010.

Pour sa part, notre Conseil a constaté dans le cadre du rapport et de l'avis « Âges et emploi à l'horizon 2010 » la nécessité d'assurer le renouvellement de la population active française. Il a été préconisé à cette fin une élévation du taux d'emploi, ainsi que le propose cet avis : « atteindre l'objectif de 70 % de taux d'emploi pour les 15-64 ans impliquerait, pour la France, d'avoir un taux de croissance de l'emploi de 1,8 % en moyenne, et celui de 60 % pour les femmes, une croissance annuelle de leur emploi de 1,4 %. Au total, 4,6 millions d'emplois additionnels seraient nécessaires en dix ans. En se référant à l'objectif de Stockholm pour 2010 (50 % pour les 55-64 ans), les emplois des 55 ans et plus devraient progresser d'environ 2,3 millions... Quant aux moins de 55 ans, qui devraient contribuer à cette augmentation à hauteur également de 2,3 millions pour assurer le renouvellement, leur entrée dans l'emploi concerne aussi bien les femmes que les jeunes et, prioritairement, les demandeurs d'emploi ».

À l'horizon 2010-2020, plutôt que de vouloir fixer un niveau de solde migratoire a priori, notre Conseil estime préférable de raisonner sur un rythme limité de progression de ce solde. Ainsi une progression de 10 000 par an à partir d'un solde initial de + 50 000 en 2000 (envisagée dans certains travaux de l'INSEE) se rapproche de ce que l'on a pu observer des évolutions spontanées dans les dernières années.

Un premier scénario pourrait consister en un solde migratoire progressant de 10 000 par an pour atteindre 150 000 par an en 2010 et se stabilisant ensuite jusqu'en 2020. Dans un tel scénario, la population **en âge de travailler** décroîtrait entre 2010 et 2020. Des calculs de l'INSEE, effectués à la demande du Conseil économique et social, ont montré que la population **active** diminuerait de même entre 2010 et 2020.

Un deuxième scénario pourrait consister en la poursuite de la progression de 10 000 par an du solde migratoire annuel jusqu'en 2020, pour atteindre alors 250 000 (ce qui correspond à une moyenne de 150 000 sur la période 2000-2020). Ce solde final rapporté à la population de 2020 resterait inférieur à celui observé lors de la dernière période de plein emploi connue, dite des « *trente glorieuses* ». Ce deuxième scénario est cohérent avec celui du Conseil d'orientation des retraites de retour au plein emploi autour de 2010 et permettrait de bénéficier de l'effet de la structure d'âge de l'immigration, qui apporte avec elle un rajeunissement relatif de notre population.

Complémentairement, les différents scénarii démographiques et de population active à l'horizon 2020 en France et en Europe précédemment évoqués ne peuvent être réduits à la seule extrapolation des tendances passées, héritées d'une période de chômage de masse que l'on souhaite unanimement dépasser. Ils doivent être davantage débattus, non seulement entre experts, mais aussi avec les acteurs concernés et le public le plus large.

Bien entendu, **le Conseil économique et social considère qu'il sera périodiquement nécessaire d'analyser la situation et d'en tirer les conséquences par rapport à ce rythme, susceptible d'être reconsidéré dans l'avenir.**

Le Conseil économique et social préconise en conséquence de promouvoir une large diffusion d'informations sur les avantages que représente une immigration régulière maîtrisée pour le développement économique et la création d'emplois, en combattant les idées selon lesquelles les immigrés occupent des emplois au détriment des ressortissants nationaux.

B - POUR UNE IMMIGRATION RÉGULÉE

La France, comme tous les pays de l'Union européenne, et sans qu'il existe de lien automatique avec la baisse relative de la population active, devrait avoir besoin d'immigration, et cela malgré des perspectives de natalité qui, pour notre pays sont relativement dynamiques et figurent au sein de l'Union parmi les exceptions.

C'est l'intérêt de la France et des Français d'apprendre à conjuguer une démographie dynamique et une politique active de soutien à la famille, avec une nouvelle attitude collective positive à l'égard de l'immigration : ils doivent le faire au sein d'un monde nouveau où les économies et les cultures sont en interaction à l'échelle de la planète.

L'économie française aura donc besoin d'immigrés de niveaux de qualification très diversifiés : les réponses exigeront les concertations entre l'ensemble des partenaires sociaux et avec les pouvoirs publics. Mais au-delà des besoins de l'économie, la France a une tradition à accueillir des étrangers, au-delà des seuls besoins des entreprises. Son poids dans le monde, le rôle politique qu'elle entend jouer dans les grands équilibres planétaires impliquent une vision solidaire et raisonnée de l'immigration et des conditions d'application du droit d'asile. Son intérêt comme sa vocation est aussi de conduire une politique volontariste d'accueil des étudiants étrangers, essentielle pour contribuer, par leurs allers et retours, au co-développement de leur pays d'origine et de notre pays.

Ainsi, la France demeurera-t-elle un pays d'immigration et d'émigration, malgré le taux de chômage global actuel qui se rapproche de 10 %. En effet, divers analystes estiment qu'il n'y a pas de lien avéré entre présence des immigrés et taux de chômage global. Le plus grand nombre considère que les immigrés sont amenés de fait à jouer un rôle d'amortisseur pour les autres catégories de la population, dans la mesure où ils sont les premiers atteints par l'accroissement du chômage (le taux de chômage des étrangers est proche de 20 %, affectant plus lourdement ceux d'origine extra communautaire, plus particulièrement maghrébine).

Etablir à tort un lien de cause à effet entre immigration et chômage contribue à structurer les représentations négatives de l'immigration : il faut rappeler que tous les travaux prospectifs montrent que nous allons vers une diminution en volume et en part relative de la population en âge de travailler. Cette nouvelle donne structurelle va bouleverser les manières de voir actuelles. La France, au sein de l'Europe, pour préserver son poids économique et politique, pour valoriser la diversité de ses territoires, va devoir conjuguer création d'emplois, diminution du taux de chômage (dont il paraît exclu qu'il régresse « mécaniquement »), relèvement du taux d'activité et régulation d'une immigration plus diversifiée que par le passé, ouverte à des populations de qualifications diverses.

C - POUR RÉUSSIR L'INTÉGRATION, UNE AUTRE IMAGE DE L'IMMIGRATION

Un enseignement majeur est à tirer de l'Histoire : il est nécessaire d'aider, d'accélérer, d'organiser et de réussir le processus d'intégration pour tous ceux qui choisissent de vivre et travailler au sein de la société française.

La volonté politique, clairement proclamée, est essentielle. Doit lui répondre l'engagement de toutes les forces vives du pays, refusant d'entretenir ou d'amplifier les craintes de l'opinion dès lors qu'elles sont infondées.

Un tel engagement suppose l'émergence d'une nouvelle image de l'immigration dans l'opinion publique, la détermination claire des obligations de l'étranger désireux de s'installer dans notre pays, la mise en place des moyens et des conditions équitables de vie au sein de notre pays, l'engagement des dispositifs permettant de construire et de réussir l'intégration.

Il serait illusoire de taire les craintes d'une part importante de nos concitoyens face à la montée du chômage, de la délinquance et des dérives communautaristes, et l'influence des idées et mouvements xénophobes qui l'a conduite à en attribuer une grande part des responsabilités à la seule immigration. Ces mouvements ont su alimenter et exploiter ces craintes, et par l'amalgame entre insécurité, délinquance et immigration, ont cherché à faire oublier les enseignements de l'Histoire à ce sujet.

Force est de constater qu'ils y ont réussi au moins partiellement puisqu'une partie de l'opinion publique associe souvent immigration, insécurité et délinquance. Pourtant, la Commission européenne, dans un rapport du 14 mars 2003, a conclu, d'après une étude faisant la synthèse de dix-sept projets de recherche, qu'*« il n'y a aucun rapport de cause à effet entre immigration, criminalité et chômage »*. Cette conclusion n'est pas vraiment une surprise dans la mesure où, de même que les problèmes de chômage ou de travail illégal, les problèmes d'insécurité et de délinquance concernent l'ensemble de nos sociétés et dépassent très largement le cadre de l'immigration. Il en est de même des réseaux criminels qui se sont développés dans le monde entier, exploitant la détresse d'hommes et de femmes que la misère ou les conflits armés chassent de leur pays : ils ne doivent être ni ignorés, ni tolérés, encore moins entretenus, mais fermement combattus.

Ceci a été pris en compte par notre Conseil par l'adoption des propositions exprimées dans l'avis et le rapport sur *« L'Esclavage contemporain et ses réseaux »*, présentés par Mme Michèle Monrique (CES, février 2003), qui ont démontré comment les grands déséquilibres politiques et économiques planétaires s'accompagnent d'une criminalité exploitant le marché de la drogue, celui de la prostitution et les formes contemporaines de l'esclavage. Cette criminalité a créé des réseaux qui représentent une grave menace politique mais aussi éthique et économique pour les équilibres du monde futur et pour la démocratie. Ils doivent être recherchés, poursuivis, mis hors d'état de nuire. Cette politique doit être renforcée sur notre territoire et dans le cadre des nécessaires coopérations européennes et internationales.

La réussite de toute politique future de l'immigration et de l'intégration repose donc pour une part conséquente sur la sensibilisation de l'opinion publique, l'évolution de son regard sur l'immigration et les immigrés, une meilleure connaissance de ce que nous devons ou non à l'immigration d'hier et d'aujourd'hui et de ce qu'elle peut nous apporter, historiquement, socialement, culturellement, économiquement. Au niveau gouvernemental, le regroupement des moyens et des lieux de décision sous une autorité unique apparaît comme une nécessité.

Transformer l'image de l'immigration passe aussi par la lutte déterminée contre les organisations et les employeurs qui en France comme ailleurs profitent du besoin de travailler des immigrés en situation irrégulière.

La sensibilisation de l'opinion publique à l'octroi de droits économiques et sociaux égaux pour toutes les composantes de la population et à l'intégration sociale de la population légalement immigrée est un défi important que les sociétés européennes doivent relever. Le Conseil économique et social souligne la nécessité de faire des efforts significatifs en ce sens en France.

La population doit aussi être mieux informée des effets néfastes du travail non déclaré, qui ne concerne que minoritairement les immigrés, a fortiori ceux en situation irrégulière (en 2002, seulement 7 % des verbalisations pour travail non déclaré les ont concernés), et des avantages qu'apporterait à l'Etat et à la Sécurité sociale, donc à la collectivité nationale, la disparition de ces situations.

Le traitement de ces situations après examen attentif de chaque cas individuel doit faire partie intégrante d'un processus incluant l'ouverture de voies légales à l'immigration et le renforcement déjà souligné de la lutte contre les organisations criminelles pratiquant la traite d'être humains. Il faut expliquer à l'opinion publique qu'organisée de la sorte, la régularisation constitue un moyen efficace de faire baisser sensiblement l'immigration clandestine dès lors que cette régularisation, non automatique, doit être refusée si le candidat ne satisfait pas aux conditions fixées. Ceci sera facilité par le renforcement des dispositifs de lutte contre ces formes d'immigration et leurs exploités au niveau communautaire.

Les institutions publiques, européennes et nationales, doivent renforcer leurs actions et accroître leurs ressources en matière de sensibilisation visant à favoriser l'intégration sociale républicaine et à lutter contre les discriminations, le racisme et la xénophobie. Toutes les institutions éducatives doivent se mobiliser en ce sens.

Le Conseil économique et social propose, au-delà du présent avis, l'élargissement du débat public en France sur l'immigration future, s'appuyant sur l'ensemble des problématiques, les échanges culturels, les enrichissements réciproques potentiels, et mettant en valeur l'importance et la nécessité du co-développement.

Le Conseil souligne dans cette perspective la complémentarité des rôles des pouvoirs publics, notamment territoriaux, des médias, de l'éducation à toutes les étapes de la vie et des acteurs économiques et sociaux, les associations en particulier.

Lutter contre les discriminations, le racisme, les xénophobies, c'est aussi prendre la mesure du chemin à parcourir lorsque, comme l'expose la contribution de notre délégation aux droits des femmes, cette lutte se conjugue avec le sexisme dont nombre de femmes immigrées demeurent, dans la société d'origine comme quelquefois dans notre société d'accueil, des victimes et réagissent souvent en conséquence, comme immigrées et comme femmes immigrées.

D - FIXER LES OBLIGATIONS POUR L'ÉTRANGER DÉSIREUX DE S'INSTALLER EN FRANCE

Si la société française doit être informée, il est tout aussi important qu'en amont de l'immigration, la France diffuse dans les pays d'émigration l'information susceptible de faire connaître aux candidats la réalité de notre pays et les règles qu'ils auront à respecter, étant entendu qu'aux droits sont associés des devoirs, dont le premier est le respect par tous de la loi commune.

Choisir, quelle qu'en soit la cause, d'immigrer en France, c'est accepter les principes constitutionnels républicains qui fondent notre fonctionnement social, c'est admettre les valeurs de liberté, d'égalité, de fraternité de la République laïque, que l'égalité des femmes et des hommes est un principe intangible, et que les enfants ont des droits tels que les affirme la convention internationale que la France a ratifiée et promulguée.

C'est savoir et admettre que les pratiques traditionnelles, qu'elles se fondent sur le droit local, sur les coutumes ou les traditions, si elles sont contraires à notre droit, défini internationalement et nationalement, sont interdites en France : ainsi mutilations corporelles, mariages forcés et polygamie ; ainsi la liberté de se marier, de divorcer, de recourir à la contraception y est égale pour les femmes et les hommes ; ainsi nul ne peut être soumis à des embrigadements idéologiques, sectaires ou communautaristes.

La France est un Etat laïque. Le choix religieux relève de la liberté personnelle.

L'immigration durable que connaît la France et la diversité des cultures d'origine, notamment religieuses, qui y coexistent et vont peut-être se renforcer, impliquent de réaffirmer le principe de laïcité comme composante incontournable de l'identité républicaine française. Cette démarche redonne tout son sens à la « fraternité » comme troisième pilier de l'identité nationale.

Mieux informer dans les pays d'origine contribuerait à une meilleure gestion des flux migratoires : sur les droits et les devoirs, certes, mais aussi sur les dispositifs d'entrée, sur les conditions de travail et d'emploi, sur les règles de la vie sociale, sur les dangers et l'illégalité des réseaux et des pratiques économiques parallèles.

Le Conseil économique et social souligne la nécessité d'un dialogue intensif avec les pays d'origine, mais il faudra aborder également le rôle de la représentation consulaire de la France dans ces pays et développer autant que possible, au sein des consulats, des compétences spécialisées en matière d'immigration, en leur donnant les moyens d'étudier les demandes, tant pour recherche d'emploi que pour regroupement familial, de s'occuper des démarches, de canaliser les offres d'emploi, d'établir des mécanismes de collaboration avec les acteurs sociaux, etc. Ces personnes compétentes géreront également les campagnes d'information nécessaires et feront un travail préalable important, qui s'avère indispensable pour canaliser l'immigration par les voies légales.

Le rôle des consulats à propos des questions d'immigration doit être transparent et il y a lieu d'éviter toute action arbitraire dans l'octroi des visas d'entrée. Les agences nationales pour l'emploi des pays d'origine ou leur équivalent doivent communiquer les offres d'emploi et faciliter l'accès des demandeurs d'emploi aux bureaux d'immigration ; en opérant de la sorte, une plus grande transparence des procédures sera garantie.

IV - LES DEMANDEURS D'ASILE

Le Conseil économique et social rappelle que le droit d'asile est un droit fondamental consacré dans la Constitution et que la France est signataire de la Convention de Genève de 1951 relative au statut de réfugié, donc tenue de respecter les obligations définies dans cette convention à l'égard des demandeurs d'asile.

Le Conseil souhaite le respect plein et entier de cette convention dans son interprétation conforme aux recommandations du HCR, en particulier en ce qui concerne les persécutions par des agents non étatiques.

Le Conseil constate qu'actuellement l'asile territorial mis en place pour les personnes non justiciables de la Convention de Genève, est une forme de protection subsidiaire parmi les moins protectrices de celles en vigueur dans l'UE ; cette protection, soumise à l'avis discrétionnaire du ministère de l'Intérieur, est accordée en France de manière parcimonieuse et totalement inégale donc injuste.

Le Conseil souhaite que les travaux en cours au niveau européen sur l'harmonisation des formes de protection subsidiaire pour les personnes ne relevant pas de la Convention de Genève aboutissent enfin à un statut complémentaire de haut niveau, assorti de droits et de la possibilité d'un recours suspensif, accordé par un organisme indépendant.

Le Conseil prend acte des orientations du projet de loi du gouvernement relatif au **droit d'asile**. **Il partage à cet égard les remarques de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme, qui déplore « l'appréhension réductrice du droit d'asile retenue par le projet de loi. Privilégiant dans l'exposé des motifs une approche purement quantitative et économique et mettant en exergue la hausse du nombre des demandeurs et l'accroissement des coûts, le Gouvernement justifie la réforme qu'il entreprend par la nécessité de réduire les flux ainsi que les coûts de cette demande », en soulignant qu'« une telle approche conduit à réduire la question de l'asile à un problème de politique migratoire ».** Le Conseil estime nécessaire de rappeler que le caractère constitutionnel du droit d'asile et les engagements internationaux de la France interdisent de confondre les questions d'asile et d'immigration.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit la redéfinition des compétences de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) débouchant sur une formule de guichet unique, permettant une accélération et une simplification des procédures et du traitement des demandes de bénéfice du droit d'asile et d'améliorer les conditions des suites réservées aux déboutés (unification des recours juridictionnels, renvoi, etc.). **Dans ce but, l'OFPRA, qui doit rester totalement indépendante dans l'exécution de ses missions, devra bénéficier de moyens humains et financiers supplémentaires à la hauteur de cette mission.**

Le Conseil économique et social souhaite que le droit d'asile soit mieux respecté, en sortant de la logique actuelle de suspicion systématique de fraude à l'emploi de la part des demandeurs d'asile, dont le nombre de plus en plus élevé résulte avant tout des situations de guerre et de conflit dramatiques dans de nombreux pays, y compris des situations de persécution par des acteurs non étatiques.

Le Conseil économique et social s'inquiète de la décision du Conseil de l'Union de juin 2003 qui prévoit que les demandeurs d'asile soient réorientés vers des pays de la même région, en contradiction avec la Convention de Genève.

Le Conseil préconise d'autoriser les demandeurs d'asile à travailler dans l'attente des résultats de l'instruction de leur dossier par les instances compétentes, dès l'échéance du premier délai de procédure et en tout état de cause au bout de six mois à compter de la demande initiale.

Le rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale estime pour sa part que la question du droit au travail des demandeurs d'asile doit aujourd'hui être envisagée, « compte tenu de la précarité dans laquelle vivent ces personnes et du coût social de leur accompagnement ». Il souhaite que la réflexion soit engagée à ce sujet.

V - ACCUEILLIR ET AIDER À L'EMPLOI

Le travail est et demeure une des principales causes de l'immigration en France comme dans l'ensemble de l'Union européenne.

A - EMPLOI, IMMIGRATION ET DÉMOGRAPHIE : L'EUROPE

La communication de la Commission sur « *l'immigration, l'intégration et l'emploi* » postule que l'absence de progression dans les années futures des flux nets actuels de l'immigration « *entraînera une chute sensible de l'emploi et de la croissance économique* ». Pour autant, il serait vain d'escompter que la seule immigration pourrait compenser les effets du vieillissement démographique sur le marché du travail. D'autant plus que dans l'Europe élargie aux PECO, la dynamique et la structure de l'émigration au départ de ces pays sont difficiles à prévoir et les effets à apprécier.

La communication relève que « *maintenir le niveau de la population en âge de travailler et, plus encore, le taux de dépendance des personnes âgées, impliquerait une augmentation massive de l'immigration jusqu'en 2030. Du point de vue économique, un facteur susceptible de limiter fortement cette augmentation serait le fait que la population immigrante vieillit elle aussi, de la même façon que les nationaux. C'est pourquoi tout « boom de l'immigration » au cours des prochaines décennies produirait, selon les mêmes hypothèses, une situation similaire à celle que l'on connaît aujourd'hui, mais plus tardivement. Du point de vue de la cohésion sociale, toute augmentation massive des immigrants amplifierait en outre considérablement le défi de l'intégration.*

Cependant, il est de plus en plus probable que les flux d'immigration continue vont s'accroître et qu'ils seront plus que jamais nécessaires. En effet, la tendance à la diminution de la population européenne en âge de travailler, alliée à divers facteurs d'incitation dans les pays en développement, est susceptible de générer un flux durable d'immigrants au cours des prochaines décennies. L'immigration peut aider à couvrir les besoins actuels et futurs des marchés du travail de l'UE. De plus, elle peut contribuer à étaler sur une plus longue période les retombées de la transition démographique qui aura lieu entre 2010 et 2030, tout en ne pouvant à elle seule -il ne faut pas l'oublier- contrer les effets du vieillissement de la population. Il sera donc essentiel de parvenir à gérer ces pressions migratoires grâce à des politiques d'entrée et d'installation adaptées. Il sera tout aussi important de bien percevoir les avantages dont l'immigration est porteuse et de faciliter l'intégration des immigrants grâce à de meilleures politiques d'immigration et d'intégration aux niveaux local, régional, national et communautaire ».

B - EMPLOI ET IMMIGRATION : LA FRANCE

Désormais et sans doute encore plus dans l'avenir, le travail accessible aux immigrés change et continuera de changer : aux emplois non qualifiés qui ont longtemps caractérisé les migrations s'ajoutent d'autres types d'emplois liés aux

nouvelles technologies, aux besoins des secteurs des services, au développement des secteurs sanitaires et sociaux ou, par exemple dans l'agriculture ou dans le tourisme, des emplois saisonniers.

Désormais, les offres d'emploi concernent également des immigrants diplômés et qualifiés et aux candidats traditionnels du Sud ou du Maghreb s'ajoutent et s'ajouteront des candidats de l'Est, asiatique ou européen, immigrants permanents ou temporaires, également saisonniers (pour lesquels ne se pose pas dans les mêmes termes le problème du regroupement familial).

Certains pays de l'Union européenne comme l'Allemagne et la Grande-Bretagne ont d'ores et déjà adapté leur législation afin de faciliter la venue des travailleurs très qualifiés dont ils ont besoin, pour compenser les pénuries de compétences constatées. Cette tendance met en évidence le fait que les immigrants ont d'autant moins de chance de trouver un emploi qu'ils sont non ou peu qualifiés.

Dans ce contexte, le Conseil économique et social estime que la France doit préciser sa politique future d'immigration et d'intégration, et prévoir les moyens de cette politique.

Le Conseil estime que le recours à une immigration maîtrisée et organisée peut contribuer dans les décennies à venir à la croissance économique, au développement de l'emploi, au financement des retraites et de la protection sociale, non pas en concurrence ou en substitution de la politique familiale et de natalité, mais en complémentarité; en complémentarité également avec toutes les initiatives susceptibles de contribuer à relever le taux d'emploi des personnes en âge de travailler (organisation des reconversions, possibilités de secondes carrières pour les seniors, formation professionnelle des jeunes, plus grande accessibilité à l'emploi des femmes, etc.).

Le Conseil économique et social, s'agissant des caractéristiques des flux d'immigration futurs, considérés en liaison avec le fonctionnement de l'économie et du marché du travail, tient à souligner que l'immigration s'inscrit désormais, comme on l'a vu plus haut, dans un contexte économique nouveau : la mondialisation des échanges de marchandises et de capitaux, ainsi que l'élargissement des espaces régionaux multinationaux de libre circulation de ces marchandises et capitaux, constituent des tendances lourdes de l'économie mondiale. Les perspectives du marché du travail en France et en Europe évoluent donc profondément : si la persistance du chômage de masse paraissait inéluctable il y a encore peu d'années, le risque d'une pénurie future de compétences est de plus en plus souvent évoqué, aussi bien dans les rapports officiels que dans les prises de position publiques de responsables politiques ou socio-économiques.

D'ores et déjà, la majorité des pays développés recourent de façon accrue à l'immigration non seulement dans certains secteurs, mais aussi parfois de façon plus globale.

On peut prévoir qu'en raison des évolutions démographiques et économiques qui se dessinent, tel le retournement prévisible du sens des évolutions de la population en âge de travailler, des secteurs de plus en plus nombreux pourraient être touchés dans les prochaines années par des pénuries de compétences, justifiant une relance ciblée de la politique d'immigration.

C'est ainsi qu'après 2005 (échéance des effets du *baby boom*), de nombreux métiers connaîtront des difficultés de recrutement augmentées par les conséquences de la défaveur de certains secteurs d'activité auprès des jeunes générations (métiers peu qualifiés, emploi de service, gros-œuvre du bâtiment, travaux saisonniers agricoles, etc.).

De plus, ces évolutions seront de même sens dans la plupart des pays développés, et une concurrence risque d'apparaître pour attirer une main-d'œuvre complémentaire jeune, qualifiée et productive issue des pays d'émigration. Les pays qui auront le moins anticipé ces évolutions risquent de se retrouver fort dépourvus lorsque les besoins prendront une réalité concrète et pressante. En effet, les flux migratoires s'inscrivent dans la durée, dans des traditions ; de même qu'ils ne s'arrêtent pas du jour au lendemain, ils ne peuvent probablement pas être créés *ex nihilo* sans inconvénients. S'ils s'orientaient et s'enracinaient dans les prochaines années vers d'autres pays, les flux migratoires ne pourraient sans doute pas aisément être à nouveau réorientés vers la France en cas de besoin.

Ce phénomène, certes, concernera davantage les pays qui, du fait de leur très faible natalité, risqueront de connaître de graves crises de main-d'œuvre, comme l'Allemagne ou, fait nouveau, l'Italie et l'Espagne.

Cependant, le Conseil économique et social recommande d'ouvrir davantage que dans la dernière période, compte tenu des besoins identifiés ou prévisibles de notre économie, nos frontières à une immigration à caractère économique maîtrisée et organisée.

Cette nouvelle politique de l'immigration devrait s'inscrire dans une évolution vers une plus grande ouverture à l'immigration de travail des frontières extérieures, prévue dans les accords de Schengen intégrés au traité de l'Union européenne, dans sa configuration élargie future, de façon coordonnée et concertée, sans remettre en cause le regroupement familial, et sans confusion avec le droit d'asile. Elle doit s'intégrer à la stratégie européenne en faveur de l'emploi, dite de Lisbonne (2000), reprise dans l'avis de notre assemblée relatif à « *Âges et emploi à l'horizon 2010* ». Elle ne peut en aucun cas être un élément de relâchement des efforts que reflètent la politique et les décisions adoptées en matière d'emploi tant au niveau communautaire que national. Il faut renforcer les actions visant à améliorer, à travers la formation des demandeurs d'emploi, la qualité des emplois, tant pour les ressortissants des Etats membres que pour les étrangers extra communautaires, ainsi que les politiques promouvant l'égalité des chances pour tous les travailleurs.

Cette nouvelle approche de la politique de l'immigration implique que les partenaires sociaux puissent jouer un rôle plus actif. Ils doivent être consultés et participer à la définition des politiques en matière d'immigration économique. Les pouvoirs publics doivent pouvoir s'appuyer sur les partenaires sociaux dans la lutte contre toute forme d'exploitation des immigrés. De même, les partenaires sociaux doivent, dans le cadre de leur autonomie collective, favoriser l'intégration sociale des immigrés dans les relations de travail et combattre toute forme de discrimination.

C - L'IMMIGRATION SAISONNIÈRE

Lorsque l'on évoque la mobilité, il est fait référence non seulement aux personnes qui détiennent un permis de séjour permanent, mais également à celles qui viennent uniquement pour exercer un travail saisonnier. Ces travailleurs interviennent principalement dans les secteurs agricoles et du tourisme.

Ces personnes doivent pouvoir retourner dans leur pays avec la certitude qu'elles pourront revenir pour une nouvelle période de travail saisonnier si elles en manifestent l'intérêt grâce à l'octroi d'un titre de séjour annuel et aux droits sociaux qui lui sont attachés.

Le Conseil économique et social propose de mieux réguler les flux de travailleurs saisonniers en recourant à des recrutements avec des contrats pluriannuels permettant, en tenant compte des besoins, des allers et retours entre pays d'origine et d'accueil.

D - L'IMMIGRATION LEGALE PERMANENTE OU TEMPORAIRE

Le Conseil économique et social recommande d'ouvrir les voies légales d'entrée, en acceptant l'existence de diverses procédures d'entrée des immigrants tenant compte du « projet migratoire » de ceux-ci. Ce projet, qui peut être de créer une activité, de rechercher un emploi, d'améliorer ses connaissances professionnelles, etc., doit être considéré de manière positive par les autorités responsables de l'immigration.

Le Conseil économique et social préconise de faciliter le renouvellement des titres de séjour temporaires, et de limiter à une courte durée la durée de séjour nécessaire pour obtenir le statut de résident de longue durée (carte de dix ans). Il recommande également de faciliter les allers et retours vers leur pays d'origine pour ces immigrés en situation régulière, en particulier pour les vacances et les événements familiaux.

S'agissant de l'immigration pour recherche d'emploi, l'admission devrait pouvoir se faire principalement de deux manières : à la condition que le candidat à l'immigration ait, étant encore dans son pays d'origine, une offre d'emploi pour travailler en France, ou à la condition d'obtenir une autorisation officielle pour y venir chercher du travail. Seule la première voie d'admission existe à l'heure actuelle, restreinte par la règle de l'absence de postulant européen. **Le Conseil économique et social recommande de lever l'opposition de la**

situation de l'emploi en fonction des besoins économiques constatés comme cela a été pratiqué, par exemple, pour pouvoir recruter des informaticiens non européens.

S'agissant de l'obtention d'une autorisation officielle pour venir chercher du travail, le Conseil économique et social suggère qu'une réflexion soit engagée.

En effet, l'expérience démontre que la solution consistant à admettre l'immigrant à la recherche d'un travail à la seule condition qu'il ait préalablement obtenu une offre d'emploi incite au recours à des circuits illégaux pour une grande partie des actuels candidats à l'immigration. Cela est dû au fait que de nombreux employeurs n'engageront les candidats qu'après une entrevue avec eux et, par conséquent, de nombreux emplois ne seront accessibles qu'à l'immigrant ayant déjà passé nos frontières.

C'est pourquoi le Conseil économique et social préconise l'institution d'un visa à durée définie pour les personnes à la recherche d'un emploi ou ayant un projet migratoire.

S'agissant de l'accès à l'emploi dans le secteur public, le Conseil économique et social recommande que, dans le cas général, les emplois publics soient ouverts aux étrangers, et que les exceptions fassent l'objet d'une liste limitative et motivée par des considérations relatives à la sécurité ou à la défense nationales.

E - L'IMMIGRATION ILLÉGALE

La France demeure un pays attractif pour de nombreux étrangers. Mais elle est confrontée à la réalité de son incapacité à accueillir tous ceux qui le souhaiteraient, quelles que soient leurs motivations. Gérer cette situation impose lucidité et respect de la personne humaine.

La lutte contre l'économie parallèle qui profite notamment de l'immigration clandestine requiert des mesures légales et des accords concrets entre partenaires sociaux. De nombreux pays européens ont mis en place ces dernières années de nouvelles procédures pénales pour poursuivre en justice les organisations qui se livrent au trafic d'immigrants, mais ils n'ont pas consacré autant d'efforts pour sanctionner ceux qui les exploitent.

De ce point de vue, le Conseil s'étonne que le projet de loi sur la maîtrise de l'immigration (article 14 bis) rende passible d'une amende et d'une interdiction de territoire « les étrangers qui exercent une activité professionnelle salariée en France sans autorisation de travail », ce qui représente une nouvelle forme de double peine. Il importe de mettre un terme à la connivence de fait qui peut exister entre ceux qui attirent dans notre pays une main-d'œuvre en situation d'illégalité et les réseaux dénoncés plus avant. L'enchaînement entre illégalité, emploi illégal et espoir de régularisation systématique de la situation d'illégalité doit être refusé dans l'intérêt même des personnes.

La nécessité d'une politique européenne commune relative à cette immigration a été l'une des préoccupations centrales du Conseil européen de Thessalonique (20 juin 2003). Ce Conseil a traité de la protection des frontières extérieures de l'Union européenne et de la politique européenne des retours.

La lutte contre les réseaux de trafic illégal d'immigrants (délict d'association de malfaiteurs en vue de la traite d'êtres humains) devra également être considérablement renforcée. Elle est encore insuffisante et pas assez coordonnée.

S'il est vrai que l'on progresse dans la canalisation des flux migratoires par les voies légales, force est de reconnaître néanmoins la réalité du nombre important d'immigrés en situation irrégulière dans les Etats de l'Union européenne, héritée de plusieurs décennies de politiques restrictives et des réalités sociales, économiques et politiques des Etats du Sud.

S'agissant de l'impact social et économique des processus de régularisation achevés, tant en ce qui concerne la société d'accueil que les immigrés, les études indiquent que les procédures de régularisation sont positives sur le plan de l'intégration sociale ainsi qu'en termes de recettes fiscales, de cotisations de Sécurité sociale et de fonctionnement du marché du travail. Comme le préconise le rapport du Commissariat général du Plan sur la question lancinante de l'immigration illégale, il faut doubler l'approche juridique d'une approche économique plus pragmatique, puisqu'une partie de l'illégalité est engendrée par la réglementation elle-même.

En conséquence, le Conseil économique et social adopte une position favorable à la régularisation des travailleurs en situation irrégulière présents dans notre pays, et suggère des formules souples de régularisation, mesures qui bénéficieraient à ceux-ci, et tout autant à l'ensemble du marché du travail et à l'Etat, en faisant sortir de l'économie souterraine une partie de celle-ci. Cette disposition doit être mise en œuvre dans un contexte européen et national de maîtrise des flux d'entrées.

A titre d'exemple, l'Italie connaît une immigration illégale particulièrement nombreuse qui alimente l'économie souterraine. Ce pays vient d'adopter des mesures législatives, réglementaires et fiscales et de conclure des accords contractuels avec le patronat, afin de mettre un terme à ces situations et de faciliter l'émergence, même progressive, des entreprises dites de l'économie souterraine.

L'intervention des partenaires sociaux en accompagnement de la puissance publique s'impose dans la lutte contre le travail illégal et l'exploitation des immigrés en situation irrégulière. Les organisations professionnelles d'employeurs et les syndicats de travailleurs, à tous les niveaux, ont une fonction très importante à jouer en la matière, en collaboration avec les autorités du travail et le cas échéant les autorités judiciaires. Il faut adopter des mesures positives pour débusquer le travail

au noir, en offrant des incitations à tous ceux qui contribuent à la légalisation de la situation de leurs travailleurs et de leurs entreprises.

VI - RENFORCER LES PARTENARIATS AVEC LES PAYS D'ORIGINE

Les migrations doivent également bénéficier aux pays d'origine. La perte des savoir faire est sans doute le facteur le plus négatif de l'émigration car le pays d'origine ne récolte pas toujours les fruits de l'investissement qu'il a réalisé dans la formation.

L'aide au développement économique et humain des pays d'origine doit être bien plus élevée qu'elle ne l'est aujourd'hui. Cette aide doit être destinée à stimuler le développement endogène de qualité et, tout particulièrement, celui des ressources humaines.

Le conseil économique et social préconise que les engagements internationaux pris par la France depuis une vingtaine d'années, consistant à porter l'aide publique au développement à 0,7 % de son PNB, soient respectés.

La France doit investir dans des programmes de coopération et de développement dans les pays d'origine, incluant des actions de formation et de recherche. Les aides à la formation et à l'éducation ont jusqu'ici fait l'objet d'un volet dans la coopération au développement. Peu développé, il devrait pourtant être plus important, de même que les programmes d'échanges d'étudiants et de chercheurs, échanges susceptibles de déboucher sur des réinvestissements humains au service du pays d'origine de ces étudiants et chercheurs ; la coopération universitaire devra être réorientée en ce sens. Notre Conseil renvoie aux propositions du rapport « *La contribution de la France au progrès des pays en développement* » (2001, M. François Coursin, rapporteur).

La mobilité des immigrés entre la France et leur pays d'origine contribue au développement de ces pays. Cette mobilité mérite d'être facilitée, pour qu'elle devienne l'un des aspects essentiels de la régulation des flux migratoires. A cet égard, on se référera à l'étude déjà citée du Conseil économique et social « *De l'exode à la mobilisation des compétences dans le cadre d'un véritable co-développement* ». Toute personne ayant obtenu un permis de séjour en France ne doit pas perdre son statut de résident, même si elle passe de longues périodes hors de France.

Il faut envisager de développer un soutien politique et institutionnel au retour volontaire de manière à ce qu'il bénéficie davantage au développement du pays d'origine. Il s'agit de soutenir des projets de travail ou d'établissement au moyen d'aides économiques ou à la formation plus importantes qu'aujourd'hui.

On peut imaginer aussi un système de relations bilatérales ou multilatérales impliquant la France et certains Etats qui à la fois permettrait de répondre aux divers besoins en main-d'œuvre des pays d'accueil, organiserait des retombées économiques positives pour les pays de départ et offrirait des garanties de

stabilité et de protection aux migrants (des exemples de coopération bilatérale entre pays d'Europe occidentale et pays d'Europe centrale et orientale existent déjà autour de la circulation de la main-d'œuvre et de l'organisation de la réponse à des demandes temporaires d'emploi, comme dans le cas de l'Espagne ou de l'Allemagne et de la Pologne).

Cependant, cette forme d'immigration qui reviendrait à l'octroi de titres de séjour contractualisés, ne peut être développée au détriment des titres de séjour permanent.

Le conseil économique et social recommande de développer l'accueil d'étudiants étrangers et de stagiaires en formation professionnelle, de permettre leur changement de statut (vers celui de salarié ou de créateur d'entreprise) ainsi que, pour ceux qui le souhaitent, leur réinstallation dans le pays d'origine, grâce à un système de bourses d'études et de réinsertion. Ainsi ces immigrants pourraient devenir les acteurs d'un véritable co-développement, tel que décrit dans l'étude de Mme Mireille Raunet « *De l'exode à la mobilisation des compétences dans le cadre d'un véritable co-développement* » (CES, 26 juin 2001).

VII - RÉUSSIR L'INTÉGRATION

Tout immigré, on l'a vu, ne cherche pas nécessairement à s'installer définitivement en France : soit parce que, saisonnier ou temporairement installé à des fins de travail ou en raison d'un statut de réfugié, il a la volonté de réintégrer à terme son pays d'origine, soit parce que, homme ou femme, sa famille est restée dans le pays de nationalité et qu'il aspire à un retour d'abord périodique puis définitif.

La réussite de l'intégration ne se décrète pas : elle sera pour un immigrant de longue durée ou permanent l'aboutissement d'un processus fondé sur son engagement personnel, librement consenti, processus qui, cela a été dit, induit l'acceptation des principes constitutionnels républicains.

L'intégration est alors le creuset qui permettra pour des immigrés intégrés de devenir membres de la communauté nationale s'ils font le choix le moment venu de solliciter leur naturalisation.

A - UN TRAITEMENT ÉQUITABLE POUR LES RESSORTISSANTS NON COMMUNAUTAIRES

Le Conseil économique et social préconise que la France participe à l'élaboration d'un droit international des migrants fondé sur le respect et la promotion de leurs droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels.

Le Conseil recommande que la France ratifie la convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, approuvée le 18 décembre 1990 par l'assemblée générale de l'ONU.

Les droits reconnus aux étrangers résidant en France doivent être ceux qui sont inscrits dans la Constitution (notamment le préambule de celle de 1946) et les lois républicaines françaises, dans la déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948, dans les traités internationaux et dans la convention européenne pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Cette charte stipule que toutes les personnes ont des droits essentiels, parmi lesquels : le respect de la vie familiale ; la liberté de pensée, de conscience et de religion ; la liberté d'association et de réunion ; le droit à l'éducation ; la liberté professionnelle et le droit de travailler ; la non-discrimination ; les droits liés au travail et à la sécurité sociale ; le droit au recours effectif devant un tribunal et à une aide juridictionnelle gratuite. Il en va de même pour les droits sociaux : assistance médicale, éducation des mineurs et aides sociales correspondantes.

Les résidents titulaires d'un permis de séjour temporaire ou permanent doivent avoir les mêmes droits sociaux et du travail que ceux dont bénéficient les citoyens français. Il faut sécuriser leur statut juridique ainsi que celui de leur famille.

Les immigrants se trouvant en situation irrégulière ne sont pas généralement considérés comme des personnes auxquelles des droits sont garantis. Le Conseil économique et social considère que ces personnes, qui se trouvent parmi nous, doivent bénéficier des droits universels attachés à la personne, tels que définis dans la Déclaration universelle des Droits de l'Homme.

Par ailleurs, le Conseil économique et social apprécie qu'une première réforme de la double peine, dispositif injuste et discriminatoire, soit engagée. Cependant, même si les principes de non-discrimination, de non-dérogation et de proportionnalité des peines sont affirmés, le Conseil regrette que cette mesure ne concerne qu'un nombre de cas très limité : la liste des infractions assorties de peine complémentaire reste très longue.

B - L'INTÉGRATION À LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE

S'intégrer à la société française, elle-même fruit de multiples et très anciennes intégrations, c'est en accepter les règles démocratiquement établies.

L'intégration est un processus complexe et non linéaire qui a des aspects sociaux, culturels et humains, individuels et collectifs.

Le Conseil économique et social estime que l'intégration en France, si elle nécessite une définition et un cadre national, n'a de chances de réussir que si au niveau local sont réunies les possibilités réelles d'intégration sociale et économique, fondées sur une gestion participative de l'intégration à ce niveau.

Le Conseil propose que soient encouragées et facilitées les micro-interventions à but intégratif : pratiques d'intégration sociale (accès aux

services, aux informations...); pratiques d'insertion sociale (traitement des situations d'urgence, des exclusions); pratiques d'adaptation culturelle (dialogue, formation, rencontres, valorisation des patrimoines...); pratiques de responsabilisation (dans un double sens, pour les immigrés au sein de leur lieu d'accueil, en particulier là où ils résident, et vis-à-vis de leurs lieux d'origine par le soutien aux actions de développement).

Ces micro-interventions, porteuses d'avenir, impliquent toute la société d'accueil et les immigrants, quels que soient leur âge, leur sexe, leur niveau de vie. Elles supposent en particulier la sensibilisation et l'action concrète, au plus près du terrain, des collectivités territoriales et des organisations syndicales et associatives.

Notre Conseil, dans le même esprit, demande que parmi les mesures favorisant l'intégration soient retenues des actions de sensibilisation et de formation spécifique de l'ensemble des personnels publics, notamment des collectivités territoriales, et des acteurs associatifs qui, au quotidien, ont à assumer les tensions liées à l'immigration.

C - INTÉGRER PAR L'EMPLOI, LA FORMATION, LA QUALIFICATION

La recherche d'un emploi est l'une des premières motivations du nouvel immigrant. Or souvent, il ou elle rencontre des difficultés supplémentaires pour accéder à un emploi correspondant à ses qualifications ou à la formation professionnelle, alors même qu'un grand plan de formation des demandeurs d'emploi, notamment immigrés, qui représentent un potentiel important pour le futur dans les activités de services, semble nécessaire.

C'est pourquoi, dans le cadre du présent avis, le Conseil économique et social souhaite qu'une attention particulière soit portée à ce public dans le cadre des recommandations qui suivent, qui concernent également d'autres publics.

Le Conseil économique et social recommande que soient reconnues les qualifications conformes aux normes et équivalences admises et mises en place des politiques actives pour combattre les situations de maintien prolongé dans des emplois non qualifiés de personnes préparées pour d'autres emplois plus qualifiés, débouchant sur la déqualification, la précarité et la moindre rémunération. Il recommande également que soit facilité l'accès à la formation professionnelle continue, à l'acquisition de nouvelles qualifications et à la validation des acquis professionnels pour toutes les personnes, immigrées ou non, candidates à exercer une activité durable ou permanente dans notre pays.

Le Conseil affirme que toute mesure éliminant les discriminations liées au sexe, à l'âge, à l'origine sera positive et contribuera à la valorisation de l'intégration par l'emploi. Il faut impérativement que les partenaires sociaux, syndicats et employeurs soient associés à l'élaboration de ces mesures.

Seul l'exercice dans la légalité d'une activité professionnelle garantit à l'immigré une grande partie des droits sociaux. De plus, certains de ces droits s'inscrivent dans la durée, par exemple le droit à une retraite à taux plein, qui nécessite une durée minimale de cotisation et un âge minimum. La première de ces conditions handicape les immigrés entrés en France après un certain âge. Dans ce domaine, il importe que soit assurée la continuité des droits dans le temps et dans l'espace, dans le cadre d'accords bilatéraux. De même, l'indemnisation du chômage est à durée limitée et suppose aussi des antécédents sur le marché du travail. Cette difficulté concerne aussi les jeunes adultes.

Le conseil économique et social préconise en conséquence que l'on réfléchisse à des solutions de même nature que celles proposées à ce sujet dans l'avis « Familles et insertion économique et sociale des jeunes adultes de 18 à 25 ans », présenté par M. Hubert Brin (CES, 28 mars 2001).

D - INTÉGRER PAR L'ÉDUCATION

L'accès à l'éducation, initiale et continue, est un élément essentiel de la réussite des parcours d'intégration. L'éducation est essentielle pour instaurer des habitudes de respect mutuel et favoriser l'insertion sociale de la population immigrée, et joue indubitablement un rôle primordial dans la prévention et la lutte contre le racisme et la xénophobie.

Le Conseil économique et social rappelle que la loi reconnaît comme un droit pour tous l'accès à l'éducation, dans le cadre de la scolarité obligatoire entre 6 et 16 ans et dans celui de la formation permanente, incluant la formation professionnelle continue et l'accès à des apprentissages généraux. Les étrangers sont en conséquence fondés à accéder à ces diverses modalités de la formation tout au long de la vie.

La clef de cette accession à l'éducation permanente de l'enfance à l'âge adulte est la maîtrise de la langue française, maîtrise sans laquelle il ne peut y avoir de véritable participation à la vie collective, donc d'intégration réussie.

Le Conseil économique et social préconise en conséquence que l'apprentissage de la langue française soit reconnu comme un droit et rendu gratuit pour les immigrants, que les pouvoirs publics ont l'obligation de rendre effectif ; il préconise également que les engagements du service public, des partenaires sociaux et des associations, assurent une offre de qualité suffisante et accessible.

Le Conseil estime nécessaire de prendre en compte la réalité et la diversité des publics et de leurs besoins et la nature des réponses en fonction des temps de formation initiale et de formation continue et d'effectuer régulièrement des évaluations.

1. L'école

L'intégration scolaire liée à l'immigration concerne des enfants et des jeunes très divers en âge, en antécédents ou en absence d'antécédents scolaires, en conditions d'arrivée et de vie.

Le Conseil économique et social estime nécessaires des mesures afin de :

- **renforcer les structures d'accueil des enfants étrangers du service public d'éducation, en particulier développer les classes spécialisées dans l'enseignement du « français langue étrangère »**, moyen de prévenir l'échec scolaire souvent trop tardivement constaté lorsque de telles structures n'existent pas ;
- **assurer l'accès des enfants dès leur arrivée en France aux structures d'accueil de la petite enfance, en particulier aux écoles maternelles** ; on sait combien l'éducation à ce niveau favorise la socialisation et les apprentissages futurs, en associant les familles à la démarche ;
- **concevoir l'apprentissage de la langue française comme langue de communication pour l'intégration dans une société nouvelle pour l'enfant** ; ne jamais perdre de vue que l'enfant arrivé sans connaissance du français doit simultanément apprendre la langue et apprendre dans cette langue.

Le Conseil économique et social préconise d'augmenter fortement le nombre des enseignants formés (en formation initiale ou continue) à intervenir dans les classes spécialisées.

Le Conseil demande que les centres académiques pour la scolarité des nouveaux arrivants et des enfants du voyage (CASNAV, ex-CEFISEM) soient dotés des moyens de leurs missions de formation continue.

Le Conseil constate que des dispositifs réglementaires seront nécessaires pour redéfinir cet enseignement et la préparation à cet enseignement : les textes officiels actuels ne font que recommander, alors qu'aux recommandations devraient se substituer des directives accompagnées des moyens humains et matériels de leur rapide application.

2. Les adultes

La maîtrise de la langue française est une condition sine qua non d'intégration. Développer les moyens de son apprentissage est tout à la fois l'intérêt des immigrants et celui de la société d'accueil.

Le Conseil économique et social affirme que l'acquisition de la langue pour les hommes et les femmes de l'immigration contribue à l'insertion sociale, à l'insertion familiale, à l'insertion culturelle, à l'insertion professionnelle, à l'insertion civique et qu'elle est une condition d'autonomie et d'épanouissement personnel.

Le Conseil économique et social demande que les moyens d'interventions publiques, associatives ou d'entreprises organisées en ce sens, soient accrus significativement et que les moyens du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD) soient non seulement rétablis mais augmentés de façon à répondre aux besoins et à permettre la mise en œuvre des dispositifs gouvernementaux retenus.

E - INTÉGRER PAR L'HABITAT ET L'ACCÈS À L'ESPACE PUBLIC

Le Conseil économique et social recommande que l'accès des étrangers au logement, notamment à loyer modéré, se fasse dans des conditions d'égalité des chances avec les autres usagers, et soit ouvert au bout de six mois de présence en France, les solutions d'hébergement pouvant alors redevenir réellement provisoires et limitées à six mois (ou au temps nécessaire pour que le ménage obtienne effectivement un logement).

Le Conseil, constatant que trop souvent des quartiers évoluent en espaces de ségrégation urbaine et de relégation sociale, foyers de communautarisme, demande aux pouvoirs publics de favoriser le développement de la mixité sociale, en réaffirmant son attachement à l'obligation de création de logements sociaux en nombre suffisant pour atteindre 20 % des résidences principales dans les agglomérations grandes ou moyennes, telle que prévue par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite SRU. On sait qu'une plus grande égalité des chances d'accès aux équipements sociaux, culturels, sportifs, récréatifs, découlera d'implantations, qui devront être mieux réparties, de logements sociaux, de logements-foyers, de centres d'hébergement et de réinsertion sociale et de centres d'accueil de demandeurs d'asile.

Parce que l'existence d'un logement est une condition d'exercice du droit au regroupement familial, le Conseil économique et social revendique une politique novatrice qui permette que ce droit s'exerce réellement. En effet, il est de plus en plus difficile de satisfaire aux conditions de logement applicables au regroupement familial. Un programme ambitieux de construction de logements sociaux est nécessaire à l'heure où une crise globale du logement s'amplifie.

Le Conseil rappelle à ce propos que le Conseil européen de Laeken a confirmé que l'établissement de normes communes en matière de réunification familiale était un élément important d'une vraie politique commune en matière d'immigration.

F - INTÉGRER PAR LA PROTECTION SOCIALE

Le Conseil économique et social considère que s'agissant des conditions d'intégration des nouvelles populations migrantes dans les vingt années qui viennent, il est nécessaire que les conditions d'accueil continuent de prendre en compte le droit du sol et le principe d'égalité des droits. Le Conseil estime en conséquence que l'exigence d'acceptation des règles et des lois nationales par les

immigrés a comme corollaire que ces règles et ces lois soient les mêmes pour eux et pour les nationaux dans leur vie sociale, et cessent donc d'être différenciées selon la nationalité ou toute autre considération. Ceci concerne l'ensemble des dispositifs sanitaires et sociaux, les droits aux soins, aux prestations sociales, aux diverses aides prévues par la loi.

G - INTÉGRER PAR LA CULTURE

Au-delà de l'apprentissage de la langue, déjà évoqué, la culture entendue au sens large du terme : pratiques culturelles, artistiques, sportives, festives, représente un des piliers de l'intégration.

Le Conseil économique et social estime que sont aussi nécessaires le respect de la culture commune, l'expression de la pluralité culturelle et les échanges interculturels.

A ces fins, le Conseil recommande que, compte tenu de l'histoire de notre pays, soit cultivée la mémoire des Français et de l'immigration, que soit facilité **le mieux vivre ensemble**.

Le Conseil estime que les pratiques culturelles conduisent à la fois à respecter le droit à la différence (partage par les immigrants des souvenirs, des pratiques culturelles compatibles avec la loi républicaine) et l'intégration républicaine à la vie de la cité.

H - L'INTÉGRATION PAR LA CITOYENNETÉ

Un des signes d'une intégration réussie est l'implication des immigrants dans la vie démocratique participative commune à tous au travers de leurs engagements syndicaux, associatifs de toute nature, et pas seulement dans les actions associatives communautaires.

L'expérience réussie également de la participation de nombreux immigrants à la vie locale au travers des comités de quartier, des commissions consultatives municipales traduisent cette réussite comme l'atteste leur implication dans de nombreux débats à tous les niveaux locaux, nationaux, européen ou mondial.

Le Conseil demande aux pouvoirs publics de favoriser ces échanges, ces implications, ces participations qui concourent à la qualité de la vie collective et à la connaissance mutuelle.

Des immigrants souhaitent devenir citoyens de la République française et à cette fin sollicitent leur naturalisation. Parce que cette procédure est actuellement longue, lourde, quelquefois dissuasive, le Conseil économique et social recommande que les pouvoirs publics facilitent les naturalisations, que la procédure en soit accélérée (un an au maximum) et que soient développés les accords bilatéraux permettant l'obtention de la double nationalité.

La naturalisation représente la voie de la pleine citoyenneté : l'acquisition de la nationalité confère alors la plénitude des droits et des devoirs de tout citoyen.

Le comité économique et social européen s'est prononcé nettement en faveur d'une notion de citoyenneté civique pour les résidents de longue durée, source de droits équivalents à ceux des citoyens européens nationaux, qui fonderait la participation des immigrés à la vie publique locale dans les pays d'accueil comme aspect notable de leur intégration. Cette notion de citoyenneté civique permettrait de fonder également un droit à libre circulation et libre installation sur le territoire de l'UE des étrangers disposant d'un titre de séjour de longue durée.

Pour sa part, tout en faisant sienne cette orientation pour le futur, le Conseil économique et social propose que la France accorde à tous les étrangers en situation régulière, résidant depuis au moins cinq ans en France, le droit d'être électeurs et éligibles (dans les mêmes conditions que les citoyens non nationaux de l'Union européenne) aux élections municipales, conformément aux recommandations du Conseil européen de Tampere de 1999.

CONCLUSION

La question fondamentale de l'immigration renvoie à une véritable politique d'intégration sur la base de considérations humanistes et non seulement sur la base de considérations pragmatiques et réalistes : la France s'enrichira de son immigration future, à condition qu'une politique de long terme de l'immigration et de l'intégration soit décidée et mise en œuvre et que soient combattus efficacement les réseaux qui tirent profit de l'exploitation des candidats à l'immigration qui ne disposent pas de visa.

S'agissant des conditions d'accueil et d'intégration de nouvelles populations migrantes, les règles et les lois doivent être les mêmes pour elles et pour les nationaux dans leur vie sociale. L'écart entre les conditions d'une bonne intégration de l'immigration future et la situation actuelle demeure donc important.

Pour une part considérable, la réussite de l'immigration future dépendra des dispositifs législatifs dont notre pays se sera doté pour traiter des réalités actuelles, sociales, économiques, culturelles, de l'immigration.

Dans le même temps, les besoins de notre pays en termes d'accueil d'immigrés changent en même temps que changent la nature des métiers, les types d'activités, les attentes des entreprises : l'immigration de proximité ou essentiellement francophone se conjuguant avec une immigration européenne ou plus lointaine, les réalités qui appellent la solidarité se sont multipliées.

S'agissant de la politique d'immigration, notre assemblée estime nécessaire de procéder périodiquement à l'examen des besoins et des réalisations.

Notre assemblée est consciente des évolutions et de leurs conséquences. Elle invite les pouvoirs publics à exprimer les nécessaires volontés politiques pour que l'humanisme et l'intérêt national dans ses différents aspects se combinent dans la mise en place des dispositifs, des moyens, des méthodes pour que l'immigration du futur, indispensable et raisonnée, soit légale et organisée et débouche sur l'intégration réussie de ceux et celles qui auront choisi de vivre et de travailler dans notre pays et pour certains d'en devenir citoyens, pleinement et responsablement.

Là est bien le défi.

L'intérêt de notre pays est de le relever et de lui apporter les réponses qu'imposent l'intérêt national, l'avenir de notre développement et nos traditions solidaires.

C'est l'esprit même de cet avis du Conseil économique et social.

Deuxième partie
Déclarations des groupes

Groupe de l'agriculture

L'immigration fait partie intégrante de notre histoire et de notre identité.

Les exemples sont nombreux, dans notre passé, de flux migratoires qui ont permis de pallier la faiblesse de la natalité ou de répondre aux besoins de tel ou tel secteur de l'économie. Et, chacun le sait, les perspectives démographiques qui sont les nôtres nécessiteront certainement de faire à nouveau appel, dans un proche avenir, à une population immigrée afin de respecter les grands équilibres essentiels à l'économie.

Est-ce à dire, pour autant, que nous devons ouvrir grand nos frontières à tous ceux qui souhaitent venir en France, à tous ceux qui se laissent séduire par une certaine attractivité de notre territoire ? Nous ne le pensons pas.

Accueillir sans discernement, sans qu'il existe de projet, sans que l'on se situe dans le cadre d'une politique d'immigration, ne paraît pas satisfaisant, ni pour les immigrés qui éprouveront nécessairement des difficultés à trouver leur place, ni pour notre société déjà en proie à de réels déséquilibres économiques et sociaux.

Tout, au contraire, réclamerait une politique d'immigration qui s'inscrive sur le long terme, une politique qui réponde aux besoins de notre économie et à la demande des entreprises, une politique qui soit cohérente sur l'ensemble de l'Union européenne. Or, nous manquons ici singulièrement de lignes directrices pour asseoir une politique adaptée, alors même que nous savons devoir recourir dans un proche avenir à de la main-d'œuvre étrangère.

Pour ce qui concerne plus spécifiquement l'agriculture, les contrats saisonniers pluriannuels, tels qu'ils sont proposés dans l'avis, ne répondent pas à nos préoccupations : comment un chef d'entreprise pourrait-il s'engager à recruter plusieurs saisons de suite un ouvrier immigré sans savoir quelles seront ses récoltes futures et donc quels seront ses besoins en main-d'œuvre ?

L'immigration est assurément un facteur d'enrichissement, à la condition expresse qu'elle soit dûment organisée.

On ne peut pas mêler économie et politique, dont les enjeux sont fondamentalement différents. Or c'est ce à quoi aboutit l'avis. Le paragraphe sur les demandeurs d'asile est à cet égard tout à fait éclairant, qui suggère de rétablir l'autorisation de travailler, autorisation pourtant supprimée ces dernières années en raison des dérives regrettables auxquelles elle avait conduit. De plus, imposer, au détour d'un paragraphe, en quasi dernière page, le droit de vote aux élections paraît rapide quand le sujet est aussi loin de faire consensus.

Le groupe de l'agriculture ne peut pas adhérer à une vision de l'immigration aussi peu rigoureuse que celle présentée dans l'avis.

Il n'en reste pas moins vrai que cette question de l'immigration en appelle une autre dont elle ne peut être dissociée qui est l'intégration des personnes présentes sur le sol français. Un véritable effort doit être conduit en leur faveur

afin de les insérer au mieux dans notre société. C'est là l'intérêt de tous. Il ne peut y avoir d'immigration réussie sans une politique d'intégration réussie. Nous avons des obligations à l'endroit des populations immigrées, auxquelles nous n'avons pas le droit de nous soustraire, de même qu'elles ont des devoirs dès lors qu'elles ont manifesté le désir de venir en France et de s'y installer. Les principes constitutionnels républicains, pour lesquels certains ont lutté toute leur vie, doivent à cet égard être pleinement acceptés et respectés.

Groupe de l'artisanat

La politique d'immigration en France à l'horizon 2020 répond très imparfaitement aux questions posées par la saisine. En effet, elle exclut des scénarii démographiques, le nombre de personnes pouvant s'installer en France dans le cadre de l'élargissement de l'Union européenne, mais aussi le nombre de régularisation de l'immigration illégale proposée dans l'avis, sans compter qu'elle ne tient pas compte du solde migratoire initial qui doit se cumuler d'année en année. De ce fait, les chiffres à l'horizon 2010 sont plus proches du million que des 150 000 que laisse supposer l'avis, ce qui fausse l'interprétation et avec elle l'ensemble du débat actuel.

Quand en plus, la saisine renvoie au contexte spécifique de mondialisation et de mobilité des personnes, il est de toute évidence que les défis de l'immigration future dépassent l'hexagone. La rencontre, la semaine dernière à La Baule, des ministres de l'Intérieur des cinq plus grands pays de l'Union européenne pour mettre au point une position commune en matière de lutte contre l'immigration clandestine en est la preuve.

C'est la raison pour laquelle, le groupe de l'artisanat estime que la question délicate de l'immigration doit revêtir la plus grande prudence dans l'analyse et trouver une issue dans une approche à la fois humanitaire mais surtout économique de dimension nationale, européenne et planétaire.

S'agissant de notre capacité humanitaire, notre devoir d'asile, la priorité de notre action doit effectivement être celle d'offrir un emploi à tout demandeur d'asile politique selon la Convention de Genève. Ce n'est qu'une fois ce devoir d'asile rempli que l'immigration économique pourra être abordée, en veillant, en permanence à en évaluer les besoins qualitatifs et quantitatifs.

Dans la mesure où l'avis reconnaît à juste titre que ces besoins doivent être identifiés et prévisibles, il faut alors passer des conventions avec les pays d'origine pour déterminer des quotas nécessaires à la concrétisation de cette politique. Pour l'artisanat, ce système de quota devrait être par branche et assorti de politique de formation susceptible à terme d'aider ces pays dans leur propre développement grâce à un enseignement technique approprié.

En tout état de cause, l'accueil de nouvelle population n'aura de pertinence, que si les besoins économiques en matière d'emplois sont satisfaits soit par les demandeurs d'emploi, présents sur notre sol, soit par ceux des pays appartenant ou sur le point d'appartenir à l'Union européenne.

Dans ces conditions, le groupe de l'artisanat ne peut être qu'opposé à toute idée de régularisation systématique de l'immigration clandestine et encore moins à celle de « visa pour recherche d'emploi » qui ne s'inscriraient pas dans une politique d'immigration **maîtrisée**.

En matière d'intégration, au-delà de la nécessité de dégager suffisamment de moyens pour favoriser l'apprentissage de la langue du pays d'accueil pour les adultes, mais aussi pour les scolaires, le groupe de l'artisanat partage le rappel à ceux qui souhaitent immigrer en France du respect des principes constitutionnels républicains qui fondent notre société.

Par contre, s'agissant du « droit de vote aux immigrés » le groupe de l'artisanat n'est pas favorable à l'accorder aux résidents de plus de cinq ans car il estime que ce ne doit être possible que par une démarche de naturalisation, résultat d'une volonté réelle d'intégration.

En conclusion, pour une immigration réussie, au-delà de la détermination de quotas par branche, il serait nécessaire de mettre en place une instance d'évaluation et de suivi des besoins qualitatifs et quantitatifs en matière d'immigration au niveau de chaque pays d'Europe et de l'Europe elle-même.

Compte tenu des points de désaccord fondamentaux, le groupe de l'artisanat a voté contre majoritairement.

Groupe des associations

L'immigration : dossier complexe et sensible qui avive les oppositions et nourrit les affrontements. Pari difficile pour une Assemblée qui affirme sa crédibilité par la recherche de solutions acceptables par le plus grand nombre, pari audacieux et courageux pour le rapporteur qui accepte de s'en saisir.

Il s'agit ici de dresser une prospective de l'immigration pour 2020. Que disait pour aujourd'hui la prospective il y a 25 ans ?

Les Etats européens se retrouvaient dans la conviction que l'ère des grandes migrations internationales s'achevait au profit d'une division internationale du travail qui accentuerait les politiques de retour, remplacerait progressivement la main-d'œuvre étrangère par la main-d'œuvre nationale que compléterait la mobilité des travailleurs dans l'espace européen. Or, malgré les mesures prises de suspension de l'immigration après le premier choc pétrolier, malgré les délocalisations de certaines industries de main-d'œuvre, le mouvement du travail vers les hommes que facilitait la mondialisation ne s'est que peu substitué au mouvement des hommes vers l'espoir de travail. C'est qu'on avait mal mesuré un certain nombre de facteurs déterminants. Parmi ceux-ci, la mondialisation a eu pour effet d'accélérer la mobilité facilitée en outre par les progrès des transports et des communications. Elle a ainsi élargi le nombre de pays et les catégories de populations concernées par la migration. La fracture mondiale entre pays riches et pauvres, accentuant les déséquilibres économiques, démographiques, sociaux et politiques, a renforcé la pression

migratoire vers l'Europe dont les réseaux, le tourisme et les media idéalisent l'image auprès des déshérités. Simultanément, la déstabilisation de nombreux pays aussi pauvres que peu démocratiques a fait exploser la demande d'asile. **Une prospective ouverte aujourd'hui doit nécessairement s'appuyer sur une analyse de la situation mondiale et des grands axes d'évolution qui se dessinent**, la situation française n'en étant qu'un élément.

Cela dit, les profils migratoires se sont diversifiés. A côté de l'immigration de travail masculine et peu qualifiée de la période précédente, s'ajoutent les regroupements familiaux, les travailleurs qualifiés des classes moyennes, des spécialistes hautement qualifiés, des saisonniers de fait ou de droit, des femmes et des mineurs isolés, des étudiants, les demandeurs d'asile, les clandestins... **Cette diversification doit être prise en compte car elle nécessite des politiques différenciées et adaptées.**

La saisine conduit à articuler les trois dimensions économique, démographique et humanitaire pour construire en conséquence la politique d'immigration, d'une part, et, d'autre part, la politique d'intégration pour les immigrés de long séjour ou définitifs. Certes, tout cela est lié, mais le projet d'avis eût gagné en clarté en distinguant davantage, au lieu de les entremêler, les différentes logiques, afin d'en exposer ensuite l'interaction. Une immigration réussie, c'est un emploi stable et des droits sociaux garantis jusqu'au retour souhaité ou à l'intégration définitive. Cela exige la prise en compte rigoureuse des besoins d'emploi du pays et de sa capacité socio-économique d'accueil dans lesquels puisse, avec des chances de succès, s'insérer le projet du candidat.

Cela étant, le projet d'avis aborde l'ensemble de ces préoccupations, avec une attention particulière à la dimension humanitaire, et en tire les conséquences dans ses propositions d'infléchissement de la politique d'immigration et d'intégration. Notre groupe adhère à ses propositions même si certaines exigent sans doute information approfondie des citoyens sur leurs finalités et leurs conséquences, et peut être même expérimentations pour être mieux acceptées dans la population. Cependant, l'écart entre le nombre de personnes condamnées au déracinement et les possibilités de leur accueil réussi est tel que toute politique de régulation de l'immigration risque d'être vaine si l'on ne s'attaque avec le concours de toute la communauté internationale aux causes mêmes de l'émigration. La vraie réponse, c'est une authentique politique de coopération et de solidarité internationale s'attaquant aux grands déséquilibres économiques et sociaux dans le monde et au fléau de la pauvreté.

En conclusion : deux suggestions :

1°) Devant l'explosion du nombre de réfugiés, ne serait-il pas temps de faire avancer la question du droit d'ingérence afin d'éviter les catastrophes humanitaires, un droit maîtrisé dans le respect des compétences des Institutions Internationales ?

2°) Depuis 1974 , nous passons progressivement de l'Etat républicain dont le principe conduisait à l'assimilation des entrants, à un Etat libéral communautaire dont les modes d'insertion conduisent à l'ethnisation des groupes et à certaines formes de communautarisation. Ne serait-il pas temps que nous évaluions les conséquences de ce glissement sur la société française et l'état de l'opinion ?

Le groupe a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

La diversité et l'ampleur des mouvements migratoires dans le monde est une donnée inséparable des autres mutations liées à la mondialisation. Dans ce cadre, la CFDT prône la construction et la consolidation non seulement d'un droit des personnes à la mobilité mais aussi des droits qui en découlent.

La construction de ce droit, sa reconnaissance et surtout sa mise en œuvre effective ne relèvent pas que des seules politiques publiques. Le syndicalisme, aux plans national, européen et mondial, a vocation à être partie prenante, plus particulièrement en ce qui concerne l'égalité de l'accès à l'emploi, la promotion professionnelle et sociale, la diversité des formes de mobilité, la protection des libertés (droit d'asile) et la lutte au quotidien contre les attitudes discriminatoires. En ce qui concerne plus particulièrement l'emploi, les différents lieux d'intervention du syndicalisme (branches, territoires, comités de groupes européens...) permettent de prendre en compte de façon concrète les réalités actuelles et les perspectives en termes d'immigration.

Cette question est maintenant inscrite dans le cadre européen et correspond à la construction d'un espace géopolitique et démocratique pour les droits de la personne adaptés à la mobilité individuelle.

Monopolisée et instrumentalisée par les extrêmes, la question de l'immigration est également souvent réduite à une réponse à des besoins réels ou supposés d'ajustements démographiques ou économiques. Envisager l'immigration en termes de prospective devrait interdire des scénarios envisagés dans le seul intérêt des nations riches. Même si des régulations sont nécessaires, l'immigration future ne peut se résumer à des traitements conjoncturels de régulation des flux en fonction des besoins des pays d'accueil.

La CFDT souhaite un affichage clair des politiques publiques en la matière, négociées avec les partenaires sociaux et les associations concernées, dans le cadre des orientations européennes. Ces politiques doivent couvrir l'ensemble du parcours d'intégration, temporaire ou définitif, depuis l'accueil du primo-arrivant jusqu'à son insertion dans la société française. Dans ce cadre, la déconnexion du droit d'asile des autres questions migratoires est un préalable nécessaire à une véritable application des droits universels.

La précarité, l'exclusion, l'exploitation de trop nombreux immigrés sont aujourd'hui le résultat de politiques inexistantes ou contradictoires, dont ont joué

tant des réseaux mafieux que des employeurs sans scrupule. Ces aspects sont justement soulignés dans le rapport et l'avis. Une démarche prospective, qu'il aurait fallu certainement davantage développer, aurait permis de mieux prendre en compte la mondialisation comme cadre de la mobilité. Il s'agit en fait de définir pour l'avenir le droit individuel à la mobilité sous ses différentes formes : le départ, la circulation, l'installation, voire le retour. Pour chacune de ces formes, il est nécessaire de concevoir et de mettre en œuvre une politique transparente et concertée qui se traduise en droit. Le regroupement des moyens et des lieux de décision apparaît alors comme une nécessité.

Même si l'avis n'est pas allé assez loin en ce sens, il a justement mis l'accent sur les différents domaines (emploi, éducation, habitat, culture, citoyenneté...) qui pourront permettre de réussir l'intégration future.

Concernant plus particulièrement la citoyenneté, la CFDT estime que la nouvelle citoyenneté européenne, limitée aux seuls migrants communautaires, doit bénéficier à tous les résidents des Etats de l'Union, quelle que soit leur nationalité d'origine.

La CFDT, en regrettant par ailleurs que la sérénité nécessaire à ce thème n'ait pas pu être présente tout au long des débats, a voté l'avis.

Groupe de la CFE-CGC

Le groupe de la CFE-CGC partage le constat de l'avis sur le fait que l'immigration ne doit plus être seulement considérée dans le contexte national mais également dans le cadre de la construction européenne et de la mondialisation. Bien entendu, il ne faut pas passer sous silence les situations particulièrement préoccupantes dans notre pays qui appellent des traitements appropriés.

Le groupe partage le constat de l'avis qui dénonce les confusions qui s'expriment entre immigration et chômage, immigration et délinquance, voire entre immigration et bouleversements sociaux. Et nous adhérons au discours selon lequel il est d'autres pratiques, d'autres choix pour l'accueil et l'intégration des immigrés.

Le groupe de la CFE-CGC souligne d'emblée que l'ouverture complète des frontières n'est pas une solution. L'ouverture doit être organisée et contrôlée, et définie en termes qualitatifs et quantitatifs.

L'avis relève que les migrations de personnes disposant d'une qualification progresse. Et cette situation se retrouve également dans les pays de l'Union européenne qui essaient d'attirer les étudiants et les salariés les plus qualifiés.

La CFE-CGC a dénoncé récemment les mesures plus favorables aux cadres « impatriés » qu'aux cadres hexagonaux qui auraient pu être prises. Il s'agissait d'offrir alors aux cadres étrangers un allègement fiscal sur leurs revenus et d'alléger les cotisations sociales les concernant. De telles mesures inciteraient davantage les entreprises françaises à embaucher des cadres étrangers au

détriment de cadres français au moment même où le chômage des cadres poursuit sa progression.

L'avis soutient que l'afflux éventuel de personnes en provenance des pays de l'Est européen au moment de l'élargissement ne serait que transitoire, compte tenu de la situation démographique déprimée de ces pays. Nous craignons, cependant, qu'attirées par le coût inférieur de la main d'œuvre à l'Est, les entreprises ouest-européennes privilégient ces zones pour leurs implantations ou délocalisations, suscitant un accroissement du chômage dans l'Europe des quinze. En même temps, cette accélération des flux migratoires risque de pousser les salaires des pays de l'Ouest à la baisse. Aussi, ce problème de l'élargissement soulève la question de la consolidation et de la modernisation du modèle social tel qu'il est prépondérant dans l'Europe des quinze, et notamment en France.

Les personnes qui quittent leur pays sont souvent les plus pauvres. Mais il y a aussi des immigrés qui ont des ressources et des capacités qui leur permettraient de construire dans un autre pays leurs projets. Et ces immigrés ne cherchent pas nécessairement à s'installer définitivement.

Concernant l'accueil de stagiaires en formation professionnelle ou d'aides à la création d'entreprises, l'avis recommande, pour ceux qui le souhaitent, une réinstallation dans leur pays d'origine. Cette mesure a déjà existé et n'a pas produit les résultats escomptés. De plus, cette proposition va à l'encontre de l'idée d'intégration.

L'intégration ne se décrète pas ; c'est l'aboutissement d'un processus fondé sur l'engagement personnel, librement consenti, et qui induit l'acceptation des principes constitutionnels républicains. Le groupe de la CFE-CGC reste profondément attaché à ces principes.

Par ailleurs, nous ne pouvons accepter l'ouverture d'emplois statutaires pour les immigrés dans l'accès aux emplois dans le secteur public. D'autre part, la proposition de l'avis sur la régularisation des étrangers en situation irrégulière ne nous satisfait pas. Une régularisation massive a déjà eu lieu. Cela n'a pas empêché l'immigration clandestine d'être encore présente. La proposition de régularisation ne nous semble pas la solution la plus adaptée face à l'immigration clandestine.

Enfin, sur le droit de vote des étrangers, hors ceux issus de l'Union européenne, l'avis ne reste que dans les principes généraux et ne permet pas d'en mesurer toutes les conséquences. De plus, cela risque de banaliser l'acquisition de la nationalité française.

Les propositions de l'avis, même si elles ont une certaine pertinence et remettent en cause certaines idées préconçues, ne risquent pas de dépassionner le débat, pour certaines d'entre elles, bien au contraire.

L'avis ne propose pas de pistes susceptibles d'apporter des solutions, au vu de l'importance politique du sujet.

Dans ces conditions, le groupe de la CFE-CGC a émis un vote négatif sur l'avis.

Groupe de la CFTC

Le sujet que la commission spéciale du plan a eu à traiter est un des plus importants et un des plus délicats dont notre assemblée s'est récemment saisie.

En effet, réfléchir aux défis de l'immigration future nécessite d'aborder le sujet dans toutes ses dimensions - démographiques, économiques, sociales, culturelles, humaines, politiques, diplomatiques même - avec rigueur et sérénité.

Cette rigueur et cette sérénité ne sont pas toujours au rendez-vous dans notre pays. Et il est appréciable que notre assemblée se soit engagée à produire un avis qui permette de préparer des choix et des décisions politiques dégagés de la pression émotionnelle des opinions publiques.

Y sommes-nous arrivés ? Le groupe de la CFTC craint que non.

Pour la CFTC, la question de l'immigration, avant d'être une question économique ou politique, est une question humaine et même spirituelle. Elle touche au plus profond de la capacité d'une société à accueillir, à intégrer, à affirmer sa propre capacité de renouvellement. Avec le rapporteur, nous pensons que « *l'immigration est un apport dynamique et un enrichissement de la culture nationale* ». Parce que, comme le disent les textes, « nous avons tous été étrangers au pays d'Égypte », et que « *l'étranger qui réside avec nous sera pour nous comme un compatriote* ».

C'est parce que l'éminente dignité de toute personne humaine, proche ou lointaine, n'est pas suffisamment respectée dans le monde, y compris le monde dit développé, que la force des égoïsmes façonne trop souvent les comportements publics et privés.

Naturellement, ces principes de respect et d'accueil ne peuvent vivre sans réciprocité. Et les règles de vie commune, lentement façonnées par l'histoire, demandent à être respectées par tous ceux qui trouvent accueil dans un pays, s'y intègrent et contribuent à leur tour à son évolution, à son adaptation.

Le projet d'avis n'a probablement pas été suffisamment au cœur de la question. Les propositions qui en découlent se situent davantage au débouché d'une intention de départ (la reconnaissance des droits politiques et sociaux à tout immigré) qu'au débouché concret d'une analyse des exigences qui apparaissent dans de nombreux domaines :

- exigence d'action sociale, qui évitera à certains de nos concitoyens de faire porter aux populations d'origine étrangère la responsabilité de leurs difficultés, de leur isolement, de leur ressentiment ;

- exigence de politique familiale qui, comme le dit le rapporteur sans aller plus loin dans les propositions, permettra à notre pays de « conjuguer une politique active de soutien aux familles avec une attitude positive à l'égard de l'immigration » ;
- exigence de coopération entre pays, qui permet le retour volontaire pour participer au développement du pays d'origine, qui fait de l'immigré un coopérant et de la migration une mobilité ;
- exigence d'intégration par l'activité professionnelle, sur laquelle le projet d'avis énonce des propos intéressants ;
- exigence d'une participation à la vie de la cité, en commençant par l'implication des personnes aux différentes formes d'engagement local, sans pour autant faire du droit de vote le préalable incontournable à toute initiative en ce domaine.

La mondialisation des échanges de biens, de services, de capitaux, d'idées, de savoirs et la mondialisation des mouvements de personnes sont en plein développement. Il s'agit là, pour notre pays et pour l'Union européenne, de transformer un risque en opportunité.

A trop supprimer les règles d'accueil, de résidence et de citoyenneté pour les personnes immigrées désireuses de s'installer - et dont nous avons besoin - on exposerait nos concitoyens à des réactions égoïstes, sinon xénophobes, de rejet de l'étranger.

La réflexion de notre assemblée reste à poursuivre. Le groupe de la CFTC, tout en saluant la constance du rapporteur et les qualités qu'il a eu à déployer face à un sujet aussi délicat, s'est abstenu.

Groupe de la CGT

Jamais une saisine aura connu autant de vicissitudes et de péripéties. Sur un sujet parmi les plus conflictuels et durant plus de deux ans et demi, il a fallu beaucoup d'efforts pour que ce projet d'avis parvienne en séance plénière. On a même fait dans l'inédit : **l'expression du désaccord d'un groupe a remis en cause plus d'une année de travail et aussi le vote positif de la commission spéciale du plan.** Jusqu'au dernier moment, et sans changer le cap retenu initialement, le rapporteur a su surmonter des embûches qui pouvaient, à terme, entraver la vie même de celle-ci. On ne peut revendiquer la compétence et l'expertise sociale et économique des organisations de la société civile, valoriser leur expérience de terrain et, à l'opposé, refuser ces mêmes qualités quand il s'agit d'un avis sur l'immigration.

Cet avis est rendu public alors que les projets de loi sur la maîtrise de l'immigration et sur le droit d'asile font l'objet de débats au Parlement, ce qui rend particulièrement regrettable l'absence du ministre de l'Intérieur devant la 3^e assemblée du pays.

Le groupe de la CGT estime que ce texte constitue une base positive, progressiste et mesurée pour une recherche des conditions et de l'intégration de l'immigration en France. Il en approuve la démarche générale et nombre de ses analyses et propositions.

L'immigration est bien un apport économique dynamique et un enrichissement de la culture nationale. Ce constat, fondé sur les enseignements de l'histoire justifie le défi, énoncé par l'avis : « *définir et réussir notre politique d'immigration et d'intégration* ». Politique d'asile plus respectueuse des conventions internationales et sans confusion avec la notion d'immigration, immigration et droit à l'emploi avec le refus des politiques de quotas, partenariats avec les pays d'origine favorisant le co-développement et surtout conditions de réussite de l'intégration par l'emploi, la formation, la qualification, l'habitat, la protection sociale, la culture et enfin la citoyenneté, notamment par le droit d'être électeur et éligible aux élections locales, respect des devoirs mais aussi garanties effectives des droits à la personne, ces éléments sont essentiels pour modifier les conditions des immigrés dans notre pays dans un contexte où, « *l'économie aura besoin d'immigrés de niveaux de qualification très diversifiés...* ».

Le groupe CGT partage également l'appel aux pouvoirs publics pour que l'humanisme et l'intérêt national se combinent pour que l'immigration débouche sur l'intégration réussie de ceux et celles qui auront choisi de vivre et de travailler dans notre pays et, pour certains d'entre eux, d'en devenir citoyens...

Le groupe de la CGT estime que les projets gouvernementaux, très vivement contestés notamment par la Commission nationale consultative des droits de l'Homme et par les associations les plus concernées, sont aux antipodes des préconisations formulées dans l'avis.

Le droit d'asile, « *droit fondamental consacré par les conventions internationales et en France par la Constitution* », devient minimaliste, en totale contradiction avec les accords de Genève. Il est ramené à une question de gestion des flux, confondant asile et immigration.

Par ailleurs, ces projets de loi conduisent à rendre encore plus précaire la situation des étrangers régulièrement installés en France : contrôles renforcés sur les certificats d'hébergement, pouvoir des maires de refuser les hébergements à l'étranger qui souhaite faire venir un visiteur, délais de rétention allongés et les demandeurs de visas soumis au relevé de leurs empreintes digitales. Le regroupement familial ne donnera plus droit automatiquement à une carte de résident de dix ans ; résultat, encore plus de précarité. Les mesures préconisées s'attaquent bel et bien à ceux qui acceptent ou peuvent accepter de jouer le jeu légal.

Ces aspects, parmi les plus critiquables des projets de loi actuellement en discussion, énoncés à la lumière des travaux du Conseil économique et social, confirment que le gouvernement ouvre ainsi la porte à une politique de restriction et de sanction, pour des quotas de métiers et de compétences, et ceci

en contradiction avec ce que vient précisément de déclarer le Président de la République au nom de la France et aussi, en l'occurrence, de l'Allemagne lors de la réunion des chefs d'Etat européens.

Pour ce qu'il contient en matière de choix sociaux, économiques et culturels d'une politique d'immigration et pour prendre part au débat sur les projets de loi actuellement soumis au Parlement, le groupe de la CGT a adopté l'avis.

Groupe de la CGT-FO

Le groupe FO mesure l'importance du projet d'avis soumis à l'Assemblée. Son cheminement difficile a témoigné de l'intérêt et des craintes suscités par les déplacements de population contraints ou volontaires, et démontré la complexité du sujet.

La volonté d'aboutir est d'autant plus remarquable que la mutation libérale de nos sociétés encourage la tendance à l'immigration et, tout naturellement, celle qualifiée d'illégale. De fait, elle rend difficile toute approche visant à réaliser au mieux l'insertion des immigrés.

De plus, la période actuelle de ralentissement du rythme de la croissance et de remontée du chômage renforce les préjugés et fragilise les considérations les plus humanistes.

Mais nul ne peut douter qu'à défaut de répartition des richesses, les situations de détresse économique et/ou politique alimenteront durablement des flux migratoires en direction des pays les plus riches. Au demeurant, et à court terme, notre démographie communautaire plaide pour l'ouverture de voies légales à l'immigration, dans des conditions raisonnées et maîtrisées.

Entre la mobilité accordée à ses ressortissants qui ne l'utilisent guère et l'accroissement du nombre des migrants extra-communautaires qui en sont privés, l'Union européenne doit sortir effectivement de ses paradoxes. La plate-forme élaborée par la Commission est un premier pas ; encore faudrait-il que les Parlements en débattent et que les Etats membres disposent des marges de manœuvre pour la mettre en pratique.

Si l'intégration suppose des droits, elle implique des devoirs. Force ouvrière adhère pleinement à la réaffirmation des principes constitutionnels fondés sur les valeurs républicaines. La laïcité en est le ferment et le moyen d'assurer l'émancipation de tous, y compris celle des immigrés qui ne saurait être remise en cause.

S'il faut donner des moyens au Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations, FO réclame en outre pour l'Education nationale, en charge de l'instruction civique, les crédits indispensables à l'accomplissement de ses missions.

Le projet de loi de Finances 2004, n'est pas rassurant sur ce point, excepté si la demande d'une renégociation du Pacte de stabilité et de croissance, émise par le Conseil économique et social est entendue.

Le droit d'asile subit aussi les affres du contexte économique. La vigilance qu'il convient d'observer en la matière ne saurait donner lieu à la confusion, voire à l'amalgame des situations, affaiblissant au bout du compte le droit fondamental du respect de la vie.

Le travail conservant un rôle majeur dans les processus d'intégration des migrants au sein des pays d'accueil, FO approuve le volet emploi/immigration du projet d'avis. Pour force ouvrière, il ne s'agit pas seulement de pallier le risque de pénurie future de compétences, mais de sortir du discours stéréotypé versant dans l'utilitarisme sélectif aux fins économiques et démographiques, empreint de souci sécuritaire.

L'égalité des chances doit se traduire par des programmes nationaux incluant l'accès à l'éducation/formation pour obtenir un emploi de qualité, des droits à la protection sociale, ce qui doit conduire les partenaires sociaux à s'impliquer.

Elle passe également par l'ouverture des emplois publics dans le cadre des règles statutaires de recrutement et de carrière.

Enfin, nous ne pouvons que souscrire au renforcement de la lutte contre les filières clandestines et contre les esclavagistes qui les organisent en profitant de la misère des migrants. Sous cet angle, le rapport sur « *l'Esclavage contemporain et ses réseaux* », présenté par Michèle Monrique et adopté par notre Assemblée, prend tout son sens. L'illégalité qui entraîne toutes les formes d'exploitation humaine et participe à l'économie souterraine ne peut que favoriser la montée des communautarismes, des intégrismes et mettre en échec les politiques d'intégration. Ce problème dépend également dans sa résolution, des politiques d'entraide et de solidarité depuis les pays développés vers ceux qui le sont peu.

Le groupe force ouvrière a voté le projet d'avis.

Groupe de la coopération

Le sujet de l'immigration future est important pour la société et la démocratie françaises et mériterait un débat serein. Parce que les circonstances l'ont fait ainsi et que le sujet est délicat, le dialogue a été par instant difficile au sein de la commission spéciale du plan. Le groupe de la coopération le regrette d'autant plus que le Parlement débat parallèlement du sujet, que les déclarations radicales se multiplient et qu'il appartient au Conseil économique et social de dégager plutôt les lignes de convergence que de soutenir des positions frontales.

S'il y a des immigrés, c'est parce qu'il existe déjà un phénomène d'émigration. Il est la résultante d'une mondialisation non régulée générant des écarts de développement croissants entre les pays, et des progrès insuffisants de

la démocratie dans le monde. Parmi ces hommes, ces femmes, ces familles qui ont des raisons voulues ou imposées de quitter leur pays, certains choisissent la France parce qu'elle est perçue comme « un pays riche » et comme la patrie des droits de l'homme. Depuis longtemps la France a donc à accueillir des demandeurs d'asile, de travail, et des familles qui veulent se regrouper. Pourquoi et comment accueillir ces immigrés dans notre pays ? La France regroupe des citoyens qui partagent une identité au sein d'un Etat-Nation fondé sur les valeurs républicaines. Notre identité s'est construite au fil de l'histoire en même temps que se composait l'unité de ses composantes : unité territoriale - la République est une et indivisible -, langue commune, métissage, principes de laïcité et démocratie représentative. Parce que notre République est un Etat-Nation qui refuse le communautarisme, elle se préoccupe d'intégrer ce qui veut dire accueillir, insérer et éveiller à la citoyenneté. Parce que notre République est un Etat-Nation, elle doit veiller à donner l'accès à son territoire à ceux qui sont prêts à en respecter les règles.

Poursuivant cet objectif d'intégration dans la République, nous sommes confrontés à des problèmes réels - qui ne sont pas seulement imaginaires - liés à l'immigration : il serait dangereux de sous-estimer les craintes de nos concitoyens face à la montée du chômage, de la délinquance et des dérives communautaristes. Ces craintes renvoient à des réalités vécues qui frappent tout autant les populations immigrées que de souche. La situation de certaines femmes immigrées victimes de discriminations et de violences interrogent les valeurs de notre République, notamment celles qui s'appuient sur les principes d'égalité des hommes et des femmes, et de laïcité. Ces dérives auraient mérité d'être dénoncées plus vivement.

Au-delà de l'immigration légale et du droit d'asile, notre pays est également confronté à l'immigration illégale. La France « *est confrontée à la réalité de son incapacité à accueillir tous ceux qui le souhaiteraient, quelles que soient leurs motivations* » dites-vous. Le groupe de la coopération considère également qu'un objectif « d'immigration zéro » serait illusoire, contraire à la tradition humaniste de la France, ainsi qu'à nos besoins démographiques et économiques futurs qu'il faudra identifier précisément. C'est pourquoi il est indispensable de réguler l'immigration, et d'adapter les procédures actuelles, ce qui ne veut pas dire « ouvrir les frontières » ou « assouplir les procédures ». Le lien avec l'économie doit être contractualisé pour éviter que les immigrés ne viennent grossir le rang des sans-emploi. Il faut donc subordonner la régularisation éventuelle des « sans papiers » à des critères de durée de présence sur le territoire et des critères d'emploi. Les perspectives de pénuries de compétences nous semblent devoir être affinées et nuancées. Elles ne justifient pas une relance de la politique d'immigration. En tout cas cette problématique met en relief la nécessité d'une politique de formation en fonction des besoins de l'économie, notamment pour les chômeurs.

Le groupe de la coopération a considéré que l'avis qui entend se projeter dans le futur est confronté à l'actualité d'un projet de loi, ce qui brouille la

sérénité d'un débat dans lequel chacun entend rester libre d'exprimer ses propres convictions.

Groupe des entreprises privées

Quels sont les défis de « l'immigration future » ? Le présent avis n'a pas répondu à cette question. Il ne permettra pas d'éclairer les décisions des pouvoirs publics, qui d'ailleurs ont déjà été prises.

Parler des défis de l'immigration future impliquait une démarche prospective. Or, si l'approche humaniste choisie par le rapporteur - qui replace la France dans cette tradition historique et politique de terre d'accueil - est éminemment louable, elle n'est assortie ni du pragmatisme, ni du réalisme sans lesquels ce sujet ne peut être valablement traité.

D'une part, l'avis est élaboré à partir des aspirations des immigrants plutôt que des besoins de notre économie et de la capacité de notre pays à intégrer durablement cette immigration.

D'autre part, l'avis ne mesure pas l'impact de ses propositions :

- sur l'équilibre de la société française et, dans le contexte actuel, les risques de réactions négatives qu'il peut susciter ;
- sur l'équilibre des comptes sociaux, compte tenu notamment de la situation déjà difficile de la dépense publique ;
- sur l'évolution de la population active.

Si nous retenons l'hypothèse d'un recours à l'immigration, soyons clairs sur ce que nous voulons :

- soit une immigration très qualifiée, qui ne peut correspondre qu'à des cas particuliers, et ne relève donc pas d'une politique globale d'immigration ;
- soit une immigration non qualifiée, qui conduira à alourdir les dépenses de solidarité, et à augmenter encore le nombre des inactifs, ce qui pose le problème du bouclage de nos finances collectives.

À rebours de ces évidences, l'avis préconise une régularisation massive des immigrés en situation irrégulière, et se garde bien d'évaluer l'incidence d'une telle opération sur les comptes sociaux de la nation.

Plusieurs propositions de l'avis restent donc très contestables :

- l'ouverture à l'immigration de demandeurs d'emplois sans examen de la capacité d'employabilité de cette population ;
- la généralisation de contrats pluriannuels permettant des allers et retours entre pays d'origine et pays d'accueil, qui vont à l'encontre de l'idée d'intégration ;
- la régularisation des étrangers en situation irrégulière, présentée comme la seule réponse à l'immigration clandestine ;

- la simplification de la procédure d'acquisition de la nationalité française, au risque de banaliser celle-ci.

Notre groupe a pris ses responsabilités en votant contre cet avis que 102 conseillers (contre 83) n'ont pas approuvé.

Groupe des entreprises publiques

Le groupe des entreprises publiques salue le travail et le courage du rapporteur. Les débats au sein de la commission, trop souvent selon nous, se sont passionnés et les positions se sont figées, rendant difficile le travail sur les points de vue différents.

Le projet d'avis montre que l'immigration du futur sera différente de celle du passé. Nous sommes dans une économie qui se mondialise. La politique d'immigration de la France doit être une composante de sa stratégie dans un monde qui connaît une intense compétition économique.

La France agit en faveur d'un monde multipolaire. Sa politique d'immigration ne peut se réduire à une vision économique, si importante soit-elle. Elle doit aussi avoir une dimension éthique et politique : la France, dans des proportions qui doivent être maîtrisées, continuera à accueillir des femmes et des hommes selon des critères échappant à la sphère de l'économie. D'où l'importance de distinguer ce qui est de l'ordre de l'immigration économique et ce qui est de l'ordre du droit d'asile, même si, une fois intégrés, les immigrés au titre du droit d'asile, participent eux aussi aux équilibres de la société.

Le projet d'avis rappelle que la France va vers une pénurie de population active. L'immigration future comportera deux pôles contrastés de candidatures : d'un côté une main-d'œuvre qualifiée que les pays développés se disputeront, de l'autre une main-d'œuvre faiblement qualifiée dont la demande excédera nos capacités d'accueil.

Enfin, sans naïveté excessive, nous approuvons une approche positive des effets de l'immigration sur la société française. L'intégration doit être appréhendée dans cet esprit. Ceci suppose un changement de culture à son égard impliquant tout à la fois une volonté politique forte et une grande fermeté sur les principes qui fondent la cohésion républicaine, l'esprit de responsabilité et l'engagement de tous les acteurs de la société civile et des citoyens.

Il nous paraît souhaitable d'introduire après un délai de cinq années de résidence une pratique de citoyenneté civique inspirée de celle des citoyens non nationaux de l'Union européenne se traduisant par le droit d'être électeur aux élections locales.

Notre groupe, bien qu'en accord avec ces grands principes, est réservé sur la capacité du projet d'avis à en gérer les articulations. Après avoir bien souligné l'effet contradictoire de la régularisation des situations illégales, facteur d'intégration mais aussi encouragement à la poursuite de l'immigration illégale,

le projet d'avis préconise en France une régularisation systématique sans mesures précises préalables pour maîtriser l'immigration illégale.

Par ailleurs, s'il convient d'organiser, dans la durée, une immigration significative et maîtrisée, le projet d'avis gère mal la contradiction entre cette affirmation et le contexte économique morose actuel. Ce manque de clarté ouvre un risque de lecture partisane.

Enfin le texte, par sa conception extensive du droit d'asile, et le poids qu'il prendrait ainsi, ferait entrer *de facto* ce droit dans l'immigration économique, lui faisant ainsi perdre son caractère politique.

Le projet d'avis en son état représente un travail important et positif, mais il comporte aussi des aspects, dus selon nous à un insuffisant « travail sur les contraires », qui ouvrent la voie à des interprétations politiques allant à l'encontre du but poursuivi par notre assemblée.

C'est la raison pour laquelle nous avons renoncé à un vote de groupe. Chacun de ses membres a donc voté en fonction de sa sensibilité personnelle.

Groupe de la mutualité

Avec près de 15 millions de Français dont un parent au moins est d'origine étrangère, on aurait pu espérer un débat public dépassionné sur le futur de l'immigration. Or, il n'en est pas ainsi.

Cette réflexion avait deux objectifs : proposer des réponses concrètes aux difficultés existantes, imaginer les évolutions à venir, compte tenu des données économiques, politiques, sociales, culturelles, disponibles.

Toutes les études montrent que pour une longue période, la France aura besoin d'une population active largement renouvelée et nombreuse. Comme la situation démographique ne permettra pas - à elle seule -, de relever le défi, un recours significatif à l'immigration sera nécessaire. C'est ce que le projet d'avis préconise.

Une fois ce constat admis de tous, le problème consiste à évaluer le niveau du flux d'immigrés souhaités et à préparer les conditions de son accueil, par une politique de l'intégration. Celle-ci doit avoir deux grands objectifs :

- offrir à l'immigré toutes facilités pour s'installer décemment sur le territoire. Sur ce point, tant en matière d'emploi, de formation, d'éducation qu'en matière de logement, le projet d'avis présente des propositions nombreuses et pertinentes. Il s'agit moins d'accorder des droits spécifiques aux immigrés que de leur ouvrir l'accès aux droits de tous. Certes, le droit d'être électeur et éligible aux élections municipales cristallise des oppositions. Mais le Conseil économique et social devrait logiquement convenir que le lien qu'il a établi entre fiscalité et démocratie quand il débattait du financement de l'Europe, a sa réplique à ce niveau ;

- obtenir qu'il se coule dans les principes qui fondent le fonctionnement de la République. Sur ce point, le texte rappelle le pacte républicain, ciment de l'unité nationale. Pendant trop longtemps, on a exalté le droit à la différence au nom du multiculturalisme. Or, seul le respect de la laïcité, à l'école comme dans les services publics, constitue la réponse adaptée au danger du communautarisme extrémiste qui se profile. Au-delà d'une acceptation pure et simple de la diversité, la laïcité implique un dépassement des particularismes et tend à rapprocher les individus sans entraver de quelque façon leur liberté. Elle participe donc de la cohésion sociale.

Cependant, l'on doit garder à l'esprit que la France est hors d'état d'accueillir de manière permanente toutes les personnes qui le veulent. Les flux d'immigration sont les conséquences de l'écart croissant entre les régions pauvres - où, de plus, la population s'accroît -, et les régions riches. Le groupe de la mutualité considère que les quotas sont une réponse illusoire à un vrai problème. Dans le contexte présent, il n'est pas illégitime de chercher à maîtriser les flux d'immigrés, et il faut renforcer « *la lutte contre les réseaux de trafic illégal d'immigrants* », comme le recommande le projet d'avis. Mais cette volonté de maîtrise s'appuie sur une politique dynamique d'aide au développement en partenariat avec les gouvernements des pays concernés. C'est là la seule voie susceptible d'éclairer l'horizon en donnant enfin des raisons d'espérer à des populations laissées pour compte par une mondialisation qui creuse les inégalités.

Compte tenu de ces remarques, le groupe de la mutualité a approuvé.

Groupe de l'Outre-mer

La question de l'immigration est une question sérieuse, extrêmement complexe et difficile à aborder avec toute l'ouverture et la sérénité qu'il faudrait. Son approche ne peut donc pas seulement être juridique, comptable ou d'ordre public parce que c'est de chair et de sang qu'il s'agit.

La France, à l'évidence, a besoin d'ouvrir ses frontières à l'immigré, un besoin que confirment toutes les projections, à la fois pour faire face au vieillissement de sa population et pourvoir de nouveaux emplois y compris ceux que ne veulent plus occuper aujourd'hui les nationaux. De ce point de vue, l'immigration est d'évidence une source de développement économique, une piste pour la croissance de l'emploi et pour l'enrichissement de la France. De ce fait, le principe d'une politique d'immigration, pour y faire face, ne fait pas débat. Ce qui fait débat c'est la question de savoir à qui, à quels ressortissants, de quels profils, de quel pays, faut-il ouvrir ses frontières, avec en arrière-plan, quel risque sociétal ?

Le problème aujourd'hui, c'est que l'immigration massive est principalement le fait de populations venant essentiellement du Sud, qui fuient la

misère, la dictature, la faim et qui forcément dérangent par leur différence, leur parler, leur mode de vie.

La précarité, en outre de leur condition, en fait inéluctablement des proies faciles pour les trafics en tous genres, qu'il s'agisse du travail clandestin, de la prostitution ou de la drogue. Tout cela alimente une perception globalisante, négative, de l'immigré, source d'intolérance et de xénophobie.

Il y a donc, d'une part, à anticiper une politique de l'immigration en rapport avec les besoins identifiés de la France ; c'est le moins difficile.

Il y a, de l'autre, à traiter la question du flux actuellement subi, et qui inquiète. Celui-ci met en cause l'humanisme, les droits de l'homme, la conception même que l'on se fait de la République et des relations internationales.

L'avis a le mérite d'aborder de front, et dans sa globalité, la question de l'immigration.

Il bat en brèche opportunément, à un moment où la France est confrontée à la question du chômage, de la protection sociale et de la sécurité, un certain nombre d'idées reçues qui font de l'immigré un voleur de travail et qui le placent, généralement, au cœur des désordres et des délinquances urbaines.

L'avis propose, en outre, clairement que la France ait à l'égard de cette immigration, premièrement une politique qui en permette la maîtrise mais qui, en même temps, prenant acte des réalités internationales qui en sont la cause, assure l'accueil de celle-ci dans le respect des droits de l'homme, des conventions européennes et des traités internationaux. Deuxièmement, une politique d'intégration par la régularisation, sans systématisme, l'accès aux mêmes droits que les nationaux, l'emploi, l'habitat, l'éducation, la formation, l'accompagnement social, la citoyenneté et l'image.

En corollaire, l'avis rappelle la nécessité pour l'immigré de se conformer aux lois fondamentales de la République, qui est laïque.

Venant d'Outre-mer, le groupe ne peut qu'être particulièrement sensible au volontarisme et à l'humanisme qui marquent l'approche de l'avis et ne peut, sur le principe, que souscrire à l'esprit qui marque ses préconisations.

D'expérience, le groupe mesure bien à quel point l'affirmation d'une telle approche est utile pour faire progresser l'intégration, en général, pour faire reculer le racisme, pour faire progresser une dimension plus humaine et plus fraternelle de l'homme en général dans la définition des politiques publiques. Pour autant, il mesure aussi la difficulté de faire entendre de telles mesures et plus encore de les mettre en œuvre en raison de leur coût, bien entendu, mais surtout, des problèmes culturels qu'elles posent.

La France, malgré son histoire, malgré l'affirmation du principe d'égalité républicaine, n'a jamais su intégrer ses minorités, dont les droits restent encore trop souvent virtuels, comme est venue le rappeler ponctuellement la Commission européenne. Elle aurait bien du mal aujourd'hui à prétendre, avec

crédit, vouloir et surtout pouvoir accueillir et intégrer, suivant une formule devenue célèbre « toute la misère du monde ».

Pour autant, l'horizon mis en perspective dans l'avis est bien celui qu'il ne faut pas perdre de vue. Il faut donc faire la part du possible dans ce que nous devons considérer comme un horizon. En l'état, il faut prendre acte que c'est souvent la désespérance, les inégalités de développement, la mondialisation, mais aussi l'égoïsme de pays riches, qui consomment près de 90% des richesses du monde, qui sont la cause de l'immigration subie et clandestine.

Il est évident qu'une politique de l'immigration maîtrisée et conforme aux droits de l'homme, passe par une remise en cause des politiques internationales, du commerce et de l'aide au développement.

L'avis met courageusement en phare une question extrêmement sensible, à bien des égards violente, celle de la pauvreté, celle de la démocratie dans le monde, à laquelle il offre un chemin d'espoir et de fraternité.

Groupe des personnalités qualifiées

M. Bennahmias : « Je vais essayer de ne pas choquer l'assemblée et de ne pas rajouter de difficultés à la complexité de la situation. Quand on lit cet avis, il me semble qu'il n'y a pas matière à avoir autant d'histoires. Il contient des propositions déjà débattues par la société et l'ensemble des parlements nationaux, et l'une des plus fortes d'entre elles, le rappel des droits et des devoirs des immigrés, fait l'unanimité. J'admire ceux qui pensent aujourd'hui que, dans le cadre de la mondialisation, ils ont encore les moyens de maîtriser les flux migratoires. Quand on voit les risques que les populations les plus déshéritées du sud de la planète, du sud-est, voire de l'est, sont prêtes à prendre ; quand on entend quotidiennement les médias faire état de ces candidats à l'immigration retrouvés morts dans des containers, des bateaux ou sous des trains d'atterrissage d'avions, comment imaginer, avec ou sans quotas, arriver à maîtriser le phénomène ? Le plus important est bien la nécessité de redistribution des richesses dans les rapports entre le Nord et le Sud, ou le Nord et le Sud-Est du continent. L'objectif des 0,7 % du PIB d'aide est une priorité nécessaire mais insuffisante à répondre à la nécessité économique qui pousse les familles à venir dans les pays riches pour pouvoir à peu près vivre. Il faut par ailleurs compter avec les changements climatiques et les catastrophes naturelles annoncées - alors, est-ce à dix ans, vingt ans, trente ans ?- qui vont amener à avoir un regard totalement différent sur les flux migratoires. Je n'ai pas plus de réponse que nous tous ici à ces questions fondamentales. Mais il me semble que l'on ne peut pas faire abstraction, dans cet avis, de ces problématiques et notamment celle du réchauffement de la planète. Je ne pense pas faire de catastrophisme et je suis bien dans le discours tenu par Jacques Chirac à Johannesburg sur les nécessités de créer une organisation mondiale de l'environnement. Il y a aujourd'hui dans ce domaine un énorme retard. Il me semble que cet avis dépassionné devrait avoir un avis favorable. Je serai de ceux qui voteront pour ».

M. Pasty : « J'aurais souhaité pouvoir exprimer à cette tribune un avis positif si j'avais eu la conviction que le rapport dont nous débattons peut être utile, et qu'il sert la cause de l'immigration et de l'intégration des immigrés. Malheureusement telle n'est pas ma conviction et c'est avec beaucoup de regret, car on ne peut se satisfaire d'une occasion manquée, que je vais devoir expliciter les raisons qui motivent mon vote négatif. Premièrement, je considère que le projet d'avis ne correspond pas à l'esprit de la saisine qui portait sur « les défis de l'immigration future » à laquelle il est censé répondre. Il devait répondre à une vision prospective. Or l'essentiel du rapport et de l'avis porte d'une part sur une justification de l'apport bénéfique des immigrations passées, certes intéressante et utile, à condition qu'elle n'occulte pas la prospective, et d'autre part sur les politiques à mettre en œuvre pour une intégration décente des immigrés déjà présents sur notre territoire, et pour ceux que nous accueillerons dans le futur. Mais il s'agit là d'une obligation morale impérative qui n'a rien de prospective. Deuxièmement, il fait l'impasse sur des analyses essentielles, comme celles des pressions migratoires qui vont s'exercer sur les frontières sud et est de l'Union européenne et sur les conclusions qu'il conviendrait d'en tirer. Au sud, les données démographiques et économiques qui caractérisent les pays de la rive sud mais aussi les pays sahéliens ne peuvent être ignorées. Plus d'un tiers de la population des États du Maghreb a moins de quinze ans, et ces jeunes arriveront sur le marché du travail dans les quinze prochaines années. Qu'est-ce qui est prévu pour les accueillir, tant sur le marché du travail de leur pays de naissance qu'en termes de création d'emplois dans les pays vers lesquels ils seront contraints d'émigrer ? Troisièmement, l'avis n'est d'aucune utilité pour le gouvernement dans la mesure où les préconisations qu'il formule sont soit extrêmement vagues et souvent contradictoires, soit, quand elles sont plus précises, assorties d'aucune évaluation des moyens, notamment budgétaires nécessaires à leur mise en œuvre. Quatrièmement la question centrale de l'évaluation quantitative et qualitative des emplois disponibles qui doit fonder toute politique d'immigration et qui est essentielle pour l'intégration des étrangers déjà présents sur notre territoire n'est pas correctement traitée, ou débouche sur des conclusions souvent contradictoires au regard des préconisations proposées, notamment en ce qui concerne l'immigration illégale. Je reste convaincu que la maîtrise et l'organisation des flux migratoires passent nécessairement par la conclusion d'accords entre les pays d'origine des immigrants et les pays d'accueil, sur la base d'une volonté mutuelle renforcée de codéveloppement. Sans cette coopération renforcée dont le Président Chirac s'est fait le promoteur lors de son voyage en Afrique sahélienne, l'immigration illégale, avec tout son cortège de drames et de souffrances et d'exploitation, voire de nouvelles formes d'esclavage perdurera et continuera à déstabiliser au niveau social aussi bien les pays d'origine que les pays d'accueil ».

Groupe des professions libérales

Difficile « accouchement » pour ce thème périlleux. Traité sous tel ou tel de ses aspects dans différents avis précédents, il fait l'objet d'une analyse de l'ensemble des questions liées à l'immigration et à l'échéance d'une génération au moins. En ce sens, il s'agit d'un travail novateur. Le groupe des professions libérales est reconnaissant du travail effectué par le rapporteur. Cela d'autant plus que, sur un sujet qui prête autant à la polémique facile, et pour tout dire stérile, il a tenté, à travers un processus long et difficile, de trouver des compromis, malheureusement rarement avec succès.

Avant de relever les points de divergence, le groupe des professions libérales a évoqué trois points positifs :

1) Au-delà des seuls besoins de l'économie, la France a une tradition à accueillir des étrangers. Le rapporteur l'a bien rappelé, le droit d'asile est un droit fondamental qui est consacré en France dans la Constitution. Mais les considérations humanistes ne doivent pas masquer les considérations pragmatiques et réalistes. Il faut pouvoir réserver aux immigrés des conditions décentes d'accueil dans notre société. Il faut y consacrer des moyens, mais nous serons jugés plus sur la qualité des services rendus que sur le nombre de personnes accueillies.

2) Le groupe des professions libérales ne peut qu'appuyer le rappel fait par le rapporteur de l'importance des valeurs « républicaines et françaises » qui doivent aussi bien guider ceux qui souhaitent être accueillis en France que ceux qui doivent les accueillir. A ce titre, l'intégration par la langue, porteuse de telles valeurs, est essentielle.

3) Enfin, le groupe des professions libérales se félicite que le rapporteur ait explicitement rappelé la nécessité pour la France de faire connaître aux candidats à l'immigration, la réalité de notre pays, et les règles qu'ils auront à respecter, étant entendu qu'aux droits sont attachés des devoirs, dont le premier est le respect par tous de la loi commune.

Le groupe des professions libérales est très réservé, pour ne pas dire en opposition totale avec le rapporteur sur de nombreux points.

Il est enclin à penser qu'il faut tout d'abord « INTEGRER » les immigrés déjà installés en France : il faut favoriser le retour à l'emploi de ceux qui en sont exclus, il faut favoriser une meilleure insertion des jeunes en développant l'attractivité des emplois où les recrutements sont défaillants. En tout état de cause, il serait impensable qu'en cas de reprise, nous importions de la main d'œuvre étrangère et continuions à indemniser les chômeurs faute d'avoir su les former !. Après toutes ces étapes seulement, on peut envisager de regarder les secteurs qui connaissent des pénuries de main d'œuvre et favoriser une immigration économique ciblée. Le groupe adhère en ce sens à la thèse de l'INED selon laquelle il n'y a aucune raison d'ordre démographique qui justifie que l'on encourage le développement massif de l'immigration en France dans les décennies à venir.

La liste est longue des points de désaccord : ouvrir les voies légales d'entrée pour les immigrants porteurs d'un projet migratoire ou instaurer des formules souples de régularisation, sans qu'il soit question de nécessaires garde-fous, voire de nécessaires évaluations des conséquences économiques ... donner la possibilité à toute personne qui passerait de longues périodes hors de France, de conserver son statut de résident, etc.

Concernant les droits politiques des résidents extra-communautaires, il semble plus opportun de ne pas gêner l'objectif, qui paraît extrêmement légitime, de favoriser la naturalisation. Le droit d'être électeurs et éligibles aux élections municipales, accordé aux étrangers résidant depuis au moins cinq ans en France, nous pose un réel problème. Aurons-nous une garantie de réciprocité ?

La France a besoin d'une immigration correspondant aux attentes de son économie, mais les choix qui doivent être faits doivent être rationnels, fondés sur une analyse objective de l'offre et de la demande. La prise en compte des besoins réels de l'économie est la condition qui permettra la meilleure des intégrations, celle qui s'effectue par le travail.

Pour toutes ces raisons, le groupe des professions libérales a voté contre l'avis.

Groupe de l'UNAF

Le groupe de l'UNAF tient à remercier le rapporteur, M. Michel Gevrey, pour la persévérance et la bonne volonté dont il a fait preuve au cours de débats longs et difficiles. Le sujet est conflictuel et, de ce fait, le rapprochement des points de vue malaisé.

Peut-être a-t-on mal engagé le débat par manque de méthode. N'eût-il pas fallu préciser de façon claire les objectifs et la portée de l'avis, en particulier par rapport au thème proposé : « *Les défis de l'immigration future* » avant d'en faire l'analyse ? L'approche prospective se dessine mal à travers le texte qui, par ailleurs, est une excellente contribution par la connaissance historique, les résultats de l'immigration et ses limites, et pour l'examen des problèmes auxquels est confronté notre pays, mais aussi l'Europe.

Si l'avis est empreint d'une philosophie humaniste, il demeure souvent trop général avec cependant des points très positifs, comme le pacte républicain, inscrit dans les obligations de l'étranger qui s'installe en France, conformément au principe de laïcité et de valeur qui en découle, le refus de la double discrimination dont sont victimes les femmes immigrées, ou encore la protection des mineurs.

Les remarques que le groupe de l'UNAF souhaite formuler sont de trois ordres :

- la place et le rôle des familles dans l'intégration ;
- le problème du logement qui est la clé de la réussite de l'intégration ;

- le problème de l'insertion des jeunes dans la vie économique, sociale et culturelle, et les politiques de formation adaptées aux exigences personnelles (volonté de réussite, dignité) et collectives (place dans l'économie).

Certes, ces thèmes sont abordés et l'avis précise, en particulier, que la France, comme tous les pays de l'Union européenne, devrait avoir besoin d'immigration. C'est donc son intérêt à apprendre à conjuguer une démographie dynamique et une politique de soutien à la famille, avec une nouvelle attitude collective positive à l'égard de l'immigration au sein d'un monde nouveau où les économies et les cultures sont en interaction à l'échelle de la planète.

Pour cela, il est nécessaire d'aider, organiser et réussir l'intégration. Cette dernière ne passe-t-elle pas aussi, et d'abord, par le rôle que peut jouer la famille, souvent lieu de solidarité et de cohésion sociale ? D'où la nécessité de mettre en œuvre une politique du logement réaliste et adaptée qui permette à la fois un rapprochement familial, mais aussi une vie sociale et culturelle échappant au ghetto et au rejet. Notre pays manque cruellement d'un parc de logement social en nombre suffisant, qui favorise la mixité et l'organisation de cadres de vie épanouissants. Un effort particulier est à faire.

On doit aussi compter sur la famille pour créer le lien social et la dignité des parents et des jeunes. Aussi, déplorant qu'un alinéa allant dans ce sens ait été supprimé, l'UNAF en a demandé le rétablissement. Certes, il est indispensable de prévoir l'accès des enfants aux structures d'accueil de la petite enfance, en particulier aux écoles maternelles. Il est tout aussi important d'y associer les familles, ce que notait le texte d'origine : « *On sait combien l'éducation à ce niveau favorise la socialisation et les apprentissages futurs, en particulier lorsque les familles sont associées à la démarche.* »

Le groupe de l'UNAF regrette aussi que les problèmes spécifiques des jeunes dans leur démarche intégrative n'aient pas été traités de façon approfondie, en particulier dans les domaines de la formation initiale et professionnelle, et de l'intégration économique des garçons et des filles, ces dernières étant souvent encore plus marginalisées.

Enfin, le groupe de l'UNAF souhaite que la possibilité d'accorder aux étrangers résidant en France le droit d'être électeurs aux élections municipales, soit assortie d'une adhésion majoritaire du corps social, afin d'éviter toute dérive.

Le groupe de l'UNAF, tout en reconnaissant les avancées portées par le rapport et les efforts du rapporteur, a émis un vote d'abstention sur l'avis.

Groupe de l'UNSA

L'UNSA apprécie tout particulièrement l'orientation humaniste de l'avis. En effet, avant d'être des travailleurs potentiels intervenant sur le marché du travail, les immigrés sont des hommes et des femmes, des enfants aussi, parfois isolés, sujets de droits et de devoirs. L'avis inventorie les conditions de leur accueil qui doivent être conformes aux valeurs que proclame la République française. Il est légitime que l'on exige des étrangers qu'ils respectent, sur le sol français, les lois de la France, quelles que soient leurs traditions ou leurs coutumes. En contrepartie, la France leur doit l'égalité des droits avec les Français, la non-discrimination. L'avis mesure les efforts qui restent à faire en ce domaine. Il examine les situations particulièrement préoccupantes (femmes immigrées, mineurs non accompagnés, gens du voyage) et la situation très difficile des départements et territoires d'Outre-mer, quitte à renvoyer à des études complémentaires.

Comme les pays d'Europe, la France est confrontée à l'immigration illégale que nourrit une économie parallèle difficile à chiffrer et qui s'appuie sur des réseaux de trafic humain, exploités d'hommes et de femmes qui fuient la misère de leur pays d'origine. L'avis préconise le renforcement de la lutte contre ces réseaux, en liaison avec l'Union européenne. Par ailleurs, il appelle les partenaires sociaux à combattre le travail illégal.

Il propose de promouvoir les avantages économiques et sociaux, pour notre pays, d'une immigration régulière maîtrisée. Elle est d'autant plus nécessaire qu'à brève échéance, la France verra diminuer sa population active endogène. L'avis recommande en conséquence d'ouvrir les voies légales d'entrée, de faciliter le renouvellement des titres de séjour temporaire, de réduire la durée de séjour nécessaire pour obtenir un statut de résident de longue durée contrairement au projet de loi du gouvernement, de faciliter les allers et retours des immigrés vers leurs pays d'origine, de limiter les emplois réservés aux Français y compris dans la fonction publique, de développer l'accueil d'étudiants étrangers et de stagiaires en formation professionnelle.

L'avis préconise de renforcer les partenariats avec les pays d'origine et que les engagements internationaux pris par la France depuis une vingtaine d'années de porter l'aide au développement à 0,7 % de son PNB soient enfin respectés. En France, comme en Europe, on ne peut dissocier politique d'immigration et politique de coopération au développement, c'est-à-dire de co-développement durable.

S'agissant du droit d'asile, qui n'est pas l'immigration, qui est un droit fondamental, l'avis demande le respect de la Convention de Genève et partage les appréciations critiques de la CNCDH sur le projet de loi du gouvernement. Il propose en outre que les demandeurs d'asile soient autorisés à travailler dans l'attente de l'instruction de leur dossier.

L'avis recommande que la France ratifie la Convention sur la protection des migrants approuvée par l'ONU en 1990. Il formule des propositions précises et opérationnelles pour favoriser l'intégration des immigrés qui veulent demeurer en France. En particulier, il demande que l'apprentissage de la langue française leur soit reconnu comme un droit gratuit, que les pouvoirs publics ont l'obligation de rendre effectif.

Il demande que les pouvoirs publics facilitent les naturalisations et en accélèrent la procédure. Sans attendre que l'Union européenne ait tranché sur la citoyenneté civique liée à la libre circulation, l'avis propose que la France accorde aux étrangers résidant depuis cinq ans le droit d'être électeurs et éligibles aux élections municipales (dans les mêmes conditions que les non nationaux de l'Union européenne). L'UNSA ajoute : ne faudrait-il pas que tous les salariés électeurs aux conseils de prud'hommes soient éligibles ?

L'avis rompt avec le mythe de l'« immigration zéro » et avec l'illusion de l'immigration temporaire. Il considère l'immigration régulière comme positive pour l'économie, la société, la culture.

L'UNSA a voté l'avis.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

<i>Nombre de votants</i>	185
<i>Ont voté pour</i>	83
<i>Ont voté contre</i>	78
<i>Se sont abstenus</i>	24

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 83

Groupe de l'agriculture - MM. Girardi, Le Fur, Szydłowski.

Groupe des associations - MM. Coursin, Gevrey, Mmes Mengin, Mitrani.

Groupe de la CFDT - Mmes Azéma, Blassel, MM. Boulrier, Bury, Denizard, Heyman, Mme Lasnier, M. Lorthiois, Mme Lugnier, MM. Mennecier, Moussy, Mmes Paulet, Pichenot, MM. Quintreau, Rousseau-Joquet, Vandeweeghe.

Groupe de la CGT - M. Alezard, Mmes Bressol, Crosemarie, MM. Decisier, Demons, Mme Duchesne, M. Forette, Mmes Geng, Hacquemand, MM. Larose, Le Duigou, Mme Lemoine, MM. Manjon, Masson, Rozet.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bailleul, Bellot, Mme Biaggi, MM. Bouchet, Devy, Dossetto, Gamblin, Mme Hofman, MM. Mayer, Mallet, Mme Monrique, M. Pinaud, Mme Pungier, MM. Reynaud, Sohet.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Jean Gautier, Grave.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Chauvet, Davant, Ronat.

Groupe de l'outre-mer - Mme Mélisse.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Bennahmias, Bichat, Bonnet, Mme Brunet-Léchenault, MM. Debout, Duharcourt, Mme Anne-Catherine Franck, MM. Gentilini, Jeantet, Mme Lindeperg, M. Motroni, Mme Pailler, M. Didier Robert, Mme Rossignol, MM. Schapira, Souchon, Mme Steinberg, MM. Taddei, Teulade.

Groupe de l'UNSA - MM. Barbarant, Mairé, Masanet.

Ont voté contre : 78

Groupe de l'agriculture - MM. Bastian, de Beaumesnil, de Benoist, Jean-Pierre Boisson, Bros, Chardon, Ducroquet, Ferré, Giroud, Mme Gros, MM. Guyau, Lemétayer, Marteau, Mme Méhaignerie, MM. Patria, Pinta, Rousseau, Salmon, Thévenot, Vasseur.

Groupe de l'artisanat - M. Arianer, Mme Bourdeaux, MM. Delmas, Gilles, Kneuss, Lardin, Perrin, Teilleux.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Bonissol, Chaffin, t'Kint de Roodenbeke, Sappa, Mme Viguier, M. Walter.

Groupe des entreprises privées - MM. Cerruti, Chesnaud, Michel Franck, Freidel, Pierre Gauthier, Ghigonis, Gorse, Joly, Kessler, Lebrun, Leenhardt, Marcon, Noury, Pellat-Finet, Pinet, Roubaud, Scherrer, Séguy, Pierre Simon, Didier Simond, Sionneau, Talmier, Tardy, Trépant, Veysset.

Groupe des entreprises publiques - MM. Ailleret, Brunel, Mme Cotta, M. Martinand.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - MM. Cariot, Dehaine.

Groupe des personnalités qualifiées - M. Brard, Mme Braun-Hemmet, MM. Cannac, Dechartre, Mmes Elgey, Guilhem, MM. Pasty, Piazza-Alessandrini, Roussin.

Groupe des professions libérales - MM. Chambonnaud, Guy Robert, Salustro.

Groupe de l'UNAF - Mme Marcilhacy.

Se sont abstenus : 24

Groupe de l'artisanat - M. Buguet.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Naulin, Picard, Mme Simon, M. Vivier.

Groupe de la coopération - MM. Fosseprez, Philippe Mangin, Marquet, Prugue, Verdier.

Groupe des entreprises publiques - Mme Bouzitat, M. Chauvineau.

Groupe de l'outre-mer - Mme Tjibaou.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Maffioli, Steg, Mme Wieviorka.

Groupe de l'UNAF - MM. Billet, Bouis, Edouard, Guimet, Laune, Mme Lebatard, M. de Viguerie.

RAPPORT

**présenté au nom de la commission spéciale du Plan
par M. Michel Gevrey, rapporteur**

Le 13 mars 2001, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la commission spéciale du Plan la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur « *Les défis de l'immigration future* ».

La commission a désigné M. Hamlaoui Mekachera puis, à la suite de la démission de celui-ci nommé secrétaire d'Etat aux Anciens combattants, M. Michel Gevrey comme rapporteur.

INTRODUCTION

Le Conseil économique et social a une longue tradition d'études en matière d'immigration². Alors que le contexte démographique, économique et social connaît de profondes mutations, le moment semble approprié pour une nouvelle analyse des enjeux de l'immigration future sous ses différents aspects.

L'immigration future - quel qu'en soit le volume - sera certainement d'un autre type que par le passé, ce qui pose notamment les questions suivantes : quelle est la réalité de l'immigration aujourd'hui ? Quels impacts ont les politiques d'immigration sur les flux, sur l'intégration et sur les discriminations ? Quelles conditions d'intégration en matière de formation professionnelle, d'égalité des droits et des rémunérations, de couverture sociale, de logement et d'accès à la culture ? Ces interrogations, d'ordre essentiellement qualitatif, méritent un débat sérieux et dépassionné sur les conditions qui assureraient la réussite de cette immigration, tant pour les intéressés que pour leurs pays de provenance et pour la France.

L'immigration s'inscrit aujourd'hui dans le contexte de la mondialisation et de la mobilité des personnes. Dans ce cadre, il y a lieu de bien identifier les perspectives des migrations et des politiques d'immigration et d'asile dans l'Europe élargie (entrée, circulation et installation). Au-delà de ces axes de réflexion qui devraient tout naturellement déboucher sur des réponses nouvelles, une attention particulière sera apportée aux perspectives du marché du travail qui ont profondément évolué : alors que la persistance du chômage de masse paraissait inéluctable il y a encore peu d'années, le risque d'une insuffisance future de main-d'œuvre est de plus en plus souvent évoqué dans divers secteurs de l'activité économique, aussi bien dans les rapports officiels que dans les prises de position publiques de responsables politiques ou socio-économiques.

Le rapport et l'avis de notre assemblée sur « *Le renouvellement de la population active et les politiques prévisionnelles de l'emploi d'ici aux années 2010* » ont préconisé une élévation du taux d'emploi permettant

² Rapport et avis du 12 mars 1975 présentés par M. Calvez sur « *La politique de l'immigration* » ; étude du 8 juin 1993 présentée par M. Mekachera sur « *La vie professionnelle des travailleurs étrangers en France* » ; étude du 9 juillet 2002 présentée par Mme Viprey sur « *L'insertion des jeunes d'origine étrangère* ».

d'atteindre dès 2010 l'objectif d'un taux d'emploi égal à 70 % de la population en âge de travailler (50 % pour les plus de 55 ans).

Au-delà de 2010 et jusqu'à l'horizon 2020, la poursuite de la croissance de la population active et de l'emploi en France ne pourra se faire qu'avec un solde migratoire nettement supérieur aux projections officielles actuelles (+ 50 000 par an).

En effet, des calculs simples montrent que la stabilité entre 2010 et 2020 de la population en âge de travailler et de la population active occupée s'obtiennent avec un solde migratoire de l'ordre de + 150 000 personnes âgées de 15 à 64 ans par an. À des niveaux inférieurs de ce solde migratoire, la population en âge de travailler diminuerait, ainsi que probablement sa composante active et sa composante dans l'emploi.

En ce début de troisième millénaire, nombre de pays développés se posent la question d'un recours accru à l'immigration à cet horizon, pour faire face aux besoins de travail qui vont toucher des secteurs de plus en plus nombreux en raison des évolutions démographiques et économiques qui se dessinent.

Cependant, l'opinion publique en France reste encore marquée par les effets de la crise économique qui a touché la plupart des pays développés à partir de 1973 et par la mise en place de politiques réduisant les flux d'entrées de travailleurs étrangers.

Dans les années 1980, le discours peu à peu dominant a accrédité l'idée que l'immigration poserait des « problèmes », alors que jusqu'à la fin des années 1960, entraînent et s'installaient en France plus de 300 000 étrangers par an. Cette évolution montre bien que l'étranger est le plus souvent perçu comme un instrument de travail et sa légitimité comme relative à son utilité économique pour les employeurs et la prospérité nationale.

A cette représentation de l'étranger correspond le statut juridique que les pouvoirs publics lui appliquent. Depuis la Libération, la réglementation est fondée sur la fermeture des frontières. Quels que soient les besoins de l'économie et quelles que soient les pratiques qui évoluent avec eux, la loi ne cesse d'affirmer que l'étranger ne peut entrer en France sans obtenir une autorisation. Ce qui n'a jamais empêché d'user de procédures dérogatoires et de régulariser en masse chaque fois que la France manquait de bras ou que la pression politique était trop forte.

Depuis 1974, l'immigration a été considérablement réduite en France, en comparaison avec les flux antérieurs, mais elle ne s'est jamais arrêtée et le solde migratoire est resté positif, malgré les tentatives faites pour développer des politiques volontaristes d'aide au retour des immigrés dans leur pays d'origine, qui furent un échec.

Les pouvoirs publics constatent qu'il ne suffit pas d'une détérioration de la situation de l'emploi pour décourager l'immigration, notamment irrégulière. En effet, la fermeture juridique des frontières est largement inefficace. Des étrangers

entrent donc en France et en Europe en contravention avec la loi. Ce sont les sans papiers de France, d'Espagne, d'Italie, de Grèce, du Portugal et d'ailleurs.

Si la politique de l'Union européenne a pu favoriser une certaine ouverture sur le « proche étranger », l'étranger communautaire, elle a aussi institutionnalisé une véritable hiérarchisation entre migrants. Elle a indirectement entraîné la mise en place de filières de main-d'œuvre clandestine, dont l'illégalité convient aux secteurs fragiles et dérégulés de l'économie. La clandestinité et les conditions de vie qui vont avec nourrissent par ailleurs la xénophobie. Le système s'auto-alimente de sa propre incapacité à faire ce qu'il préconise.

Le dernier quart de siècle nous a également appris que la grande majorité des immigrés venus travailler dans les pays industrialisés avaient tendance à s'y fixer de manière définitive, sans nécessairement se fondre aussi rapidement dans la société d'accueil que l'avaient permis les possibilités de mobilité sociale ascendante qui ont marqué les années de prospérité continue. En raison de la crise de l'emploi et du rôle d'amortisseur de cette crise qu'elles ont joué, certaines populations issues de l'immigration ouvrière des années 1950 à 1973 n'ont pas vu leur condition sociale s'améliorer par rapport à celle de leurs parents. Quelle que soit la politique menée, « modèle républicain d'intégration » à la française ou « société multiculturelle » comme en Grande-Bretagne, l'adhésion aux valeurs de référence de la société d'accueil ne se fait plus aussi facilement ou rapidement qu'auparavant.

Certains en déduisent que l'immigration serait une menace pour l'identité nationale, avec les dérives qui en découlent. Pourtant, la population française s'est traditionnellement développée par l'apport des flux migratoires à travers un processus régulier de naturalisations et de naissances sur le territoire français. En 1990, près d'un quart de la population de nationalité française était constitué de personnes elles-mêmes immigrées ou ayant au moins un parent ou un grand-parent ayant immigré³.

De plus, le développement des discriminations au sein de la société française, notamment par des pratiques d'exclusion au niveau de l'habitat et des territoires, participe d'un mouvement plus général d'atomisation du corps social. À la question de la « fracture sociale » se substitue ainsi progressivement celle d'une prétendue fracture « ethnique », englobant aussi bien les étrangers que toute une partie de la population française. Cette fracture serait censée expliquer les dysfonctionnements actuels de notre système de régulation.

Poser aujourd'hui la question des défis de l'immigration future nous amène donc à entreprendre une réflexion générale sur les processus migratoires dans toutes leurs dimensions : économique, politique, démographique et sociale.

³ Michèle Tribalat, Jean-Pierre Garson, Yann Moulier-Boutang et Roxane Silberman, « *Cent ans d'immigration, étrangers d'hier Français d'aujourd'hui - Apport démographique, dynamique familiale et économique de l'immigration étrangère* », Institut national d'études démographiques, Travaux et documents, cahier n° 131, Presses Universitaires de France, 1991.

On peut être surpris que le « *Rapport sur les perspectives de la France* » du Commissariat général du Plan n'ait pas abordé la problématique que nous traitons ici (Documentation française, juillet 2000)⁴.

Il convient également de ne pas oublier qu'au-delà de l'immigration et de l'apport qui peut être le sien au niveau économique, se pose la question du devenir des immigrés et de leurs enfants dans les sociétés qui les ont accueillis. En ce sens, la question de l'intégration est consubstantielle à la question de l'immigration. On ne saurait réfléchir sur les défis de l'immigration future sans s'interroger sur la nature et la diversité des apports à la société française des futurs immigrés, qui seront souvent amenés à s'installer définitivement en France. Dans cette perspective, il convient d'abord de tenter de tirer les leçons du passé. C'est ce qui nous amène à commencer cette réflexion au sujet de l'immigration future par une rétrospective historique.

Sans doute faut-il aussi que l'on s'interroge sur le fait que des Français ont émigré, émigrent, émigreront, certes moins nombreux que les immigrés.

Ce phénomène nous préoccupe : quels sont-ils, quelles sont leurs motivations, les conséquences ?

Il est particulièrement ancien : déjà, sous l'ancien Régime, l'émigration à partir de la France, pays alors le plus peuplé d'Europe, était bien plus importante en nombre que l'immigration, avec des causes diverses, parmi lesquelles les effets de la révocation de l'Edit de Nantes qui entraîna une importante émigration liée aux persécutions religieuses, émigration représentant aussi une véritable fuite de cerveaux.

Cette émigration est susceptible de renforcer les besoins d'immigration futurs.

*
* *
*

Le présent rapport comporte trois chapitres :

- le premier est consacré à l'historique de l'immigration en France et aux causes et effets de l'immigration ;
- le deuxième dresse l'état des lieux actuel de l'immigration en France et en Europe ;
- le troisième pose les problématiques, les enjeux et la nature des défis de l'immigration future.

⁴ Dans son avis du 29 novembre 2000 intitulé « *Les perspectives de la France* » et présenté par M. Alezard, le Conseil économique et social s'était étonné de cela (page 12).

CHAPITRE I

PERSPECTIVE HISTORIQUE

Le présent chapitre commence par décrire les grandes périodes de l'immigration en France, puis développe l'évolution du droit de l'immigration. Il s'intéresse enfin aux facteurs explicatifs et au bilan de l'immigration.

I - LES GRANDES PÉRIODES DE L'IMMIGRATION EN FRANCE

A - L'IMMIGRATION, UNE RÉALITÉ NÉCESSAIRE, NORMATIVE ET ÉVOLUTIVE

Un regard sur les flux migratoires qui ont concerné la France au cours des dernières années du XX^{ème} siècle suffit pour constater que ceux-ci présentent des différences très importantes avec les flux migratoires du début du même siècle et même avec les flux qui ont marqué les années 1960 et 1970. Jusqu'à cette période-là, les immigrés étaient majoritairement originaires de divers pays d'Europe même si leur proportion allait en diminuant tandis que les ressortissants des pays d'Afrique du Nord connaissaient une progression constante. Au cours des dernières années les ressortissants européens ne représentent en moyenne qu'à peine un quart des entrées. Les originaires d'Asie, d'Afrique subsaharienne et du Moyen-Orient connaissent une progression considérable parmi les entrants. Mais les transformations récentes de l'immigration ne sont pas seulement liées à l'élargissement des zones de provenance. On observe que la part des femmes est pratiquement équivalente à celle des hommes et que les regroupements familiaux représentent la majorité des entrées. Au cours des périodes antérieures qui avaient été marquées par des flux élevés, la population migrante était surtout masculine et beaucoup d'hommes passaient de nombreuses années de leur vie en France sans jamais être rejoints par leur famille.

Les motivations des immigrés semblent avoir également changé. Elles sont moins fréquemment d'ordre essentiellement économique. Les départs du pays d'origine sont souvent liés à des raisons politiques et à l'insécurité qui sévit dans de nombreux pays en proie à des troubles voire à des guerres civiles. L'attrait des pays d'accueil résulte autant des emplois qu'ils peuvent fournir que de leur stabilité politique et de la protection sociale dont ils peuvent faire bénéficier certains étrangers.

On observe aussi une hausse du niveau d'instruction voire de qualification des nouveaux migrants, qui tend à se rapprocher de celui des Français alors que pendant longtemps la grande majorité des entrants ne disposait d'aucune qualification professionnelle et était souvent analphabète. Cela résulte à la fois des efforts accomplis par les pays de départ en matière de scolarisation et aussi des nouveaux besoins de l'économie française qui a vu les processus de travail se

transformer complètement, même dans des secteurs d'activité essentiellement manuelle.

Afin d'introduire de la clarté dans cet exposé, nous résumerons un siècle et demi d'immigration en quatre grandes périodes allant de 1850 jusqu'au début du XXI^{ème} siècle (1850-1914 ; 1919-1944 ; 1944-1974 ; de 1974 à aujourd'hui). Toutefois, cela ne signifie pas qu'il n'y ait pas eu d'immigration auparavant.

Les territoires qui correspondent à la France actuelle ont été peuplés, comme la plupart des régions du monde d'ailleurs, par apports migratoires successifs. Quand la France commence à se constituer en nation après la disparition de l'Empire romain d'occident, elle a déjà accueilli sur son sol des peuples de toute provenance : Celtibères, Ligures, Grecs, Gaulois, Romains, Germains, Hongrois, etc. Au cours du Moyen âge, ce creuset se complète de quelques implantations scandinaves en Normandie et de quelques installations de « Sarrasins » en Provence. La position géographique de la France à l'entrée des grandes plaines d'Europe centrale prolongées jusqu'en Asie, la richesse de ses terroirs, presque partout favorables à l'agriculture et à l'élevage en font un pays attractif pour ses voisins et même pour des populations venues de beaucoup plus loin qui s'efforcent de s'y installer. C'est sans doute grâce à ses divers apports migratoires qui semblent s'être mélangés sans trop de heurts aux populations autochtones qu'elle est, de très loin, à la fin de l'ancien Régime le pays le plus peuplé d'Europe, ce qui lui confère une grande part de sa puissance militaire et politique.

Tout au long de cette période où la conscience d'appartenance à la nation repose essentiellement sur l'allégeance au roi et où l'étranger est d'abord l'étranger à la ville ou au village avant d'être l'étranger au Royaume, il n'existe pourtant pas de politique d'immigration répondant à des objectifs démographiques ou économiques. On peut tout de même mentionner l'existence de quelques « recrutements » de travailleurs étrangers ou de mercenaires, à l'initiative de l'Etat ou de quelques grands seigneurs, pour faire la guerre ou pour pallier des carences de main-d'œuvre et de qualification dans certains secteurs bien identifiés.

Ainsi, on sait que Colbert fit venir des charpentiers de marine depuis la Hollande afin d'apporter le concours de leur savoir-faire aux chantiers navals français. La question de l'immigration dirigée à partir de besoins précis en termes de force de travail, d'expérience professionnelle et de compétence s'est donc posée dans le cadre d'une économie préindustrielle, même si ce ne fut que de manière marginale.

Il faut noter que dès la seconde moitié du XVIII^{ème} deux phénomènes se sont, déjà, superposés :

- une baisse sensible de la fécondité ;
- une baisse de la mortalité.

L'absence de décalage entre les deux phénomènes est une caractéristique française ; elle « explique la stagnation relative de la population française dont l'accroissement en nombre absolu n'est imputable qu'à l'allongement de la durée moyenne de vie et à l'immigration »⁵.

La Révolution française avait au travers de l'article 4 de la Constitution de 1793 traité du statut de l'étranger immigré sur le territoire national.

« Tout homme né et domicilié en France, âgé de 21 ans accompli, tout étranger âgé de 21 ans accomplis, qui, domicilié en France depuis une année, y vit de son travail, ou acquiert une propriété, ou épouse une Française, ou adopte un enfant, ou nourrit un vieillard, tout étranger, enfin, qui sera jugé par le corps législatif avoir bien mérité de l'humanité, est admis à l'exercice des droits de citoyen français ».

Il faut noter avec Patrick Weil qu'« *aux débuts de la Révolution, la frontière entre nationaux et étrangers est difficile à fixer. On ne peut-être citoyen sans être Français, mais pendant quatre ans - de 1790 à 1794 - on est naturalisé Français, quand on est étranger, automatiquement, en résidant en France* ».

Le code civil napoléonien fixe une distinction fondamentale entre l'activité économique et la citoyenneté : l'étude du Conseil économique et social présentée en 1993 par M. Mekachera⁶ le rappelle opportunément.

« L'étranger ne vote pas, ne peut être élu, ni accéder aux emplois publics ». En matière civile, en revanche, il est pratiquement en situation d'égalité avec les nationaux : *« l'examen des droits civils est indépendant de la qualité de citoyen »* (art. 7) ; *« l'étranger admis à établir son domicile en France y jouira de tous les droits civils, tant qu'il continuera d'y résider »* (art. 13). Cet article fut abrogé en août 1927, mais subsiste du code de 1803 l'article 11 qui confère à l'étranger la jouissance des mêmes droits civils que ceux dont disposent réciproquement le français établi dans son pays d'origine. Plus tard le droit du travail respecta la neutralité des règles du droit économique vis-à-vis de la nationalité des contractants. Les dispositions contraires firent toujours figure d'exception.

Le code civil posa aussi les linéaments de notre droit de la nationalité. Le sentiment national cohabita longtemps avec l'appartenance à une paroisse, une contrée, une province dont la force perdura jusqu'à la « fin des terroirs » c'est-à-dire la « belle époque ». Cependant, les principes juridiques sont affirmés dès l'époque napoléonienne de la « grande nation ». Droit du sol : tout enfant étranger né en France peut, à sa majorité, demander et obtenir la nationalité française s'il déclare fixer son domicile en France (article 9). Droit du sang : tout enfant, né d'un Français, l'est à son tour, même né à l'étranger (art. 10). Enfin,

5 Georges Tapinos, *« L'immigration étrangère en France 1946-1973 »*, Paris, Presses universitaires, 1975, in INED, Travaux et documents, n° 71.

6 Op. cit.

droit de l'alliance : le mariage avec un Français confère la nationalité à une étrangère (art. 12).

Inversement, une Française épousant un étranger perd la nationalité française (art. 19), qu'elle recouvre en cas de veuvage. »

Ainsi donc paradoxalement une « Française épousant un étranger devient résidente étrangère dans son propre pays. » Les femmes sont alors soumises au statut de l'étranger et aux lois du pays de leur mari, par exemple en matière de divorce⁷.

Cette question se pose à nouveau, de façon plus structurelle après la révolution française et l'Empire dans le cadre de la première industrialisation. Les recrutements se font toutefois à l'initiative du secteur privé et la gestion de la main-d'œuvre étrangère n'implique que faiblement l'Etat.

B - 1850-1914 : L'IMMIGRATION DE VOISINAGE

Des cheminots anglais arrivent sous la monarchie de Juillet pour construire les toutes premières lignes de chemin de fer. Dans le Nord, les Belges sont sollicités pour venir occuper des emplois de qualification très variée dans les filatures, tandis que des Allemands et des Suisses sont embauchés dans l'industrie mécanique, et que de nombreux Italiens travaillent sur des chantiers de bâtiment. Cette immigration de « voisinage » est organisée essentiellement par les entrepreneurs avec une participation de certains acteurs sociaux non liés à l'Etat. Le clergé catholique joue dès le départ un rôle important dans l'organisation de certains flux migratoires italiens et dans la gestion de ces populations sur les lieux d'installation⁸.

Mais pourquoi la France qui était à la fin du XVIII^{ème} siècle de loin le pays le plus peuplé d'Europe compte-t-elle au recensement de 1851 plus de 378 000 travailleurs étrangers sur son sol jusqu'à devenir à la fin du XIX^{ème} siècle, le premier pays d'immigration en Europe ?

Il y a là une diversité de causes qui font intervenir autant des facteurs sociaux et politiques que des facteurs démographiques et économiques.

Le taux de fécondité de la France est devenu au milieu du XIX^{ème} siècle l'un des plus bas d'Europe. Les guerres menées par Napoléon 1^{er} ont abouti à la mort de près de 800 000 personnes, des jeunes hommes qui, s'ils avaient vécu, auraient contribué au renouvellement des générations. Il y a donc un déficit dans les classes d'âge jeunes de personnes qui pourraient occuper les emplois créés en masse par l'industrie. Mais surtout la paysannerie française résiste fortement à la prolétarianisation que pouvaient lui imposer les transformations économiques en cours. L'exode rural est beaucoup plus limité qu'en Angleterre ou qu'en Allemagne en raison de l'existence d'une structure foncière très diversifiée dans

⁷ P. Weil, op. cit.

⁸ « L'Associazione Cristiane Lavoratori Italiani » (ACLI) demeure actuellement très présente dans les pays d'installation de l'immigration italienne, particulièrement en France.

les campagnes où les grandes surfaces voisinent avec les petites et moyennes propriétés sans que l'on assiste à un mouvement de concentration des exploitations. Par ailleurs, à la suite des divers mouvements révolutionnaires qui ont agité la première partie du XIX^{ème} siècle, la démocratie progresse et les couches populaires accèdent progressivement à l'ensemble des droits civiques jusque-là réservés à la bourgeoisie. Elles disposent de moyens légaux pour défendre leurs intérêts et représentent un poids politique certain.

La paupérisation est insuffisante pour que des masses conséquentes de Français soient conduites à accepter les travaux les plus pénibles que développe l'industrie. Il faut donc trouver ailleurs les bras qui font défaut.

Les premières grandes industries sont surtout implantées dans la partie nord du pays, en particulier dans les départements du Nord et du Pas-de-Calais. La Belgique voisine connaît à cette époque une crise très forte de son industrie textile, principalement en Flandre. La proximité géographique d'industries concurrentes, plus récentes et plus modernes, pousse une partie des ouvriers et paysans flamands vers la conurbation de Lille-Roubaix-Tourcoing où les « filatures » connaissent un développement soutenu.

De 1851 à 1886, le nombre de Belges passe de 128 000 à 482 000, les plaçant nettement en tête des diverses nationalités étrangères représentées au sein de cette première immigration. Au départ, les premiers immigrés recensés sont surtout des hommes jeunes, célibataires ou mariés qui ont laissé leur famille au pays. Au fil du temps, la répartition par sexe et par âge a tendance à se normaliser, ce qui est le signe d'une sédentarisation sur le territoire français et d'un ralentissement des entrées. Après 1886, le nombre de Belges ne va cesser de décroître sous l'effet des naturalisations et du ralentissement des nouveaux flux, ralentissement dû à l'amélioration de la situation sociale et économique en Belgique. Une forte immigration saisonnière se maintient toutefois jusqu'à la première guerre mondiale en secteur agricole. Il s'agit de groupes d'ouvriers qui se louent pour les moissons dans la Beauce, participent ensuite aux récoltes de betteraves, de pommes de terre et de houblon dans la Picardie et le Nord et rentrent en Belgique en fin d'été pour assurer leurs propres récoltes dans leurs fermes.

Ces immigrants sont au départ concentrés dans les emplois les plus pénibles, les plus précaires et les plus mal rémunérés. De 1861 à 1891, dans les industries textiles de Roubaix, ils représentent 30 % des tisseurs et 50 % des peigneurs, métiers considérés comme les plus durs avec les salaires les plus bas. Les périodes de travail peuvent être suivies de plusieurs mois de chômage pendant lesquels les ouvriers doivent vivre sur leurs économies. En cas d'indigence, les étrangers ne peuvent bénéficier des secours dispensés par les bureaux de bienfaisance de leurs villes de résidence que sous condition d'y habiter depuis un nombre d'années minimum. Or ce nombre est de six ans à Lille et de dix ans à Paris, ce qui génère inéluctablement des situations de misère pour les immigrés. Il y a objectivement une discrimination entre Français et étrangers

pour ce qui est des droits sociaux les plus élémentaires. La pauvreté et la précarité mènent les Belges à se regrouper dans les mêmes quartiers pour y développer plus facilement des pratiques de solidarité quotidienne. Les concentrations urbaines d'immigrés, dénoncées régulièrement au cours de l'histoire de toutes les vagues migratoires en France, sont déjà là, alimentant les inquiétudes quant aux risques d'invasion étrangère. A Roubaix, les Belges représentent 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, où ils représentent un quart de la population, le quartier de Wazemmes, où la plupart se concentrent est appelé la « petite Flandre ». Sans qu'il y ait beaucoup de virulence de la part de la population française vis-à-vis des Belges, on observe tout de même une certaine critique par rapport à leur mode de vie. On leur reproche alors, mais le reproche est encore maintenant souvent entendu, leur autarcie, leur habitude de transférer l'essentiel de ce qu'ils gagnent dans leur pays, tout ce qui fait habituellement douter que l'immigration soit réellement profitable à l'économie française en raison de la faible injection des gains des immigrés dans le pays d'accueil.

Progressivement toutefois, les Belges se fixent en France, parviennent à occuper des emplois plus diversifiés. Certains deviennent cadres ou dirigeants d'entreprises. Les possibilités d'accès à la nationalité française ouvertes par la loi de 1889 achèvent de faire disparaître leur singularité.

A la fin du XIX^{ème} siècle, ce sont les Italiens qui apparaissent comme la population la plus emblématique de l'immigration économique. Leur nombre passe de 63 300 en 1851 à 285 000 en 1891 et à 419 000 en 1911. Dans un premier temps, on les trouve surtout présents dans le sud-est de la France. À Marseille, ils sont près de 100 000 à la veille de la guerre de 1914 et ils représentent près de 20 % de la population totale de la ville et près de 50 % de sa population ouvrière. Entre 1901 et 1914, il entre en moyenne en France près de 77 000 Italiens chaque année. Ils commencent à se répartir dans d'autres régions que le Sud-Est. On les trouve nombreux en Lorraine dans la sidérurgie, les mines de fer et de charbon. Dans le nord de la France, ils commencent à supplanter les Belges dans les métiers de manœuvre de l'industrie textile et représentent une part importante de la population des mineurs du Valenciennois. Enfin, on observe une importante implantation italienne dans le Sud-Ouest en secteur agricole. Des familles de paysans venus de Lombardie, du Frioul ou d'Emilie reprennent en Guyenne et en Gascogne des métairies qui risquaient d'être abandonnées par manque de main-d'œuvre locale.

Les conditions de vie de la main-d'œuvre italienne sont souvent misérables. En Lorraine, les ouvriers sont logés dans des pensions de famille tenues par des compatriotes véritables profiteurs qui accumulent le nombre de lits dans des surfaces réduites pour augmenter leurs profits. Travaillant dur dans les aciéries et les mines pour peu de considération de la part des employeurs, ils se heurtent aussi à l'hostilité d'une partie de la population locale. Des œuvres d'assistance aux Italiens émigrés sont créées par certaines autorités italiennes,

comme l'œuvre Bonomelli, fondée en 1900 par l'évêque de Crémone. Une emprise du clergé italien va se développer sur certaines communautés, favorisant une vie collective en marge de la société d'installation. Dans certaines zones de forte immigration italienne, l'isolement par rapport à la population locale se maintient pendant plusieurs décennies, alimentant les ignorances et les méfiances réciproques et prolongeant la vie des préjugés qui constituent un terreau fertile pour la xénophobie.

La xénophobie éclate d'ailleurs dans les années 1880, obligeant les autorités françaises à légiférer en matière d'immigration. En effet, jusqu'en 1888, le développement de l'immigration se fait dans un climat de semi-liberté. Aucune réglementation ne freine l'entrée des immigrés venus de pays frontaliers pour l'essentiel. Si, dans les milieux patronaux, on s'accommode volontiers de ce « laisser-faire », dans les milieux ouvriers, on constate la crainte d'une concurrence de la part des travailleurs immigrés, prêts à tous les sacrifices pour pouvoir gagner leur vie en France. On constate la multiplication d'incidents entre travailleurs français et étrangers pendant la période de récession qui va de 1882 à 1889. L'historienne Michelle Perrot relève 58 incidents graves au cours de cette période⁹. Ceux-ci vont de la simple rixe entre quelques ouvriers français et immigrés jusqu'à de véritables émeutes dégénérant en « chasse à l'étranger » en passant par des grèves menées par les ouvriers français pour obtenir le renvoi de leurs collègues immigrés. Le plus grave de ces incidents se situe toutefois un peu plus tard à Aigues-Mortes en août 1893 où des ouvriers italiens des salines sont attaqués par des groupes de Français armés de bâtons et de fusils. Malgré l'intervention de la gendarmerie qui parvient à évacuer les Italiens de la ville, on dénombrera officiellement huit morts et plusieurs dizaines de blessés.

De 655 036 personnes en 1876 (soit 1,7 % de la population totale de la France), la population étrangère passe à 1 127 000 personnes (soit 3 %) en 1911.

Les tensions sur le marché du travail ne sont pas seules en cause, on observe une montée des nationalismes partout en Europe et en France, les milieux ouvriers se crispent fortement autour de cette idéologie qui induit souvent une forte xénophobie. Certains syndicalistes vont aussi succomber à de tels sentiments.

Les pouvoirs publics doivent répondre à cette nouvelle situation. Ils vont le faire par la mise en place d'une réglementation puis d'une organisation de l'immigration. Si cette législation reste assez libérale d'un point de vue économique, rendant toujours facile les entrées d'immigrés dont les entreprises continuent d'avoir besoin, elle comporte quelques concessions à la xénophobie ambiante. Le décret du 2 octobre 1888 soumet les étrangers à une déclaration de résidence à la mairie pour eux-mêmes et leur famille. Celle-ci devra être renouvelée en cas de changement de domicile. Il est prévu des sanctions pouvant aller jusqu'à l'expulsion pour ceux qui ne se soumettraient pas à de telles obligations. Le décret du 3 août 1893 impose à l'étranger de mentionner sa

⁹ M. Perrot, « *Les ouvriers en grève : 1871-1890* ».

profession sur sa déclaration et crée un registre d'immatriculation des étrangers dans chaque mairie.

D'autres lois vont dans le sens de la protection du travail national. Des quotas d'environ 10 % d'étrangers sont fixés par les préfets pour tous les travaux devant se dérouler dans les communes et les départements. Le décret Millerand du 10 août 1899 dispose que les industriels ne pourront faire appel à la main-d'œuvre étrangère que dans des proportions allant de 5 % à 30 % des effectifs.

On a souvent présenté la loi du 26 juin 1889 comme le seul volet positif de cette première réglementation essentiellement répressive. Cette loi facilite les naturalisations et accorde systématiquement la nationalité française aux enfants d'étrangers nés en France, dès qu'ils atteignent leur majorité, conformément au droit du sol préexistant. La loi de 1889 marque donc « *le retour du jus soli, mais un jus soli différent de l'ancien droit, car fondé non plus sur l'allégeance mais sur la socialisation* »¹⁰. Il faut rappeler que c'est un arrêté du 23 février 1515 du Parlement de Paris qui a introduit le *jus soli* dans le droit français.

Il semble pourtant que les préoccupations des législateurs à l'époque n'aient pas été d'ordre essentiellement égalitaire. Avec la montée des risques de conflit militaire, les responsables s'inquiétaient de la faiblesse de la population française face à la population allemande, à l'époque presque deux fois plus nombreuse. Faire accéder les immigrés à la nationalité française et surtout leurs enfants, c'était aussi un moyen d'augmenter le nombre potentiel des conscrits.

La guerre de 1914-1918 va être ainsi une période clé dans l'histoire de l'immigration en France. Cette immigration qui jusque-là était essentiellement composée de gens venus des pays frontaliers va brusquement se « mondialiser ». L'empire colonial français va être fortement sollicité, tout autant pour l'envoi de troupes militaires que pour l'envoi de « travailleurs coloniaux » chargés de remplacer les ouvriers et les paysans français mobilisés afin d'assurer la poursuite de l'activité économique.

Au total, près de 600 000 hommes en provenance de l'empire colonial ont été présents en France pendant toute la durée de la guerre. Venus d'Algérie, du Maroc, de Tunisie, de l'Afrique occidentale et équatoriale française, de Madagascar, d'Indochine et même de Nouvelle-Calédonie, ces « sujets » de l'empire français apportèrent avec leur sang et leur labeur une contribution décisive à une « patrie » que beaucoup découvraient pour la première fois.

A côté de ces recrutements organisés par l'armée dans des territoires sous administration française, des conventions furent signées avec des pays étrangers pour faire venir des travailleurs sous contrats. Un accord fut signé avec le gouvernement portugais. Le contrat « Truptil-Huimin » signé avec le gouvernement chinois en décembre 1915 permit la venue en France de 140 000 « *coolies* » qui viendront participer à l'effort de guerre en tant que terrassiers, hommes de peine ou parfois chauffeurs de camions.

¹⁰ P. Weil, op. cit.

Si la plupart des ces soldats et de ces travailleurs furent après la guerre renvoyés vers leurs pays, quelques petits groupes se maintinrent en France pendant toute la durée de l'entre-deux-guerres et jouèrent un rôle important comme milieux d'accueil pour les migrants qui arriveront dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle.

C - 1919-1944 : L'IMMIGRATION CO-DIRIGÉE

Cette période est une des plus importantes dans l'histoire de l'immigration en France. Les flux migratoires ont été extrêmement importants, aboutissant presque au doublement de la population étrangère entre 1921 et 1931. Avec en moyenne 300 000 entrées d'étrangers chaque année au cours des années 1920, la France est devenue le premier pays d'immigration au monde, devançant même les Etats-Unis qui ont pratiqué pendant cette période une politique de réduction importante des admissions sur leur territoire.

Ensuite, la force de travail immigrée a joué un rôle décisif dans plusieurs secteurs clés de l'économie : mines, industrie, bâtiment, travaux publics, agriculture, services, au niveau de pratiquement tout le territoire national, hormis quelques régions de l'ouest.

La gestion de l'immigration devient au cours de cette période une affaire importante qui implique, de manière conjointe, les pouvoirs publics et les représentants du patronat et du monde économique. On commence à faire appel à des « experts », universitaires auteurs de divers travaux de recherche sur l'immigration qui sont sollicités pour orienter les décisions des politiques. Un sous-secrétariat d'Etat à l'immigration est mis en place pendant une brève période en 1938. Au parlement, le vote des lois se succède de manière à favoriser l'arrivée d'un maximum d'immigrés en période de prospérité et à provoquer des reflux en période de récession.

L'immigration devient ainsi un enjeu de politique intérieure. La crise qui s'installe après le krach boursier de 1929 aux Etats-Unis génère en France la montée du chômage et on voit se développer une propagande désignant des boucs émissaires et une vague de xénophobie et d'antisémitisme qui se prolongeront à travers la politique de discrimination institutionnelle menée par le régime de Vichy. Si on observe des tendances très violentes au rejet des étrangers de la part de certaines franges de la population et du monde politique, on constate aussi une forte participation des immigrés aux luttes sociales à l'époque du Front populaire et un engagement de nombre d'entre eux dans la Résistance à l'occupant entre 1940 et 1944. A l'issue de cette période, beaucoup d'immigrés sont devenus Français et leur apport démographique, économique et politique constituera un atout important pour leur pays d'adoption dans les années qui vont suivre.

Enfin, on observe déjà au cours de cette période des phénomènes qui annoncent certains aspects des migrations d'aujourd'hui. Les mouvements migratoires ont des causes diverses. Il y a bien sûr des causes économiques dues

aux écarts de développement entre la France et certains pays d'Europe comme l'Italie et la Pologne d'alors mais il y a aussi des causes politiques. Les réfugiés arméniens fuyant les massacres perpétrés contre eux dans l'Empire ottoman, les Russes chassés par la révolution bolchevique, les juifs d'Europe centrale victimes des persécutions nazies, les Italiens antifascistes et les Espagnols républicains représentent des flux très importants comptant d'importantes proportions de personnes très qualifiées professionnellement. Le monde de l'art et de la culture s'en enrichit. De nombreux artistes et intellectuels étrangers s'installent en France au cours de cette période-là : Picasso, Chagall, Modigliani, Foujita, Giacometti. De futurs artistes naissent dans des milieux modestes comme Yves Montand, Serge Reggiani ou Lino Ventura. La France s'enrichit d'un apport culturel qu'il est bon de rappeler pour ne pas réduire l'immigration à ses aspects démographiques et économiques qui étaient pourtant les seuls à être pris en compte par les gouvernements de l'époque et leurs experts, principalement Georges Mauco. Cet apport étranger à la culture française n'a pas empêché les immigrés de vivre longtemps avec leur culture d'origine. Les organes de presse publiés en italien, en polonais, en yiddish ou en espagnol pullulaient dans les années de l'entre-deux-guerres, témoignant de la persistance de l'intérêt des immigrés pour les problèmes de leurs différents pays d'origine souvent placés alors sous la coupe de régimes dictatoriaux. C'est aussi en France au cours de ces années qu'apparaissent les prémices du mouvement national algérien, avec la création de l'Etoile nord-africaine par Messali Hadj, dans l'univers des travailleurs employés par les diverses industries de la métropole. La vie associative tournée vers des activités politiques, religieuses, culturelles ou sportives a été intense dans toutes les communautés étrangères installées en France dans ces années-là. Cela n'a pas empêché qu'en fin de compte, on constate une intégration de l'immense majorité d'entre eux à la vie de la société française.

Le chemin de cette intégration n'a cependant pas été des plus aisés. A partir de 1919, la France découvre l'urgence de faire appel massivement à l'immigration pour se reconstruire et soutenir la croissance qu'elle retrouve après quatre années de guerre particulièrement destructrices. Tout va donc être fait pour attirer la main-d'œuvre nécessaire au fonctionnement de l'économie et les familles étrangères susceptibles de réduire le déficit de la natalité française. Mais après dix années de prospérité où le pays parvient sans encombres à accueillir des étrangers en nombre pourtant très élevé, suivent dix années de crise chaotique où la présence des immigrés est souvent remise en question et où même ceux qui ont acquis la nationalité française font les frais de la xénophobie.

Le recensement de 1921 montre déjà une reprise de l'immigration et fait ressortir sa nécessité. A cette date, la France compte moins d'habitants qu'en 1911, alors qu'elle vient pourtant de récupérer les départements de la Moselle, du Haut-Rhin et du Bas-Rhin perdus au profit du Reich allemand en 1871. Par contre elle compte davantage d'étrangers (3,9 % de sa population). Au recensement de 1926, elle en comptera 6 % et au recensement de 1931,

6,6 % (source : INSEE). Une telle hausse s'explique avant tout par les réponses aux besoins en main-d'œuvre nés des effets du premier conflit mondial et par les politiques de recrutement mises en place pour y faire face. Les pertes humaines liées à la guerre ont encore accru la faiblesse démographique de la France et elles ont des incidences immédiates dans certains secteurs d'activité. Si l'on prend le cas de l'agriculture, on observe le lien direct entre les pertes de la guerre et le recours à l'immigration. Sur 5,2 millions d'actifs agricoles estimés en 1914, 3,5 millions ont été mobilisés. 670 000 disparurent au cours des années de conflit et près d'un demi million rentrèrent mutilés, temporairement ou définitivement inaptes à travailler. La perte peut être chiffrée à 20 % des effectifs.

Dès 1920, la Confédération générale des associations agricoles des régions dévastées envoie une délégation en Pologne pour recruter des travailleurs. En 1926, on trouve 19 200 ouvriers agricoles polonais présents dans toute la France mais surtout nombreux dans le Nord, en Picardie, en Champagne et en Ile-de-France. Dans le Sud-Ouest, ce sont les Italiens qui viennent reprendre des métairies abandonnées dans des régions qui se dépeuplent. En majorité originaires de Vénétie et du Frioul, il s'agit de paysans sans terres quittant des régions agricoles riches mais souffrant d'un excès de population active par rapport aux emplois disponibles et aux surfaces encore exploitables. Dans le département du Lot-et-Garonne qui avait perdu 15 % de sa population entre 1878 et 1914 puis encore 10 % entre 1914 et 1918, on dénombre en 1926 près de 20 000 agriculteurs italiens.

Dans l'industrie et le bâtiment, même si les pertes ont été proportionnellement moins importantes, le volume d'emplois à créer pour répondre aux besoins liés à la reconstruction va entraîner un recours beaucoup plus massif à l'immigration. A la fin des années 1920, des pans entiers de l'économie fonctionnent grâce à la présence des immigrés. Ils représentent 22 % de la main-d'œuvre dans la verrerie, 33 % dans les houillères et la sidérurgie, 50 % dans les cimenteries, 70 % dans l'industrie de la soie artificielle et 70 % dans les mines de fer. Le gouvernement français crée les conditions politiques pour que ce recrutement puisse avoir lieu. Une convention relative à l'immigration est signée le 30 septembre 1919 entre la France et l'Italie. La même année, le traité de Versailles qui institue la renaissance de la Pologne en tant qu'Etat souverain comporte aussi un article relatif à l'émigration vers la France. Près de la moitié des immigrés présents en France au cours de cette période vient de ces deux pays. Les Italiens sont au nombre de 450 960 en 1921, 760 116 en 1926 et 808 038 en 1931, représentant à eux seuls près de 30 % de la population étrangère. Les Polonais connaissent une progression spectaculaire : 45 766 en 1921, 309 312 en 1926 et 507 811 en 1931.

Au début les employeurs recrutent en ordre dispersé et par branches d'activité : sidérurgie, textile, houillères etc. En mai 1924 est créée la Société générale d'immigration qui inaugure une collaboration entre secteur privé et pouvoirs publics pour intensifier le recrutement et le rendre plus cohérent. Financée par les grands syndicats d'employeurs, cette société est en fait dirigée

par d'anciens hauts fonctionnaires et des parlementaires. C'est aussi un premier effort pour promouvoir des techniques rationnelles de gestion des flux migratoires afin d'adapter ceux-ci aux besoins de la conjoncture. Les résultats à ce niveau sont tout relatifs. Bien que disposant d'un monopole en matière de recrutement, la Société générale d'immigration n'introduira que 35 % des étrangers entrés en France entre 1924 et 1930, soit 406 950 personnes. Les autres viennent en France par leurs propres moyens et sont directement embauchés par les employeurs qui n'ont ainsi pas de redevance à payer pour l'introduction de leurs salariés étrangers. Le gouvernement français avalise cet état de fait en régularisant, c'est-à-dire en attribuant titres de travail et de séjour à des personnes entrées sans passer par la procédure légale. Selon P. Weil, il y a 21 620 régularisations en 1928, 43 928 en 1929 et plus de 60 000 en 1930¹¹. A partir de 1932, alors que plusieurs décrets visent à réduire considérablement les possibilités légales de recours à la main-d'œuvre étrangère, plusieurs entreprises parviennent encore à réaliser des recrutements et les entrées se poursuivent, de façon illégale, même après 1934, parallèlement aux expulsions d'immigrés et aux interdits professionnels qui visent à protéger le marché de l'emploi au bénéfice des seuls nationaux.

Les partisans d'une immigration étroitement contrôlée en fonction de la situation de l'économie française étaient souvent aussi partisans d'une sélection des immigrés en fonction de leur aptitude à s'assimiler ou non à la population nationale. Ils s'appuyaient, pour mettre en œuvre cette sélection sur des travaux d'experts ambitionnant de « classer » les immigrés sous le double angle de leurs capacités au niveau du travail non qualifié, le seul qui dut en principe leur être proposé et de leur proximité culturelle par rapport à la France. Georges Mauco, le plus emblématique de ces experts, est l'auteur d'une enquête visant à classer les ouvriers étrangers selon leur valeur au travail industriel en fonction de leur nationalité¹². Cette enquête aboutit à un classement des immigrés qui est loin de refléter la réalité de leur présence en France à la même époque. Les Polonais, relativement mal classés par Mauco, sont plus d'un demi million et jouent un rôle clé dans les Houillères. Les Arméniens, situés parmi les moins assimilables, se révéleront vite des artisans de haut niveau dont la contribution à l'industrie de la chaussure ou du vêtement fera la prospérité de villes comme Valence, Romans-sur-Isère, Alfortville ou Issy-les-Moulineaux. Quant aux « arabes », selon l'expression choisie par Georges Mauco, c'est-à-dire les originaires du Maghreb, bons derniers selon son classement, bien que refusés officiellement par les pouvoirs publics et le patronat, ils étaient tout de même 86 000 au recensement de 1931, travaillant dans la sidérurgie, le bâtiment et les industries alimentaires. Au-delà de la personnalité de Georges Mauco, partisan d'une immigration utile et même familiale lorsqu'elle est d'origine européenne, imprégné des idées de son temps en matière d'assimilabilité des populations à

¹¹ P. Weil, « *La France et ses étrangers* », Gallimard, 1991, Paris, p. 32.

¹² G. Mauco, « *Mémoire sur l'assimilation des étrangers en France* », Société des Nations, Institut international de coopération intellectuelle, Genève, 1937.

une culture, cet exemple illustre la tendance illusoire des décideurs à vouloir toujours contrôler et sélectionner les immigrés en fonction d'a priori quant à leurs capacités au travail pour lequel on les sollicite et quant à leurs aptitudes à se fondre dans la population nationale.

Ces idées sur l'assimilabilité des étrangers n'ont pas manqué de retentir sur la vague de xénophobie qui a touché la France à partir de 1932. Ce n'est pas la première fois que l'on assiste à un tel phénomène. Mais il s'installe cette fois-ci dans la durée, se prolongeant pratiquement jusqu'à la fin de la seconde guerre mondiale. A l'origine de cette longue hostilité à l'égard des étrangers, on trouve bien sûr la crise des années 1930 et ses incidences sur le développement du chômage. Au niveau politique, on observe un arrêt brutal des entrées officielles, une multiplication des contrôles et des expulsions parfois massives.

On note un durcissement progressif des lois concernant l'immigration. Le 10 août 1932, le Parlement adopte à l'unanimité une loi qui permet de refuser le séjour d'un étranger sur des critères arbitraires et d'expulser sans possibilité de recours ou d'appel tout immigré ayant déjà sa carte de séjour. Des quotas sont institués pour limiter l'emploi de la main-d'œuvre étrangère dans chaque entreprise. Le décret du 8 février 1935 dispose que la carte de séjour n'est valable que dans le département où elle a été délivrée. L'immigré doit donc obtenir une autorisation préfectorale pour passer d'un département à un autre. Le décret du 6 février 1936 aggrave les restrictions en matière de délivrance de titres de séjour. Ceux-ci ne sont plus renouvelés automatiquement ni accordés pour une période de trois ans comme auparavant. Tout va dans le sens d'une précarisation des conditions de séjour des étrangers en France. Les décisions d'expulsion s'appliquent de façon massive. Des rapatriements forcés qui ont touché les familles polonaises dans le département du Nord en 1934 ne subsiste que le témoignage d'Antoine de Saint-Exupéry qui décrit la population qu'il a rencontrée dans un train de nuit en partance pour la Pologne : « *Hommes, femmes, enfants (...) me semblaient avoir à demi perdu qualité humaine, ballottés d'un bout de l'Europe à l'autre par des courants économiques, arrachés à la petite maison du Nord, au minuscule jardin, aux trois pots de géranium que j'avais remarqués autrefois à la fenêtre des mineurs polonais.* »¹³ Il y eut pourtant, entre 1931 et 1936, 129 819 rapatriements de Polonais selon les statistiques du ministère du Travail.

Les mesures discriminatoires n'épargnèrent pas les étrangers ayant obtenu la nationalité française. Le 19 juillet 1934 fut promulguée une loi limitant les capacités juridiques des nouveaux naturalisés. Pendant les dix ans suivant leur accès à la nationalité française, ceux-ci ne pouvaient exercer aucun emploi dans la fonction publique ni être inscrits au barreau ou être titulaires d'un office ministériel.

Cette hostilité aux étrangers touche tous les milieux sociaux. Ralph Schor, dans un ouvrage historique consacré à la crise des années 1930 observe que les

¹³ A. de Saint-Exupéry, « *Terre des Hommes* », Gallimard, Paris, 1939.

syndicalistes ouvriers dans nombre de branches reprennent les thèmes de l'invasion étrangère véhiculés par la presse d'extrême droite et cite les propos d'un syndicaliste italien désabusé qui note que « *la classe ouvrière et les partis qui se réclament d'elle n'ont pas su ou pas voulu combattre cette ignoble campagne de réaction* »¹⁴. À l'extrême droite, la violence anti-immigrée s'exprime sans retenue. Dans l'hebdomadaire « Gringoire », qui tire à 500 000 exemplaires, Henri Béraud met son talent littéraire au service des idées les plus ignobles, comme l'attestent ces quelques lignes tirées d'un des nombreux éditoriaux du même acabit qu'il écrivit au cours de ces années :

« *Sommes-nous le dépotoir du monde ? Par toutes nos routes d'accès, transformées en grands collecteurs, coule sur nos terres une tourbe de plus en plus grouillante, de plus en plus fétide. C'est l'immense flot de la crasse napolitaine, de la guenille levantine, des tristes puanteurs slaves, de l'affreuse misère andalouse, de la semence d'Abraham et du bitume de Judée ; c'est tout ce que recrachent les vieilles terres de plaies et de fléaux : doctrinaires crépus, conspirateurs furtifs, régicides au teint verdâtre, polaks mités, gratin des ghettos, contrebandiers d'armes, pistoleros en détresse, espions, usuriers, gangsters, marchands de femmes et de cocaïne, ils accourent, précédés de leur odeur, escortés de leurs punaises.* »¹⁵

Comment expliquer un tel déchaînement de haine qui n'en resta pas aux propos incendiaires mais conduisit aussi à nombre d'agressions physiques contre les étrangers et à de multiples pressions sur les pouvoirs en place pour qu'ils prennent des mesures d'expulsion contre ceux-ci ? La crise était certes difficile à vivre en un temps où les indemnités chômage n'existaient pas. Il était tentant de faire le parallèle entre la présence des étrangers et le chômage qui touchait les Français. C'est ce que faisait explicitement le député Louis Fourès en déclarant le 24 mars 1933 à la Chambre des députés :

« *Il y a en France 331 000 chômeurs. En rapprochant ce chiffre des 1 200 000 salariés étrangers, il est facile de se rendre compte que, si les ouvriers étrangers quittaient la France, la question du chômage serait pour nous résolue.* »¹⁶

Malgré les expulsions et les restrictions aux droits des immigrés, la situation d'emploi des Français ne s'améliora guère. Les emplois occupés par les immigrés ne correspondaient ni à leurs compétences ni à leurs exigences en matière salariale, essentiellement des emplois faiblement qualifiés, de caractère pénible et mal rémunérés. Malgré l'arrêt officiel de l'immigration, les flux ne cessèrent pas totalement pendant les années de crise, de nombreux employeurs contournant les diverses restrictions à l'embauche d'étrangers. En fait la vague

¹⁴ R. Schor, « *L'opinion française et les étrangers : 1919-1939* », Publications de la Sorbonne, 1985.

¹⁵ H. Béraud, « *La France à tout le monde* », Gringoire, 7 août 1936.

¹⁶ Cité dans D. Assouline et M. Lallaoui, « *Un siècle d'immigration en France* », tome II, Syros, Paris, 1996, p. 78.

de xénophobie était surtout due au fait que la population française désorientée par la montée des tensions internationales et la persistance de la récession avait trouvé dans l'étranger un bouc émissaire commode vers lequel beaucoup de responsables politiques et beaucoup d'intellectuels l'avaient orientée.

Les immigrés connaîtront deux périodes plus favorables au moment du Front populaire et à la Libération. Dans le premier cas, s'ils participèrent activement aux grèves, devançant souvent les consignes syndicales d'arrêt du travail et d'occupation des usines, ils eurent l'impression d'être les « parents pauvres » des conquêtes ouvrières. Ils furent certes, au même titre que les Français, bénéficiaires des nombreux acquis sociaux obtenus par le mouvement mais peu de choses changèrent à leur avantage en tant qu'étrangers. En 1936, le gouvernement adopta la convention de Genève de 1933 qui permettait de faire bénéficier les réfugiés présents en France du statut « Nansen ». Mais les immigrés attendaient l'obtention d'un véritable statut juridique. Appuyés par les syndicats et les partis de gauche, se constituèrent des « comités pour le statut d'immigré ». Un projet fut élaboré qui prévoyait une plus grande libéralisation dans l'octroi et le renouvellement des titres de séjour et l'extension aux immigrés de tous les droits sociaux des travailleurs français ainsi que des droits de libre expression et d'association. Le 9 juillet 1936, ce projet fut proposé au vote à l'Assemblée nationale par le groupe communiste. Il ne fut enregistré comme projet de résolution par la Chambre que le 21 janvier 1937 et sous un titre déjà passablement édulcoré. Inscrit à l'ordre du jour, il ne fut jamais discuté ni voté et passa aux oubliettes. Le Front populaire fit tout de même abroger les décrets les plus discriminatoires votés au cours de la période précédente en direction des étrangers et des naturalisés. Sous le gouvernement Chautemps qui ne dura que de janvier à mars 1938, le premier sous-secrétaire d'Etat à l'immigration, Philippe Serre, avec dans son cabinet Georges Mauco, qui en 1939 catégorisait les réfugiés, les Espagnols étant désirables, les juifs chassés d'Allemagne ne l'étant pas... , tenta de mettre en place une politique susceptible de conjuguer protection du travail national et libéralisation relative du droit des étrangers. Ceux qui avaient été admis au séjour pourraient bénéficier d'une véritable liberté de travail et de déplacement, ce qui constituait une avancée appréciable mais était loin de répondre aux attentes exprimées dans le projet de statut juridique des étrangers.

L'expérience du Front populaire prit fin en mai 1938 quand l'union des partis de gauche a été rompue. Le gouvernement Daladier fit alors voter divers décrets qui allaient dans le sens d'une restriction des droits des étrangers. D'avril à novembre 1938, une série de textes réglementaires restreignent la liberté d'établissement des étrangers et accentuent le contrôle policier. Un texte du 13 novembre 1938 précise que « *le contrôle et la surveillance des étrangers (sont) assurés sur le territoire dans des conditions jusque-là jamais réunies en même temps que se poursuit, sans relâche, une besogne d'épuration qui ne s'inspire que de l'intérêt de l'Etat.* »

Incontestablement l'afflux massif à partir du début de l'année 1939 de réfugiés républicains espagnols pèse sur les orientations du gouvernement.

L'un des textes les plus conséquents est le décret-loi du 12 avril 1939 qui décide (article 22) qu'« aucune association étrangère ne peut se former, ni exercer son activité en France, sans autorisation préalable du ministre de l'Intérieur. »

Dès son installation, le gouvernement de « l'Etat français », installé à Vichy, promulgue des lois d'inspiration nettement xénophobe. Ainsi, le 17 juillet 1940, une loi limite aux seuls citoyens nés de père Français l'accès à la fonction publique d'Etat. Le 22 juillet, une commission entreprend de réviser les naturalisations accordées depuis 1927. 15 154 personnes seront « dénaturalisées ». Le 3 octobre 1940, le statut des juifs est publié, leur interdisant de travailler dans la fonction publique et les professions libérales. À partir de 1941, la politique discriminatoire se durcit et va se traduire par une collaboration active avec l'occupant allemand pour organiser la déportation massive des juifs dans des camps surveillés militairement.

De nombreux immigrés et réfugiés se sont engagés dans la Résistance. En octobre 1940, l'organisation MOI (main-d'œuvre immigrée) entre dans la résistance. Elle est l'héritière des « groupes de langue » fondés en 1924 par le parti communiste français pour sensibiliser les immigrés aux combats de la classe ouvrière. Elle fut interdite et dissoute par le gouvernement à la signature du pacte germano-soviétique, comme le parti communiste et les organisations de sa mouvance. En mars 1942, est créée l'organisation FTP-MOI rassemblant des combattants italiens, espagnols, hongrois, roumains, etc., parmi lesquels de nombreux juifs. Cette organisation va mener des opérations très dangereuses contre les Allemands mais aussi contre la milice et les collaborateurs. Beaucoup seront pris et fusillés. Le régime de Vichy utilisera leurs origines étrangères pour tenter de déconsidérer la Résistance aux yeux des Français (la fameuse « affiche rouge » qui a inspiré le poème de Louis Aragon). Trop d'entre eux ont dû attendre longtemps avant de se voir reconnaître le statut de « morts pour la France ».

A la Libération, de nombreux immigrés participent aux combats contre l'occupant dans diverses villes de France tandis qu'une compagnie composée de républicains espagnols, membre de la deuxième division blindée pénètre la première à Paris le soir du 24 août 1944 et que les troupes d'Afrique apportent une contribution importante à la victoire.

Rien n'aura sans doute autant facilité l'intégration des immigrés à la société française que leur engagement au sein de la Résistance au cours de cette période tragique. Nombre de fils d'immigrés, participants actifs aux mouvements de résistance, entament une carrière diplomatique après la libération. L'immigration semble désormais s'inscrire dans la plupart des consciences comme génératrice d'un apport fondamental au pays.

D - 1944-1974 : L'IMMIGRATION DES *TRENTE GLORIEUSES*

Cette période est marquée par une croissance continue et une prospérité jamais connues jusque-là dans l'histoire de la France et l'immigration de main-d'œuvre est étroitement associée à cette évolution économique. L'Etat intervient de plus en plus dans la question de l'immigration, réduisant la marge de manœuvre qui avait été laissée au secteur privé pendant l'entre-deux-guerres à travers la Société générale d'immigration. Ces trente années sont aussi marquées par une amélioration sensible des droits des immigrés et par une transformation importante des origines des travailleurs étrangers venant en France. Jusque-là essentiellement européenne et de voisinage, l'immigration élargit considérablement son horizon de provenance. Au recensement de 1975, les originaires d'Europe représentent encore plus de la moitié des étrangers présents en France mais les originaires d'Afrique et d'Asie tendent à les rattraper. Les Maghrébins, les Africains du Sahel et les Turcs constituent désormais une part importante de la main-d'œuvre immigrée. Cette main-d'œuvre joue un rôle essentiel dans la réalisation des nombreuses infrastructures qui transforment le paysage français et contribuent à l'amélioration de la productivité et du bien-être des citoyens.

À la fin de cette période, on admettait que les immigrés avaient construit un logement sur deux, une machine sur sept et près de 90 % des autoroutes du pays. Pourtant la crise qui survient après le premier choc pétrolier fait ressurgir les anciennes inquiétudes quant à la protection de l'emploi des Français et entraîne l'émergence de mesures restrictives qui évoquent parfois celles décidées dans les années 1930. Toutefois, beaucoup a changé au niveau des mentalités et du regard que les responsables français portent sur les étrangers. Si les immigrés sont encore pris comme boucs émissaires par certaines franges de l'opinion publique, ils bénéficient aussi d'une solidarité plus active de la part d'associations, de syndicats et de diverses organisations politiques, sociales ou religieuses.

Une telle évolution s'explique par un enracinement de plus en plus marqué dans les principes républicains qui inspirent les premières mesures prises dès les années qui suivent la Libération en matière d'immigration. À ce moment, on observe un consensus autour de la vieille idée que la France « manque de bras » et que son redressement économique dépend de la reprise de la croissance démographique. La nécessité du recours à l'immigration n'est contestée par personne. Dans un discours programme sur une politique de la population en date du 3 mars 1945, le général de Gaulle, chef du gouvernement provisoire parle « *d'introduire au cours des prochaines années, avec méthode et intelligence, de bons éléments d'immigration dans la collectivité française* »¹⁷. Toutefois, si tout le monde est d'accord sur le principe de l'appel à l'immigration, il y a débat sur le nombre et l'origine des personnes à recruter. Les projections démographiques prétendant chiffrer les besoins en population étrangère donnent des écarts allant de 1 450 000 personnes adultes à 9 760 000 !

¹⁷ Ch. de Gaulle, « *Discours et messages* », Plon, Paris, 1970, p. 530.

Une approche en termes plus étroitement économiques estime finalement les besoins à 1 500 000 immigrés à introduire sur une durée de cinq ans. Le Haut Comité de la population et de la famille créé par le gouvernement provisoire pour préparer le cadre juridique de la politique d'immigration revient quant à lui sur certaines idées chères à son secrétaire général, Georges Mauco. Il s'agit de pratiquer une sélection des immigrés sur des bases « ethniques ». L'idéal serait de recruter 50 % d'originaires des pays d'Europe du Nord, 30 % d'originaires des pays d'Europe du Sud et 20 % d'originaires d'Europe de l'Est. L'entrée d'étrangers d'autres origines devrait être « limitée aux seuls cas individuels présentant un intérêt exceptionnel ». Après diverses discussions autour des propositions du Haut Comité de la population et de la famille mais aussi autour de propositions faites par Alfred Sauvy, alors secrétaire général à la Famille et à la population, Alexandre Parodi, ministre du Travail et Adrien Tixier, ministre de l'Intérieur, les débats aboutissent à deux ordonnances prises par le gouvernement provisoire définissant à la fois les conditions d'entrée et de séjour des étrangers et les conditions d'accès à la nationalité française. Connues sous le nom d'ordonnances du 2 novembre 1945, ces deux textes constituent jusqu'à aujourd'hui les piliers de la législation sur l'immigration. Ils ne font aucune référence à une quelconque hiérarchie ethnique, garantissent une protection spéciale aux demandeurs d'asile et définissent une progression de un à dix ans dans les titres de séjour. La même année est créé l'Office national d'immigration (ONI) qui reçoit le monopole de l'introduction de la main-d'œuvre étrangère.

Si les principes égalitaires sont respectés dans les textes, on constate dans la pratique que la tendance dominante reste toujours de recruter préférentiellement des Européens. On observe d'abord diverses tentatives de faire venir des Allemands et des Néerlandais. Elles n'aboutissent qu'à un très petit nombre de recrutements. Les premiers bureaux de l'ONI sont installés dans des pays comme l'Italie et l'Espagne qui étaient déjà d'importants fournisseurs de main-d'œuvre avant la guerre. Mais, là aussi les recrutements vont s'avérer difficiles. La situation de l'emploi en France reste préoccupante et comme le ministère du Travail ne délivre des cartes de travail qu'en fonction de la conjoncture du moment, l'immigration s'en trouve freinée. Par ailleurs, la France manque de logements et les familles immigrées en souffrent tout particulièrement. Le ministère des Finances décrète des restrictions sur les sorties de devises, ce qui décourage l'immigration d'hommes seuls, intéressés par les transferts de fonds potentiels vers leur pays d'origine. Par ailleurs, la France n'est plus le seul pays d'Europe à faire appel à l'immigration de main-d'œuvre dans des proportions significatives. La Suisse puis, un peu plus tard, la Belgique, l'Allemagne et la Grande-Bretagne offrent aussi des emplois aux étrangers désireux d'émigrer, souvent avec des salaires plus intéressants. Tout ceci explique que l'immigration n'augmente que lentement après la Libération, contrairement aux vœux du gouvernement et aux prévisions des experts.

Ceux qui arrivent ne sont pas forcément ceux que l'on attendait. Entre 1945 et 1949, 67 % des entrées d'étrangers concernent des Italiens originaires des

provinces du sud, considérés alors comme des gens peu assimilables, en raison de l'état de retard économique de leurs régions de départ et d'une « mentalité » qui en aurait prétendument fait des gens trop éloignés de la culture française. Par ailleurs, le 20 septembre 1947, les musulmans français d'Algérie peuvent bénéficier, sans aucune restriction, de la pleine citoyenneté française qui leur avait été accordée par la loi du 7 mai 1946. La liberté de circulation entre l'Algérie et la métropole déjà effective pleinement légale. La situation économique et démographique en Algérie et les difficultés des employeurs français à recruter dans certains secteurs vont faire que cette immigration va se développer dès 1947 avec l'accord des autorités françaises.

Afin de reprendre l'initiative en matière de recrutement, les pouvoirs publics vont s'efforcer à la fois de relancer les recrutements du côté des pays européens et de limiter l'immigration algérienne à une immigration en « noria », composée essentiellement d'hommes seuls venant pour de courts séjours. Mais la concurrence accrue des autres pays industrialisés, l'amélioration progressive de la situation économique dans les pays d'Europe du Sud d'une part et la guerre d'Algérie d'autre part vont contrarier cette politique à double face. Toutefois, pendant quelques années, des mesures sont prises en cohérence avec les orientations définies et une certaine efficacité peut être observée au niveau des recrutements. L'immigration algérienne étant considérée comme excessive par les pouvoirs politiques, on se tourna alors vers celle en provenance du Maroc.

A partir de 1956, une reprise se dessine et la France parvient à drainer d'importants flux de main-d'œuvre étrangère, notamment d'origine européenne. Le solde migratoire est de 1,1 million de personnes entre 1955 et 1961, soit 157 000 par an en moyenne. Les flux sont successivement à dominante italienne, puis espagnole et enfin portugaise. Les Italiens sont les plus nombreux aux recensements de 1954 et 1962 avec 507 602 et 628 956 ressortissants puis, on voit leur nombre diminuer à partir de 1968. Il s'agit d'une population composée pour une part de plus en plus faible de personnes déjà présentes avant la guerre et qui étaient surtout originaires du centre et du nord de l'Italie. Pour une part croissante, il s'agissait de gens d'arrivée plus récente en provenance des provinces du sud : Pouilles, Calabre, Campanie, Sicile.

Les Espagnols deviennent la population étrangère la plus importante au recensement de 1968 avec 618 200 ressortissants, soit 23,2 % de la population étrangère totale. On compte parmi eux une part déclinante de réfugiés venus après 1939 et une part croissante de migrants économiques faiblement qualifiés pour la plupart provenant des régions rurales restées pauvres comme le plateau castillan, l'Andalousie ou la Galice. A partir de 1975, leur nombre va décroître rapidement pour deux raisons différentes :

- d'une part, une partie des Espagnols immigrés du fait du régime franquiste optent pour le retour au pays après la fin de ce régime. Cette tendance est accentuée par le développement économique de

l'Espagne qui, à la fois, réduit l'immigration vers l'étranger et incite au retour ceux que le franquisme avait contraints au départ ;

- d'autre part, la multiplication des acquisitions de la nationalité française par des immigrés jusqu'alors ressortissants espagnols et leurs enfants diminue d'autant le nombre des Espagnols immigrés.

Les Portugais constituent la dernière grande vague de migrants européens. A peine 20 000 en 1954, ils représentent au recensement de 1975 la première nationalité étrangère en France avec 758 925 personnes.

Le Portugal a une longue tradition de voyages et de migrations. Dans les provinces du nord du pays où la petite propriété agricole domine réduisant les possibilités d'emploi pour les cadets qui doivent laisser l'exploitation aux mains de l'aîné de la fratrie, l'émigration est une nécessité. Toute famille a au moins un parent émigré en Amérique du Nord ou du Sud. Des années 1930 aux années 1960, toutefois, les Portugais ont rencontré de grandes difficultés à émigrer. D'abord, les pays d'Amérique avaient réduit les flux d'entrées. Ensuite, le régime dirigé par Oliveira de Salazar était hostile à l'émigration, craignant que les migrants de retour propagent des idées allant à l'encontre des principes ultra conservateurs sur lesquels il fondait son régime. Les conditions de vie dans les provinces du nord étaient devenues très difficiles, générant des situations de misère. Dès les années 1950, les mouvements indépendantistes qui déclenchent des luttes de libération en Guinée Bissau, dans les îles du Cap-vert, en Angola et au Mozambique obligent le régime de Salazar, désireux de rester à tout prix une puissance coloniale, à envoyer les soldats du contingent combattre en Afrique. Les jeunes hommes sont mobilisés pour quatre ans. Les raisons de partir deviennent donc de plus en plus impérieuses pour tous ceux qui voulaient échapper à la conscription et aider leur famille grâce à un emploi à l'étranger. Longtemps comprimée, l'émigration éclate véritablement entre 1960 et 1970 au point que le pays perd près de 20 % de sa population. La France est la destination principale. Les migrants portugais partent « a salto », en « sautant » illégalement deux frontières. Ils arrivent en France le plus souvent en situation irrégulière, démunis de passeport. En 1969, sur 80 000 entrées de Portugais en France, on ne trouve que 8 000 personnes, soit 10 % qui ont suivi la procédure d'introduction de l'ONI. Les filières de passeurs clandestins prospéraient et ceux qui les dirigeaient servaient quelquefois d'intermédiaires obligés entre leurs « clients » et les entrepreneurs susceptibles de les employer. Ils continuaient ainsi à ponctionner les immigrés après les avoir fait passer en France. Pour casser ce système d'exploitation, le gouvernement français décida de régulariser massivement cette main-d'œuvre, on ne peut plus bienvenue à une période où l'activité redémarrait. La Préfecture de police installa en 1965 un bureau rue de Crimée à Paris spécialement destiné aux Portugais et diffusa des informations en langue portugaise pour inciter les immigrés à venir se faire régulariser.

Comme la plupart des immigrations européennes, l'immigration portugaise prit très vite une dimension familiale. Les femmes rejoignirent vite leur mari, leur père ou leur frère installés en France. Elles trouvèrent de l'emploi en usine ou dans les zones maraîchères autour des grandes villes. Dans l'agglomération parisienne, elles se dirigèrent vers le secteur des services rendus aux particuliers et les loges de concierges. En 1969, elles représentaient à Paris près du tiers des personnes travaillant dans ce secteur.

Les conditions d'installation n'étaient pourtant guère propices à l'accueil des familles. Le manque de logements, la méconnaissance des rouages de la société française, l'endettement consenti pour payer le voyage clandestin et la volonté de dépenser le moins possible, tout cela amena de nombreux Portugais à vivre en « habitat de fortune ». Les bidonvilles, composés de baraques en carreaux de plâtre ou en bois commencèrent à apparaître en particulier dans différentes zones de la région parisienne. À Champigny-sur-Marne, un bidonville exclusivement habité par des Portugais compta jusqu'à 12 000 habitants en 1964. Les employeurs venaient y recruter de la main-d'œuvre par camions complets. Les banques portugaises installaient des succursales à proximité pour recueillir les fonds des immigrés. Malgré les efforts accomplis par certaines familles pour « humaniser » les bidonvilles en forant des puits ou en repeignant les baraques, la vie quotidienne était avant tout marquée par le froid, la boue, les rats, les incendies et l'exploitation que certains immigrés devenus « marchands de sommeil » faisaient subir à leurs compatriotes. C'est à travers le scandale des bidonvilles que la France prospère des années 1960 redécouvrit l'immigration. Les luttes pour imposer la résorption de ce type d'habitat furent l'occasion des premiers actes de solidarité entre Français et immigrés.

Si les Algériens ont partagé avec les Portugais l'existence pénible dans les bidonvilles, l'histoire de leur installation en France a été très différente. La migration interne des Algériens devient, avec l'indépendance de l'Algérie, une immigration dès 1962. Elle se développe en raison des possibilités de plus en plus réduites de recrutement dans les pays européens proches..

Les besoins de l'économie française amènent beaucoup d'Algériens en métropole. Les emplois qu'ils trouvent sont souvent de type précaire et on observe certes beaucoup d'entrées mais aussi beaucoup de sorties. Entre 1947 et 1953, les services de l'immigration dénombrent 740 000 arrivées en métropole et 561 000 retours en Algérie, ce qui laisse un solde de 179 000 personnes. Il s'agit massivement d'hommes seuls venant surtout de Kabylie, mais aussi de plus en plus d'autres régions : de l'Oranais, du Constantinois et même du Sud. En 1952, le nombre de familles musulmanes dénombrées par une enquête du ministère de la Santé est estimé à 3 400. Si l'immigration familiale est faible et la migration des hommes de très courte durée, ce n'est pas le fait du hasard. En Algérie, le sociologue Robert Montagne met au point la théorie de la « noria ». Les hommes quittent leur village pour quelques années, puis y reviennent laissant un de leurs parents partir à son tour. Cela permet de ne pas rompre avec le pays, d'assurer la reproduction de la communauté paysanne et évite à la métropole d'avoir à gérer

sur son sol une immigration de caractère permanent prenant inévitablement une dimension familiale. Dans cette logique, le gouvernement français encourage la constitution de structures d'accueil destinées à des hommes vivant en célibataires susceptibles de ne passer que des séjours limités en France. La Société nationale de construction pour les travailleurs algériens, créée en 1956 et qui deviendra un peu plus tard la SONACOTRA, développe un type d'habitat adapté à ce type de migrant : le foyer hôtel. Le Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles, créé en 1958 pour les travailleurs français musulmans d'Algérie (plan de Constantine), vise à réunir les sommes nécessaires au financement de divers services en direction de ces populations. Pendant longtemps, ces sommes proviendront principalement des prélèvements sur les cotisations versées par les employeurs et les salariés au titre des allocations familiales.

La guerre d'Algérie et l'indépendance vont contrarier la volonté de promouvoir une migration algérienne en noria. Alors que le recensement de 1954 dénombrait 211 675 musulmans d'Algérie en métropole, celui de 1962 en dénombre 350 484. La même année, le ministère de l'Intérieur donne le chiffre de 436 000. Ces écarts sont dus à la difficulté de se définir alors du point de vue de la nationalité pour un grand nombre d'entre eux. Quoi qu'il en soit, il est certain que leur nombre en métropole a plus que doublé pendant les six années de guerre. Les bouleversements sociaux et économiques créés par le conflit et l'insécurité ambiante poussaient nombre de gens à partir souvent avec femme et enfants. Les immigrés d'Algérie se concentrent dans quelques grandes agglomérations et dans des régions industrielles comme la Lorraine. En région parisienne, ils sont plus de 160 000. Le 17 octobre 1961, une manifestation pacifique d'Algériens est violemment réprimée par la police sous l'autorité de Maurice Papon, préfet de Police. Le nombre d'Algériens tués est estimé à plus de 200.

Cette période est aussi marquée par les conflits politiques entre mouvements rivaux. Au prix d'affrontements souvent sanglants, la fédération de France du FLN parvient à prendre le dessus sur le mouvement national algérien (MNA), traditionnellement bien implanté dans la population algérienne en métropole.

L'indépendance ne permet pas le retour au pays pour les immigrés d'Algérie. L'économie algérienne après plusieurs années de guerre et après l'exode des « pieds-noirs » n'a pas la capacité d'absorber les émigrés de retour. Les accords d'Evian signés en 1962 prévoyaient que les immigrés d'Algérie en France auraient les mêmes droits que les Français, à l'exception des droits politiques, et pourraient circuler librement entre les deux pays. Ces accords avaient été en fait pensés pour favoriser la circulation des Français d'Algérie. Les pronostics de l'histoire furent une nouvelle fois remis en cause. Les « pieds-noirs » quittèrent massivement l'Algérie pour ne plus y retourner tandis que l'émigration algérienne en France s'accrut. Entre le 1^{er} septembre 1962 et le 11 novembre de la même année, on enregistra 91 744 entrées d'Algériens dans les ports et aéroports français.

Pour réguler cette pression migratoire, les gouvernements français et algérien signent un premier accord le 9 janvier 1964 afin de « *fixer les arrivées de travailleurs algériens en France en fonction des disponibilités en main-d'œuvre de l'Algérie et en fonction des possibilités du marché français de l'emploi* ». Un autre accord signé le 27 décembre 1968 limite la liberté de circulation prévue par les accords d'Evian. Le 20 septembre 1973, le gouvernement algérien suspend l'émigration vers la France et le gouvernement français décide en juillet 1974 l'arrêt de toute immigration.

Le recensement de 1975 indique 3 442 000 étrangers, soit 6,2 % de la population totale. Entre temps, les Algériens sont devenus la seconde communauté immigrée en France. Ce recensement en dénombre 710 690. Si le nombre de familles a beaucoup progressé, le nombre d'hommes vivant seuls reste encore beaucoup plus élevé que dans d'autres populations étrangères, ce qui explique l'importance du nombre d'actifs : 467 500, soit deux tiers de la population totale. La majorité d'entre eux travaille dans le bâtiment et les industries de transformation, occupant souvent des postes non qualifiés fréquemment exposés aux accidents du travail.

La poursuite de la croissance amène aussi le recrutement de populations auxquelles on n'envisageait pas initialement de faire appel. Les Tunisiens connaissent une progression forte de 1954 à 1975, passant de 4 800 à 139 735. L'immigration marocaine ne prend véritablement son essor qu'en 1968 avec 88 200 ressortissants. Sept ans plus tard, ils seront 260 025. Les recrutements se font directement par les employeurs qui envoient sur place des « sélectionneurs » de main-d'œuvre agissant pour le compte des Houillères qui s'intéressent aux travailleurs immigrés en raison d'une hausse d'activité très conjoncturelle. Les constructeurs automobiles recrutent également une main-d'œuvre d'ouvriers spécialisés, qui seront ultérieurement remplacés sur les chaînes par des processus robotisés.

Depuis la vallée du fleuve Sénégal, se développe une immigration africaine composée essentiellement d'hommes seuls qui va fonctionner quelques années en noria. Ces hommes, les Soninké, représentent alors environ un tiers de l'immigration subsaharienne en France. Leur région d'origine chevauche les frontières de trois Etats : le Mali, la Mauritanie et le Sénégal. Musulmans, 30 % d'entre eux seront au fil des années rejoints par leur famille, 10 % d'entre eux sont polygames¹⁸. Vivant en communautés villageoises reconstituées dans des foyers souvent surpeuplés, cette population se concentre en région parisienne et travaille dans les secteurs de la manutention et de la voirie. On peut estimer leur nombre à plus de 80 000 en 1975.

¹⁸ On se reportera avec intérêt à l'article de Sophie Maurer, « *Des transmissions silencieuses* », paru dans « Informations sociales », n° 89 - 2001.

Les Turcs font leur apparition dans les régions de l'est de la France, venus le plus souvent du centre de l'Anatolie en ayant au départ laissé femmes et enfants au pays. Ils ne sont encore que 50 860 au recensement de 1975.

Ces populations se retrouvent en situation numériquement importante au moment où le gouvernement français, à l'instar des autres gouvernements européens, publie un décret « suspendant » l'immigration de main-d'œuvre en juillet 1974. Travaillant dans les secteurs clés de l'économie comme le bâtiment et les travaux publics, les industries automobile et de transformation, la confection et les services, ils ont contribué fortement à la croissance qu'a connue l'économie française au cours de ces années-là. Leur concentration dans des postes faiblement qualifiés a permis d'éviter la concurrence avec la main-d'œuvre nationale et a donné à celle-ci l'opportunité de se former à des métiers plus exigeants et d'occuper des emplois plus valorisants. La contribution de l'ensemble des populations immigrées à l'augmentation de la population active française au cours des *trente glorieuses* peut être estimée à 50 % (source : INSEE).

En 1974, leur moyenne d'âge est encore jeune. Le nombre d'hommes vivant seuls est important. Il y a donc chez eux un potentiel de croissance très élevé à travers des regroupements familiaux qui se réaliseront pour l'essentiel au cours de la période suivante, modifiant ainsi profondément le visage de l'immigration en France.

E - 1974 À NOS JOURS : UNE IMMIGRATION RÉDUITE, DIVERSIFIÉE ET S'INSTALLANT

Cette période est marquée par des politiques souvent contradictoires vis-à-vis de l'immigration. Il y a à cela un certain nombre de raisons en partie liées aux alternances politiques et/ou au contexte économique et social instable qui marque la période. La montée du chômage se poursuit, compliquant sérieusement l'insertion des immigrés et de leurs descendants dans le monde du travail et dans la société et suscitant à nouveau l'émergence de certains mouvements politiques xénophobes. Dans certaines parties du monde, la multiplication des conflits génère des mouvements de populations en quête d'un asile dans un pays stable. La conséquence de tous ces phénomènes aboutit à une transformation de l'immigration dont la dimension économique qui avait toujours prévalu jusqu'ici ne s'estompe pas mais diminue en importance et en visibilité. Les nouvelles entrées sont surtout liées aux regroupements familiaux et aux demandes d'asile, même si on note en parallèle la persistance de courants, souvent clandestins, attirés par certains secteurs du marché du travail.

Les conflits mobilisant les immigrés et les mouvements qui les soutiennent dans la société française sont moins que par le passé liés au travail ou aux conditions d'habitat. Ils sont depuis plusieurs années élargis à d'autres questions, comme celles de l'accès à la carte de dix ans ou de la facilité de la procédure d'acquisition de la nationalité française. Ils ont une dimension juridique et

politique et expriment des revendications d'égalité avec les nationaux. Même si la question des droits politiques des étrangers reste en suspens au cours de cette période, avec le report du débat sur le droit de vote, on observe une prise en compte par les gouvernements successifs des aspirations à l'égalité. La question de l'intégration devient centrale au début des années 1980 et est traitée essentiellement à travers des politiques sectorielles qui pratiquent, sans le dire, une certaine forme de discrimination positive axée sur des mesures spécifiques visant non pas les immigrés en tant que tels mais les territoires en difficultés. Des procédures comme le développement social des quartiers mis en place par la commission Dubedout dès 1982 représentent bien cet effort pour traiter de façon « territorialisée » la question des inégalités sociales.

Dès 1948, des propositions de loi inabouties avaient exprimé la volonté d'abrogation du décret-loi du 12 avril 1939. Le gouvernement Mauroy sensibilisé par une large mobilisation associative saisit le parlement. L'abrogation est votée le 9 octobre 1981 (JO du 10 octobre 1981).

De même la politique éducative mise en place par le ministre de l'Education nationale, Alain SAVARY, dès 1982 aboutit-elle, au travers en particulier de la création de zones d'éducation prioritaire dans les quartiers en grande difficulté sociale, quelles qu'en soient les causes, à mieux prendre en compte les apprentissages scolaires des enfants et des jeunes issus de l'immigration. L'apprentissage des langues maternelles de ces enfants et de ces jeunes et la prise en charge des enfants primo-arrivants ne sont pas véritablement résolus¹⁹.

Les succès ne sont pas toujours au rendez-vous en particulier au niveau de l'accès à l'emploi, ce qui induit, dans certains milieux, la prise de conscience de l'existence de discriminations touchant notamment les immigrés, qu'ils aient acquis ou non la nationalité française, alors que l'accès à la nationalité française pourrait être l'indice d'une bonne intégration. Le nombre des Français par acquisition de nationalité va augmenter au cours de la période, tandis que celui des étrangers stagnera.

Au-delà des divergences exprimées entre les différents responsables nationaux à propos de l'immigration et au-delà de la contradiction apparente des mesures prises par les divers gouvernements, on observe tout de même, surtout à partir du milieu des années 1980, une certaine continuité dans les politiques.

Il n'y a pas de remise en cause de certains principes de base : maintien de l'arrêt de l'immigration économique et lutte contre les entrées irrégulières, appui à l'intégration des populations résidentes et attributions toujours élevées de la nationalité française aux étrangers et à leurs enfants.

Le résultat est que l'on observe une stabilisation des immigrés en France sans que pour autant ils se sentent totalement étrangers à ce qu'il advient dans

¹⁹ Voir chapitre II, II-E-2 « L'éducation ».

leurs pays et leurs cultures d'origine. Des relations se maintiennent avec les pays de départ, même au niveau de la troisième génération. Des échanges se font entre des diasporas installées dans diverses parties du monde et certaines populations implantées en France. Des Français issus d'immigrations déjà anciennes s'engagent pour des causes liées à l'histoire de leur pays d'origine (Arménie, Kabylie, Maurice...) ou à l'actualité politique et idéologique marquant des zones auxquelles ils se sentent rattachés par leur culture ou leur religion, tout en affirmant leur francité.

Cette période représente donc une étape de transition entre les immigrations du passé dont le profil était majoritairement économique et les immigrations récentes qui ont un profil plus complexe et des attentes différentes par rapport au pays d'installation.

Il n'est pas sûr là aussi que la situation créée au cours du dernier quart du XX^{ème} siècle corresponde aux finalités qui étaient celles des acteurs de la vie politique et économique. Dès le départ ceux-ci se sont en effet trouvés face à différentes contradictions.

Au premier abord, les choses pouvaient pourtant paraître simples. 1973 marque le début d'une nouvelle crise économique. Comme dans le cas de précédentes crises économiques, le réflexe est de stopper l'immigration et de tenter d'inverser les flux par des incitations au retour, voire par des expulsions. Mais ce n'est pas aussi simple. Les appréciations sur la nature de la crise sont incertaines. Certains pensent qu'elle n'est que conjoncturelle, d'autres la jugent longue. On constate par ailleurs qu'il existe encore des besoins en main-d'œuvre dans certains secteurs et que ces besoins ne peuvent être couverts par la main-d'œuvre nationale, qui a mis à profit la période de prospérité précédente pour améliorer ses qualifications et dédaigne de plus en plus les emplois ouvriers traditionnels. D'autre part, la montée rapide du chômage oblige le gouvernement à prendre certaines mesures pour atténuer les craintes de l'opinion publique. Mais une partie de celle-ci est devenue très sensible au sort des immigrés et réagit mal face à des mesures apparaissant injustes. D'où les atermoiements qui marquent la politique du gouvernement Chirac, puis du premier gouvernement Barre entre 1974 et 1977.

On constate d'abord une volonté d'arrêter toute immigration y compris l'immigration familiale. Puis devant diverses réticences exprimées à la fois et pas pour les mêmes raisons par certains secteurs du patronat et de l'opinion publique, divers aménagements se mettent en place. Des dérogations sont accordées pour le recrutement de nouveaux travailleurs dans certains secteurs. Les Houillères qui relancent leur activité dans le but d'apporter une diversification des sources d'énergie utilisables et contrer ainsi la hausse du prix du pétrole reçoivent l'autorisation de recruter des mineurs dans le sud du Maroc jusqu'en 1978.

Par ailleurs, afin de mener une politique favorisant l'amélioration des conditions de vie de la population immigrée restant en France, un secrétariat

d'Etat aux Immigrés est créé le 8 juin 1974. Confié d'abord à André Postel-Vinay qui démissionne au bout de quelques semaines, il échoit le 22 juillet 1974 à Paul Dijoud. Pendant près de trois ans, ce secrétariat d'Etat coordonne une politique très active pour améliorer les conditions de vie des immigrés présents en France. Il agit dans le domaine de l'habitat, de la scolarité, de la culture ou de la formation professionnelle par le biais de services déconcentrés et avec une relative efficacité. Peut-on parler d'une politique d'intégration avant la lettre ? Il s'agit en fait, et ce n'est pas rien, plutôt d'une politique d'insertion, destinée à améliorer les conditions de vie des immigrés et de leurs familles, ainsi que leurs relations avec les populations françaises de leur entourage. Beaucoup de choses dans les actions menées viennent rappeler que les immigrés sont toujours considérés comme de passage en France. Au niveau scolaire, on favorise l'enseignement des langues et cultures d'origine (ELCO) dans la perspective de permettre aux enfants d'immigrés de se réinsérer plus facilement dans le système scolaire de leur pays d'origine, une fois rentrés. Les familles récusent souvent les enseignants intervenant. En effet, la concertation au niveau de la définition des programmes culturels proposés aux immigrés dans certaines émissions de télévision se fait entre les autorités françaises et les autorités des pays d'origine. C'est ainsi qu'en maintes circonstances, les immigrés sont représentés non pas par des associations ou des instances constituées directement à leur initiative mais par leurs consulats ou par certaines associations étroitement contrôlées par leurs gouvernements, comme l'Amicale des Algériens en Europe, émanation directe du FLN. L'ensemble de la classe politique au pouvoir alors semble toujours considérer que certaines immigrations quitteront un jour ou l'autre la France pour se réinstaller dans le pays d'origine. Certains gouvernements étrangers comme le gouvernement algérien incitent, au moins au niveau du discours, leurs ressortissants à rentrer au pays.

On note une inflexion importante de la politique française à partir de 1977. Le chômage devient alors la première préoccupation des Français, selon tous les sondages. L'immigration est un des rares leviers sur lequel le gouvernement peut agir pour tenter de créer des emplois. Lionel Stoléro, nouveau secrétaire d'Etat à l'Immigration, adresse à l'époque au président de la République une note dans laquelle il propose d'augmenter les fonds d'aide à la réinsertion volontaire des immigrés et de passer un accord avec l'Algérie pour ne pas renouveler les titres de résidence des travailleurs arrivant à échéance. Par ce biais-là, il estime qu'il pourrait y avoir près de 100 000 départs d'ici fin 1980²⁰. Tandis qu'est mis au point un système d'attribution d'une prime de 10 000 francs pour tout étranger qui quitterait définitivement la France avec sa famille, des négociations s'engagent avec l'Algérie pour faire accepter au pays le non-renouvellement de 400 000 titres de séjour de ses ressortissants sur une période de quatre ans. Cette négociation n'aboutira pas et l'institution de la prime de 10 000 francs n'entraînera que peu de retours effectifs.

²⁰ Cité dans L. Stoléro, « *La France à deux vitesses* », Flammarion, 1982.

Même si les projets d'inversion des flux ne se réalisent pas, le climat de la fin du septennat de M. Giscard d'Estaing est tout de même marqué par un ensemble de mesures visant simultanément à décourager les nouvelles entrées et à provoquer des incitations au départ. Les régularisations sont abandonnées. Les familles d'arrivée récente se voient imposer des interdicts de travail et le nombre d'expulsions tend à augmenter.

Ce climat, peu apprécié dans l'opinion publique de gauche, amène le gouvernement, après les élections présidentielles et législatives de 1981, à mener une politique d'immigration prenant le contre-pied de celle qui a été menée au cours de la période précédente. L'aide au retour est abandonnée. Des directives sont adressées aux préfets pour suspendre les expulsions. Les familles en situation irrégulière obtiennent des titres de séjour et l'immigration familiale, freinée au cours des dernières années se voit à nouveau ouvrir complètement les frontières. Les immigrés en situation irrégulière obtiennent des garanties de recours et nombre de dossiers d'expulsion sont transférés de l'administration à la Justice. Les restrictions au droit d'association sont levées pour les étrangers. Enfin une grande opération de régularisation est lancée à partir d'octobre 1981, sur la base de critères simples : une présence antérieure de trois mois et la disposition de ressources suffisantes, dont la preuve pouvait être apportée par une simple promesse d'embauche. Elle permettra le traitement de 145 000 dossiers concernant toutes sortes de catégories d'immigrés depuis les commerçants ambulants jusqu'aux femmes et concubines abandonnées.

A partir de septembre 1983, le contexte change. L'échec des mesures prises par les gouvernements pour réduire le chômage, la poursuite de l'immigration irrégulière, l'apparition en 1983 dans les usines automobiles d'un nouveau type de conflits mettant en avant des revendications liées à la pratique de la religion islamique, tout cela ravive les inquiétudes d'une partie de la population française par rapport à l'immigration. Aux élections municipales de 1983, le Front national fait une entrée remarquée dans l'arène politique, en agitant le thème de l'immigration responsable de tous les maux d'une société qui ne voit plus la fin de la crise et tend à perdre confiance en ses dirigeants. Le gouvernement relance la lutte contre l'immigration irrégulière, introduit en 1984 nombre de contraintes au regroupement familial qui était devenu très facile depuis 1981. Enfin, on relance la politique du retour rebaptisée politique de réinsertion, mais le constat est fait qu'il est difficile d'aller plus loin qu'une simple incitation sur la base du volontariat. Toutefois, il résulte de ces contradictions diverses dans les politiques de l'immigration un incontestable consensus de la classe politique autour de l'affirmation de quelques principes fondamentaux. Ceux-ci s'incarnent dans la loi du 17 juillet 1984 qui institue la carte de séjour unique valable dix ans et renouvelable. Si la volonté de lutter contre l'immigration clandestine et l'arrêt des entrées de travailleurs permanents sont réaffirmés, il est aussi admis que les immigrés séjournant régulièrement en France ont le droit de s'y installer définitivement, indépendamment de la conjoncture économique.

Les gouvernements de droite ou de gauche qui se succéderont par la suite ne reviendront pas sur ce principe malgré l'installation durable du Front national dans le paysage politique, la persistance des problèmes de chômage et les difficultés réelles de cohabitation dans certains quartiers où régresse la mixité sociale. Si les contraintes mises à l'entrée des immigrés sont renforcées par des lois et décrets pris en 1986 et 1993, en particulier au niveau des regroupements familiaux et si la réforme de l'OFPRA en 1989 marque un durcissement dans la politique d'asile, il n'y a plus de remise en cause de la présence des immigrés régulièrement et durablement installés en France, ni de la possibilité qui leur est offerte de devenir Français. Les restrictions du droit du sol apportées par les lois du printemps 1993, qui exigeaient une manifestation de volonté de la part des candidats à la nationalité française nés en France de parents étrangers, ont été supprimées en 1997.

Le paradoxe de ce dernier quart du XX^{ème} siècle, c'est qu'il a abouti à une transformation sensible de la société française à travers l'immigration alors même que tout au long de la période, certains responsables politiques n'ont cessé de prétendre que l'immigration était arrêtée.

Les regroupements familiaux sont les principaux facteurs d'une telle évolution. Ils ont été nombreux pendant les années 1980 et pendant la première partie des années 1990. Concernant au départ surtout des hommes primo-arrivants qui se faisaient rejoindre par leur épouse et leurs enfants, ils se sont prolongés ensuite à travers des unions réalisées entre des enfants d'immigrés nés en France et des conjoints citoyens de leur pays d'origine. Pour donner un ordre d'idée de ce que représente l'ensemble des flux familiaux, c'est-à-dire les personnes entrées par la procédure de regroupement familial, les conjoints de Français, les parents d'enfants français et les familles de réfugiés et apatrides, nous donnons en annexe un tableau (n° 5) et un graphique (n° 5) concernant les années 1987 à 2000 au cours desquelles on a observé une montée jusqu'en 1991-92 suivie d'un net infléchissement, puis d'une remontée à partir de 1997.

On constate que les diverses entrées de membres de familles représentent l'essentiel des entrées au cours des années 1990. Il faut préciser que les travailleurs permanents sont surtout originaires de la Communauté européenne, alors que parmi les familles regroupées on trouve assez peu de communautaires, la procédure OMI n'étant pas obligatoire pour eux. La majorité des familles vient donc d'Afrique et d'Asie. Ce sont ces familles qui sont à l'origine de la croissance des populations algérienne, marocaine, tunisienne, turque, africaines ou asiatiques au cours de la période traitée ici. Jusqu'en 1975, ces populations étaient encore majoritairement composées d'hommes seuls. Aujourd'hui, on observe une tendance à l'équilibre entre hommes et femmes. Le taux de fécondité élevé dans les premières générations a été aussi un des facteurs de croissance de ces populations après leur stabilisation en France. On observe toutefois qu'au niveau de la deuxième génération, née et élevée en France, le taux de fécondité diminue et tend à se rapprocher de celui de la population française.

Un autre flux important au cours de cette période a été celui des demandeurs d'asile politique. Très peu nombreux jusqu'en 1975, ces flux augmentent après cette date avec des arrivées importantes d'originaires du Sud-Est asiatique touchés par les changements de régime qui se produisent à l'époque dans les trois Etats de la péninsule indochinoise. Au début des années 1980, on observe des flux de demandeurs d'asile en provenance d'Afrique Centrale, du Zaïre en particulier, puis des pays africains lusophones touchés par les guerres civiles. Les flux en provenance des Proche et Moyen-Orient, avec des minorités comme les Kurdes ou les Assyro-Chaldéens, apparaissent au début des années 1990 en parallèle à ceux des Tamouls du Sri Lanka. Le milieu et la fin des années 1990 voient l'arrivée de demandeurs d'asile en provenance des Balkans et d'Europe de l'Est.

Les flux de demandeurs d'asile ont progressé au cours des années 1980, passant de 19 770 en 1981 à 61 372 en 1989, puis ont baissé de 1989 à 1996 (17 405 en 1996), puis sont remontés progressivement depuis (47 300 en 2001). Que les demandeurs d'asile obtiennent ou non le statut de réfugié politique, ils ont dans l'ensemble tendance à s'installer, élargissant encore l'horizon de l'immigration en France.

Celle-ci s'est ainsi largement mondialisée, renversant l'équilibre traditionnel entre des populations européennes, désormais de moins en moins nombreuses malgré la préférence dont elles ont toujours fait l'objet dans le passé, et des populations originaires d'Asie ou d'Afrique, de plus en plus nombreuses malgré les diverses réticences exprimées par rapport à leur installation en France par divers acteurs politiques et économiques passés mais aussi présents (cf. tableau ci-après et annexe intitulée « *les immigrés et les étrangers en France* »).

Tableau 1 : Répartition par nationalités des étrangers aux quatre derniers recensements (en %)

	1975	1982	1990	1999
Italiens	13,4	9,2	7,0	6,2
Espagnols	14,5	8,8	6,0	5,0
Portugais	22,0	20,6	18,1	17,0
autres Européens (UE/hors UE)	10,8	9,0	9,5	12,8
Algériens	20,6	21,6	17,1	14,6
Marocains	7,6	11,9	15,9	15,4
autres Africains	6,4	9,4	12,4	13,4
Asiatiques	3,4	7,8	11,8	12,5
autres nationalités	1,3	1,7	2,2	3,1
ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Mission INSEE du CES.

II - L'ÉVOLUTION HISTORIQUE DU DROIT DE L'IMMIGRATION ET DE L'ASILE

L'histoire du droit de l'immigration en France exprime les évolutions de la politique conduite dans ce domaine. On observe des changements qui traduisent les finalités des gouvernements en place, mais reflètent aussi les aléas de la conjoncture économique et l'état de l'opinion publique par rapport à la question. Toutefois, au fil du temps émergent un certain nombre de principes, inspirés entre autres de la notion de « droits de l'homme », qui contrarient les tendances du législateur à coller de trop près aux seules préoccupations économiques et sociales du moment. Cela n'empêche pas que des « aménagements » se mettent en place par rapport à ces principes mais en même temps, les immigrés se voient tout de même garantir au fil du temps un statut qui les met à l'abri d'un arbitraire dont ils ont eu souvent à souffrir dans le passé. Pour la clarté de l'exposé, nous aborderons d'abord l'évolution historique du droit concernant l'entrée et le séjour des étrangers avant de nous pencher sur l'histoire du droit d'asile qui constitue un domaine un peu différent et plus emblématique de l'attachement aux droits de l'homme en général.

A - ENTRÉE ET SÉJOUR DES ÉTRANGERS

Quand l'immigration commence à se développer de façon significative au début du XIX^{ème} siècle avec la révolution industrielle, il n'existe pas de statut de l'étranger ni de droits précis concernant l'entrée et le séjour en France. Cette situation va durer longtemps. C'est le règne du libéralisme avant la lettre. Il n'y a pas d'obstacle à l'entrée des étrangers mais en même temps, il n'y a aucune garantie pour eux de droit au séjour. Lorsqu'un étranger était considéré comme indésirable, le problème se réglait par son expulsion, celle-ci s'exerçant dans le plus total arbitraire. La loi du 3 décembre 1849 vient encadrer juridiquement l'expulsion des étrangers mais ne lui ôte pas son caractère discrétionnaire.

Le décret du 2 octobre 1888 impose aux étrangers une déclaration de résidence à la mairie, puis la loi du 9 août 1893 institue un registre d'immatriculation des étrangers dans chaque commune. Elle oblige en outre les personnes logeant des étrangers à signaler leur présence aux autorités locales dans les vingt-quatre heures. Cette évolution reflète une prise de conscience par l'Etat français de l'importance prise par l'immigration dans un contexte marqué par des difficultés économiques et aussi par la montée des tensions internationales. On peut voir aussi là une réponse à la montée de la xénophobie dans les dernières décennies du XIX^{ème} siècle.

On peut aussi interpréter dans le même sens la loi du 26 juin 1889 prévoyant qu'est Français de plein droit « *tout individu né en France d'un étranger et qui, à l'époque de sa majorité est domicilié en France.* ». Dans l'article 21-7 de cette loi, il est précisé que cet étranger, pour avoir la nationalité française, doit avoir eu sa résidence habituelle en France pendant une durée d'au moins cinq ans depuis l'âge de 11 ans. Il y a donc un lien entre nationalité et

socialisation puisque l'enfant d'étranger devient Français s'il a passé en France une partie de sa jeunesse pendant laquelle il a été scolarisé et éduqué. En devenant Français, l'enfant d'étranger sort non seulement d'un statut juridique d'étranger mais aussi d'une appartenance culturelle étrangère. Pour être vraiment admis en France, il faut devenir Français, au sens le plus concret du terme et c'est par ce biais-là que l'immigré acquiert automatiquement nombre de droits qui restent hors de portée de l'étranger. Le droit de devenir Français et le statut de Français par acquisition feront, au cours de l'histoire, l'objet de quelques critiques de la part de certaines franges de la classe politique française mais ne seront remis en cause que dans un contexte très particulier, celui du régime de Vichy, comme nous l'avons vu.

Par contre le droit à l'entrée et au séjour sera plus fréquemment l'objet de réformes, de restriction ou de libéralisation en fonction de la situation économique et politique du moment.

La première guerre mondiale qui constitue, de ce point de vue, une période particulière voit s'instaurer la carte d'identité d'étranger. Le décret du 2 avril 1917 prévoit que cette carte permette le contrôle par la police de la présence et des déplacements des étrangers sur le territoire. Le décret du 21 avril 1917 précise que, pour les travailleurs étrangers, la carte d'identité est délivrée sur présentation d'un contrat d'embauche délivré par les services de placement. On institue ainsi un lien entre le droit au séjour et la possession d'un contrat de travail. La loi du 11 août 1926 poursuit dans ce sens, obligeant l'étranger désireux de travailler en France d'être en possession d'une carte d'identité portant la mention « travailleur », carte établie au vu d'un contrat de travail. Les employeurs n'ont pas le droit d'embaucher des personnes qui ne seraient pas munies de cette carte. Cette réglementation va s'avérer être utilisée surtout comme un moyen de protection de l'emploi national. Appliquée de façon très libérale en période de plein emploi, elle se fera plus rigoureuse en période de chômage.

La crise des années 1930 aboutit à une législation permettant un contrôle policier des étrangers. Le décret-loi du 2 mai 1938 jette les bases d'une réglementation de tous les aspects concernant l'entrée et le séjour d'un étranger en France.

A la Libération, l'Etat manifeste une volonté de contrôle total de l'immigration économique qui, jusque-là, était surtout gérée par le secteur privé. L'ordonnance du 2 novembre 1945 attribue à l'ONI le monopole du recrutement des travailleurs étrangers et subordonne leur droit au séjour à la production d'un contrat de travail visé par les services de l'emploi.

En fait, si cette législation est appliquée de façon assez rigoureuse au cours des années 1950, les choses dérapent par la suite. Au cours des années 1960, les besoins en main-d'œuvre sont tels que la réglementation n'est pas toujours appliquée. En outre certaines immigrations n'ont pas à passer par la procédure ONI : les Italiens en tant que membres de la Communauté européenne, les

Algériens d'abord en tant que citoyens français puis ensuite en raison des accords d'Evian, pendant un certain temps les Africains originaires des pays de l'ancienne Communauté. Une immigration importante se développe hors procédure. Certains étrangers entrent en touristes et beaucoup entrent même de façon complètement clandestine, parfois sans disposer d'un passeport. Les pouvoirs publics les laissent entrer en raison de la situation de plein emploi que connaît alors la France et ils les régularisent après coup. En 1968, le taux des régularisations atteint 82 % des admissions au séjour.

C'est à partir de cette période que l'on observe un début de durcissement vis-à-vis de l'immigration clandestine. En 1972, les circulaires Marcellin et Fontanet interdisent pour l'avenir la régularisation des travailleurs entrés en France sans contrat de travail. En juillet 1974, intervient le décret suspendant toute immigration. On assistera alors à une multiplication des contrôles aux frontières et à la suppression du régime de libre circulation pour la plupart des ressortissants des Etats de l'ancienne Communauté africaine.

L'immigration familiale est visée aussi par les mesures restrictives, mais finalement elle n'est pas touchée. Paul Dijoud a rétabli dès décembre 1974 le droit à l'immigration familiale qui avait été suspendu par le décret publié en juillet de la même année.

En 1975, une disposition nouvelle est introduite dans le code du travail. Elle prévoit que les autorisations de travail pourront être refusées aux étrangers en raison de la situation de l'emploi.

Le 29 avril 1976, un décret pose le principe du droit des immigrés à se faire rejoindre par leur famille sous condition de ressources suffisantes et de logement adapté. Le regroupement familial est ainsi instauré. Ce principe contrarie les tendances fréquentes des pouvoirs en place à légiférer en fonction de l'état de l'opinion publique par rapport à la question de l'immigration et de la situation de l'emploi. Il représente pour les immigrés une garantie importante qui permettra d'engager des recours contre des décisions moins favorables. Une preuve de cette efficacité de la garantie va être donnée rapidement. Le gouvernement publie le 10 décembre 1977 un décret visant à suspendre le regroupement familial pour trois ans et à n'autoriser les immigrés à faire venir les membres de leur famille que si ceux-ci s'engagent à ne pas occuper un emploi salarié. Un an plus tard, le Conseil d'Etat, saisi notamment par la CFDT et la CGT, annulera ce décret.

Par contre la lutte contre l'immigration clandestine prend une rigueur nouvelle avec la loi du 10 janvier 1980 qui fait de l'entrée et du séjour irréguliers un motif d'expulsion au même titre que la menace contre l'ordre public. Cette loi permet d'éloigner du territoire français les clandestins et les étrangers dont le titre n'a pas été renouvelé. Elle prévoit la reconduite à la frontière de ces personnes, ou leur détention jusqu'à sept jours de suite s'ils ne sont pas en mesure de quitter immédiatement le territoire.

Le septennat de M. Valéry Giscard d'Estaing, d'abord marqué par un certain nombre de mesures favorables aux immigrés, s'achève dans une

ambiance de contrôle renforcé sur les immigrés afin de faire respecter toute une série de lois qui visent à empêcher l'entrée de nouveaux candidats au travail au motif d'une situation marquée par une hausse continue du chômage. Seule reste légalement admise l'immigration familiale, tandis que les flux de demandeurs d'asile obtenant ou non le statut de réfugié politique augmentent sensiblement.

Le premier septennat de François Mitterrand se traduit d'abord par la mise en place de la loi du 27 octobre 1981, qui abroge certaines dispositions de la loi du 10 janvier 1980 et introduit diverses garanties concernant l'expulsion. Les étrangers ne peuvent être expulsés qu'après jugement et non plus par simple voie administrative. Les étrangers mineurs ne peuvent plus être expulsés. Ceux qui ont des attaches familiales en France ne peuvent être éloignés du territoire qu'en cas d'urgence absolue ou de menace contre la sécurité de l'Etat ou l'ordre public.

Le droit de l'immigration reflète au cours de cette période une volonté de conformité aux principes dont le gouvernement en place se revendique et tend à prendre ses distances par rapport aux préoccupations liées à la conjoncture économique. Cela se traduit dans la loi du 17 juillet 1984 qui crée une carte de résident valable dix ans et renouvelable automatiquement pour tout étranger résidant régulièrement en France depuis plus de trois ans. Cette carte est délivrée de plein droit à ceux qui ont des attaches personnelles ou familiales en France. Cette loi laisse aussi aux étrangers le droit d'exercer la profession de leur choix sur l'ensemble du territoire national, à l'exception de la fonction publique et de certaines fonctions touchant à la défense nationale. Ces garanties sur le droit au séjour pour les personnes en situation régulière, surtout pour celles qui ont des attaches familiales en France, annonce une prise en compte des immigrés comme une composante de la population résidente et appelée logiquement à devenir française au fil des générations.

Ce premier volet des principes qui vont dicter la politique menée par la gauche restera relativement peu touché par les gouvernements de même orientation qui suivront par la suite. Par contre les lois concernant l'entrée de nouveaux étrangers et celles concernant les étrangers en situation irrégulière vont se durcir après 1983. On constate aussi une volonté d'inverser une partie des flux migratoires, à travers la promulgation du décret d'avril 1984 instituant une aide publique à la réinsertion pour les étrangers désireux de rentrer dans leur pays.

Le changement s'exprime surtout à travers le décret du 4 décembre 1984 qui limite les possibilités de regroupement familial. Il est désormais interdit de régulariser sur place les enfants et les conjoints venus rejoindre le chef de famille légalement installé en France. Ceux-ci doivent obtenir depuis leur pays de résidence un droit au regroupement familial conditionné par une application stricte des normes en matière de garanties de ressources et de logement que doit offrir le demandeur du regroupement.

Cette évolution engagée sous le gouvernement Fabius se poursuit et s'amplifie sous le gouvernement Chirac après la victoire de la droite aux élections législatives de 1986. La loi du 9 septembre 1986, dite loi Pasqua,

revient sur un certain nombre de dispositions qui offraient des garanties de séjour aux étrangers. Elle rend aux préfets le droit de prononcer les reconduites à la frontière des étrangers en situation irrégulière. Elle restreint la liste des catégories d'étrangers qui peuvent obtenir de plein droit une carte de résident et de celles qui sont protégées contre l'expulsion. Une obligation de visa est imposée aux ressortissants d'un certain nombre de pays.

Après l'alternance législative de 1988, la loi du 2 août 1989, dite « Joxe », libéralise à nouveau les conditions de séjour et renforce les garanties et les possibilités de recours juridictionnel contre les expulsions. Puis la loi du 31 décembre 1991 aggrave les sanctions encourues pour délit d'aide à l'entrée et au séjour d'étrangers en situation irrégulière. La loi du 6 juillet 1992 permet de maintenir dans des « zones d'attente » des ports et des aéroports les étrangers non admis sur le territoire et les demandeurs d'asile.

Après les élections législatives de 1993, la loi du 24 août 1993 dite Pasqua opère une véritable refonte de l'ordonnance de 1945. Elle renforce le dispositif d'expulsion en réduisant les pouvoirs des juges et en donnant aux préfets la possibilité d'assortir la reconduite à la frontière d'une interdiction du territoire. Elle restreint encore la liste des catégories protégées contre l'éloignement du territoire. Elle durcit les conditions du regroupement familial. La délivrance de la carte de résident est subordonnée à la régularité préalable du séjour. Les demandeurs d'asile doivent obtenir auprès des préfectures une autorisation de séjour avant de faire une demande auprès de l'OFPRA. Les conjoints de Français n'accèdent plus systématiquement à la carte de résidence. D'autres domaines que le droit à l'entrée et au séjour sont touchés par cette loi. Des pouvoirs sont donnés aux maires pour s'opposer aux mariages soupçonnés d'être de complaisance. L'accès à la protection sociale est subordonné à la régularité du séjour.

Devant la multiplication des cas d'étrangers en situation précaire s'amorce une prise de conscience dans les rangs du gouvernement que la loi Pasqua n'est pas applicable dans toute sa logique. Quatre ans plus tard, la loi du 24 avril 1997, dite loi Debré, institue une carte de séjour temporaire pour certaines catégories d'étrangers privées de tout titre de résidence par la loi dite Pasqua.

S'agissant de l'accès à la nationalité, la loi du 22 juillet 1993, dite Méhaignerie, avait conditionné l'acquisition de la nationalité française par les enfants d'étrangers nés en France à l'obligation d'une déclaration de volonté entre 16 et 21 ans, en laissant aux préfets la possibilité de refuser la demande dans un certain nombre de cas liés à des délits graves et à des crimes commis au préalable par les impétrants. Cette réforme ne revenait pas sur les principes de la loi du 26 juin 1889 instituant le droit du sol. Elle supprimait simplement l'automaticité du caractère de l'accès à la citoyenneté française à la majorité dans une exigence de prise de conscience de la part des jeunes de leur changement de statut juridique. A ce niveau elle s'inspirait des débats menés au cours des années précédentes au sujet de l'intégration, définie comme une démarche

individuelle et volontaire de participation à la société française en acceptant ses lois et règles.

La loi du 16 mars 1998 supprime l'exigence de manifestation de volonté pour l'obtention de la nationalité française mais laisse subsister plusieurs dispositions de la loi Méhaignerie comme l'impossibilité pour les parents de demander la nationalité française pour leurs enfants mineurs de moins de 13 ans nés en France. La loi dite « Réséda » sur l'entrée et le séjour des étrangers assouplit la loi du 24 avril 1997 mais maintient un certain nombre de dispositions restrictives. La délivrance de titres de séjour temporaire prime sur la délivrance de la carte de résident permanent y compris pour certains étrangers qui ont des attaches en France. La création de l'asile territorial permet d'autoriser le séjour en France de personnes dont la vie est menacée dans leur pays par des éléments autres que l'Etat. Le statut de réfugié peut ainsi être attribué à des personnes risquant des persécutions et qui n'entrent pas dans les critères définis par la convention de Genève de 1952 sur les réfugiés politiques. Les étrangers malades peuvent obtenir une carte de séjour temporaire. L'opération de régularisation entreprise dès 1997 pour permettre aux nombreux étrangers placés en situation irrégulière par les restrictions des droits à l'entrée et au séjour des lois précédentes ne prend pas le caractère massif des régularisations de 1981 à 1983. Plus du tiers des dossiers déposés n'obtiennent pas de réponse positive.

Que penser de cette succession de lois et décrets ? Ces changements incessants qui désorientent parfois autant les responsables de l'application des lois que les immigrés eux-mêmes sont-ils justifiés ?

Pendant longtemps, c'était l'évolution de la conjoncture économique qui semblait expliquer les changements du droit de l'immigration. C'était encore vrai dans les années 1970 quand il était clairement fait référence au chômage pour justifier l'arrêt de l'immigration.

Il reste de ce regard rétrospectif que certains grands principes se sont progressivement affirmés sans être jamais véritablement remis en cause comme le droit de devenir Français, de mener une vie familiale et de ne pas voir son droit au séjour étroitement subordonné à la situation momentanée de l'emploi. Ce sont là des principes sur lesquels repose la République et leur inscription dans le droit de l'immigration représente un fait hautement positif.

B - L'ÉVOLUTION DE L'ASILE CONSTITUTIONNEL

La France a une réputation de terre d'asile qui remonte à la Révolution. L'article 120 de la convention montagnarde de l'an III stipule que : « *le peuple français donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. Il le refuse aux tyrans* ». Pendant une bonne partie du XIX^{ème} siècle, on constate qu'il y a effectivement une politique d'accueil généreuse, profitant surtout aux réfugiés persécutés par les monarchies autoritaires d'Europe Centrale et Orientale. Pendant l'entre-deux-guerres, les réfugiés russes, arméniens ou juifs trouvent asile en France malgré l'hostilité de certaines franges de l'opinion

publique qui s'exprime à la faveur de la crise des années 1930. Après la seconde guerre mondiale, les victimes du fascisme et du communisme sont nombreuses à bénéficier de l'asile. En affirmant dans son préambule que « *tout homme persécuté pour son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur le territoire de la République* », la Constitution de 1946 consacre le droit d'asile comme une valeur centrale de l'Etat français moderne. La France prend ensuite part à l'élaboration de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et la ratifie en 1954. La mission de protection juridique et administrative des réfugiés et apatrides est confiée à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, organisme créé par la loi du 25 juillet 1952 et dépendant du ministère des Affaires étrangères. Jusqu'au milieu des années 1970, le nombre de demandeurs d'asile est peu élevé, aux environs de 2 000 par an en moyenne. La plupart obtiennent le statut de réfugié politique. Certains parviennent à prouver sans difficultés qu'ils entrent dans les critères définis par la convention de Genève, critères qui ont d'ailleurs été élargis en 1967 en incluant la crainte fondée de subir des persécutions comme raison suffisante pour demander le statut de réfugié. Pour d'autres, l'OFPRA souligne que les motivations politiques paraissent parfois incertaines. Mais de manière générale, on ne se pose pas systématiquement la question du bien fondé de la demande d'asile. Les demandeurs d'asile viennent alors essentiellement des pays européens dirigés par des régimes totalitaires : le bloc soviétique et ses satellites ainsi que l'Espagne franquiste, le Portugal de Salazar ou la Grèce des colonels. Puis ils seront rejoints par des Chiliens fuyant leur pays après le coup d'Etat réalisé par le général Pinochet en 1973 ; en raison de la brutalité de la répression qui s'abat sur les opposants à la dictature militaire, les dossiers des demandeurs chiliens seront traités avec une certaine générosité. Le nombre des demandes d'asile reste malgré tout encore faible, et l'ouverture des frontières aux immigrés économiques qui existe jusqu'en 1974 permet à certains d'entrer en France et d'obtenir une régularisation sans passer par la procédure de demande d'asile.

Tout change au plan international à partir des années 1970. Le drame des « *boat people* » alerte l'opinion publique sur une réalité tragique qui provoque au départ de nombreuses attitudes de solidarité. Très vite, les persécutions touchent d'autres parties du monde. Les dictatures sévissent en Amérique latine, l'anarchie s'installe dans la corne de l'Afrique. Des luttes à caractère ethnique et religieux se développent dans le sous-continent indien et au Moyen-Orient avec le problème kurde. En 1979, l'invasion soviétique en Afghanistan et la révolution islamique en Iran amplifient les flux de départs. Le nombre de réfugiés dans le monde qui était tombé à 2,5 millions au début des années 1970 franchit le cap des 10 millions en 1982.

En France, et de manière générale en Europe Occidentale, cette dégradation de la situation politique mondiale coïncide avec le début de la crise économique et la suspension de l'immigration de main-d'œuvre. L'augmentation des demandes d'asile vers les pays d'Europe au début des années 1980 sera associée aux conséquences de cette fermeture des frontières et les demandeurs d'asile

seront progressivement soupçonnés de n'être que des « réfugiés économiques », c'est-à-dire des personnes détournant la procédure d'asile pour entrer dans un pays avec des objectifs purement économiques et réaliser ainsi une immigration légale rendue impossible par les restrictions à l'entrée des travailleurs.

En France, les demandes d'asile vont tripler en cinq ans, pour culminer à 61 372 en 1989, chiffre jamais atteint depuis. Les taux d'acceptation se réduisent au fur et à mesure que les demandes augmentent. En 1978, on enregistrait 94 % de décisions favorables à l'octroi du statut de réfugié politique. Entre 1978 et 1990, ce pourcentage est en chute libre : il passe à 65 % en 1984, 43 % en 1985, 28 % en 1989, enfin à 15,5 % en 1990. Plus il y a de postulants, moins on admet de réfugiés en proportion. En 1991, il n'y avait plus que 46 800 postulants et le taux de reconnaissance remontait à 20 %.

Fin 1991, le droit au travail est retiré aux demandeurs d'asile. Cette politique dissuasive se traduit par une forte diminution du nombre de demandeurs d'asile entre 1991 et 1996.

En 1993, il n'y avait plus que 27 800 postulants et le taux de reconnaissance remontait à 35 %. De 1994 à 2001, le taux de reconnaissance va se stabiliser, avec des fluctuations, à un faible niveau, compris entre 15 et 25 %, avec un nombre de réfugiés admis en France constamment inférieur à 5 000 par an entre 1995 et 1999 (très légèrement supérieur à 5 000 en 2000).

Ce « *numerus clausus* » constitue aujourd'hui la pierre angulaire de la politique française de l'asile. La fermeture des frontières s'apparente ainsi à une politique de quotas qui ne dit pas son nom, y compris dans le domaine « sacré » de l'asile. La politique de l'asile semble dépendre moins de la réalité objective des persécutions subies que d'un nombre de réfugiés admissible a priori, malgré le développement des conflits à travers le monde et les mouvements de demandeurs d'asile qu'ils génèrent.

Le souci de limiter l'immigration régulière et l'accès des étrangers à l'emploi paraît l'emporter sur la volonté de continuer à affirmer la tradition d'une France terre d'asile. Les décisions de reconnaissance ou de rejet sont prises dans le strict cadre de la convention de Genève qui repose sur une vision mondiale du problème de l'asile. Le rejet peut ainsi être justifié par le fait que certains demandeurs d'asile qui fuient des zones en guerre pourraient se réfugier dans des régions de leur propre pays ou d'un pays proche où leur vie ne serait pas menacée. On cite le cas des Kurdes, menacés par la guérilla et la répression militaire qui sévit dans leur région d'implantation traditionnelle mais qui peuvent être accueillis dans l'ouest de la Turquie où la situation est calme. On cite aussi le cas des Sri-Lankais d'ethnie tamoul qui peuvent se rendre dans l'Etat indien du Tamil Nadu dont ils sont originaires. Dans de tels cas, le fait de préférer demander asile en France révèle un mobile économique qui rejette au second plan le caractère strictement politique de la demande d'asile et la rend donc irrecevable du point de vue de la convention de Genève.

C'est cette doctrine qui reste appliquée, avec quelques nuances, jusqu'à aujourd'hui. Le résultat a été d'abord de faire diminuer de façon significative le nombre de demandeurs d'asile. La mise en place de la convention de Schengen qui prévoit qu'un demandeur débouté dans un pays signataire ne puisse plus présenter de demande dans un autre Etat renforce encore la dissuasion par rapport à ces mesures. Le nombre de demandeurs d'asile enregistrés en France augmente rapidement depuis 1996. Les acceptations n'augmentent pas pour autant, la convention de Genève continuant d'être appliquée dans un sens très étroit et contraire à l'interprétation du Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Ainsi beaucoup d'Algériens ne sont pas reconnus comme réfugiés politiques conventionnels au motif qu'ils ne sont pas persécutés par leur Etat d'origine.

Mais l'instabilité politique mondiale augmente encore au milieu des années 1990 avec les conflits qui agitent l'Afrique des grands lacs, l'Europe balkanique et le Moyen-Orient. Ces conflits drainent à nouveau vers la France des flux de demandeurs d'asile qui n'ont guère de chances de correspondre aux critères strictement définis de la convention de Genève et qui ne sont pas tous des « combattants de la liberté » au sens strict donné à cette notion par la Constitution de la France.

Il résulte de ce refus de considérer ces demandeurs comme des réfugiés politiques au sens constitutionnel qu'une forme d'asile parallèle se développe dans le cadre de la loi mais avec une précarité marquée pour ses bénéficiaires. C'est ce que l'on appelle l'asile territorial qui fera en 1998 l'objet d'une définition juridique plus précise dans le cadre de la loi Chevènement. Avant même cette inscription dans la loi, on observe diverses pratiques d'asile territorial accordé à la discrétion du ministère de l'Intérieur à des demandeurs à qui on ne veut pas attribuer un statut de réfugié politique mais que l'on ne peut expulser en raison de la situation de conflit qui sévit dans leur pays. De nombreux Libanais en ont bénéficié pendant les années de guerre qui ont touché leur pays. Plus récemment, de nombreuses personnes en provenance de l'ex-Yougoslavie en ont aussi été bénéficiaires. Jusqu'à la loi de 1998, ce statut de réfugié territorial n'était pas codifié et ceux qui en étaient bénéficiaires pouvaient avoir aussi bien des titres de séjour de trois mois que de dix ans, assortis ou non d'un droit au travail.

Malgré les diverses tentatives d'encadrement de l'asile de fait qui se développe en marge d'un droit d'asile constitutionnel devenu moins accessible à diverses catégories de populations, on constate qu'il existe un grand nombre de demandeurs d'asile en « situation d'attente », protégés par de nombreuses et successives autorisations provisoires de séjour en vue de demander l'asile. Certains ne déposeront jamais de demande auprès de l'OFPRA, ayant le projet de se rendre dans un pays tiers où la situation des demandeurs d'asile est temporairement plus avantageuse. Pour certains la France n'est qu'un pays de passage dans l'attente d'un départ vers les Etats-Unis, le Canada ou l'un des rares pays de la Communauté européenne non signataires de la convention de

Schengen. La Grande-Bretagne qui est dans ce cas et accorde encore aux demandeurs d'asile un droit au travail draine une importante population pour laquelle les régions françaises proches du tunnel sous la Manche et des autres voies d'accès aux îles britanniques constituent un point de départ privilégié.

L'asile est donc en crise aujourd'hui. L'asile constitutionnel qui a tout de même permis d'accorder en France un statut de réfugié politique à des dizaines de milliers de personnes en provenance des cinq continents ne peut plus actuellement répondre à la demande de candidats de plus en plus nombreux et qui ont des stratégies de mobilité beaucoup plus fortes que leurs devanciers. La convention de Genève, élaborée au lendemain de la seconde guerre mondiale dans un monde qui retrouvait la stabilité ne constitue sans doute plus un cadre suffisant aujourd'hui. La construction européenne traite désormais de cette question. Ce point sera développé plus loin dans le rapport (III-C et chapitre III).

III - LES CAUSES ET LES EFFETS DE L'IMMIGRATION

La partie A traitera des causes, la partie B des effets.

A - LES FACTEURS EXPLICATIFS

1. Permanence du phénomène migratoire

Les migrations sont aussi vieilles que le monde. Toutes les connaissances actuelles dans le domaine de la paléontologie et de l'archéologie plaident pour un peuplement de l'ensemble de la planète à partir de mouvements migratoires partis des quelques lieux où l'on a pu identifier les fossiles humains les plus anciens. Le mode de vie dominant avant l'apparition de l'agriculture à l'époque néolithique était fondé sur la chasse, la pêche et la cueillette. Les hommes ont suivi le mouvement des animaux qui leur servaient de nourriture, ce qui les a amenés à se déplacer très loin de leurs premiers lieux d'habitat. Les distances parcourues, les obstacles naturels franchis sont impressionnants si l'on tient compte de la faiblesse des moyens de locomotion dans les âges les plus anciens. L'homme semble avoir une certaine vocation à migrer puisque pratiquement tous les pays au monde se sont peuplés par des migrations successives obéissant à des causes diverses.

En effet, les raisons des migrations anciennes semblent déjà d'ordre complexe. Certaines d'entre elles sont bien sûr clairement économiques, souvent de l'ordre de la survie. La poursuite du gibier, la recherche de nouvelles terres où l'agriculture soit possible constituent des mobiles importants aux mouvements migratoires identifiés dans l'histoire du monde préindustriel. On observe aussi des causes écologiques, liées aux changements climatiques ou aux catastrophes naturelles et des causes démographiques naissant d'une rupture de l'équilibre des ressources par rapport au nombre de bouches à nourrir. Les causes politiques sont aussi présentes dès les débuts de l'histoire à travers les invasions, les déportations ou l'esclavage. Enfin on ne peut ignorer l'influence d'une certaine

curiosité qui pousse certains à partir même quand ils sont bien là où ils sont. Le désir de découvrir l'inconnu, de connaître l'ailleurs est un trait spécifiquement humain, un ressort des plus profonds du mouvement migratoire.

On ne parviendrait sans doute pas à comprendre le phénomène migratoire si on le réduisait uniquement à des nécessités rationnellement explicables. Il faut admettre qu'il comporte toujours, à côté d'une dimension économique ou politique dominante, des raisons culturelles ou affectives qui ne le rendent jamais totalement prévisible ou contrôlable.

Les migrations ont été considérables avant les débuts de l'histoire moderne et elles ont touché tous les continents. Toutefois, dans un contexte où il n'existait pas encore de nations constituées, c'est-à-dire des territoires délimités par des frontières à l'intérieur desquelles s'exerçait la seule souveraineté de l'Etat, il était difficile d'avoir une idée de l'importance des flux d'arrivées par rapport aux populations installées de plus longue date. Ces migrations résultaient de mouvements de populations non contrôlés par les pouvoirs en place, mouvements liés à des guerres, des invasions ou des famines pour l'essentiel.

Dans l'Europe d'ancien régime, est étranger celui qui n'est pas sujet du roi ou du seigneur local, représentant l'Etat à travers sa seule personne. Son statut est avant tout marqué par des restrictions en matière de droits civils. En France, le droit d'aubaine qui frappe l'étranger d'incapacité successorale et qui attribue à sa mort ses biens au souverain du territoire dans lequel il s'est installé est le symbole le plus fort de la discrimination imposée à l'étranger. Les mouvements migratoires sont très faibles pendant toute cette période mais ils obéissent parfois à une volonté politique qui exprime déjà des finalités économiques. Le royaume d'Espagne « recrute » au XVI^{ème} siècle près de 100 000 Français pour les substituer aux Morisques expulsés d'Aragon. Au XVIII^{ème} siècle, l'impératrice de Russie « importe » dans la vallée de la Volga plusieurs dizaines de milliers d'Allemands, artisans et agriculteurs qualifiés originaires de Souabe, de Hesse ou de Bavière pour qu'ils puissent apporter des techniques de travail efficaces et contribuer à la mise en valeur de la région. Même si ces exemples sont peu nombreux et ne portent pas sur des masses importantes de populations, ils relèvent déjà d'une véritable politique migratoire et montrent l'importance du rôle des Etats-nations dans le déclenchement des migrations, rôle qui ne va cesser de s'affirmer par la suite.

C'est toutefois avec l'industrialisation et l'extension du mode de production capitaliste à l'ensemble de la planète que les migrations internationales vont prendre une ampleur inégalée auparavant et faire l'objet de politiques qui s'efforceront toujours de tenter de les ajuster au marché du travail, tantôt en les stimulant, tantôt en tentant de les contenir et de les contrôler.

2. Les facteurs économiques

Pour les néo-classiques qui pensent que l'activité économique vise à l'instauration d'un équilibre entre les nations, les migrations internationales sont le symptôme d'une imperfection momentanée dans cet équilibre. Les travailleurs des pays pauvres sont logiquement attirés par les emplois proposés dans les pays riches mais leurs migrations doivent à terme avoir un impact positif et faire disparaître les causes qui les avaient déclenchées. Elles visent à favoriser un réajustement entre les économies des pays d'où l'on part et celles des pays où l'on vient pour travailler. Le retour du migrant, dans son pays d'origine, enrichi et qualifié professionnellement, doit contribuer à l'instauration de l'équilibre entre les nations. Les mouvements de capitaux qui, logiquement accompagnent le migrant réinstallé chez lui achèvent le processus d'ajustement. Le problème est que personne ne peut dire combien de temps peut durer cette phase de réajustement.

Dans un certain nombre de cas, les migrations non seulement ne parviennent pas à restaurer les équilibres mais contribuent même à accroître les déséquilibres, privant durablement certains pays de la part la plus compétitive de leur main-d'œuvre. Un auteur comme Georges Tapinos²¹ a pris ses distances par rapport à cette théorie en admettant que les migrations sont le produit d'un déséquilibre plus durable dans les relations internationales et résultent d'une concurrence imparfaite et d'un échange inégal entre les nations. Il observe, en analysant les relations que la France avait dans les années 1950 et 1960 avec les pays méditerranéens fournisseurs de main-d'œuvre que l'on était dans le cadre d'une « économie dominante », c'est-à-dire une situation dans laquelle la France avait les moyens d'imposer ses intérêts propres aux pays d'où provenait une partie importante de la main-d'œuvre étrangère qu'elle utilisait.

Peut-être doit-on noter avec Gérard Moreau qu'à une certaine époque, le choix de la France se fonde sur l'idéologie et le symbolique (France, patrie des droits de l'Homme), tandis que désormais, le candidat à l'immigration choisit « le bon pays ».²²

On constate que les régions de forte émigration ne sont pas les régions les plus pauvres, où la population vit dans une misère trop grande pour lui permettre de rassembler les moyens matériels et culturels nécessaires à son départ vers des zones plus riches. Ce sont les régions qui connaissent une amorce de développement qui sont les régions d'émigration par excellence. Ce début d'enrichissement, ou plutôt cette sortie de l'extrême pauvreté, dans certains cas ouvre des opportunités, mais crée aussi de la déstabilisation. C'est une situation dans laquelle se trouve joints les deux principaux facteurs qui favorisent la migration : la volonté de partir, mais aussi les moyens de partir. Ce qui est sûr, c'est que, de manière générale, la pauvreté ne suffit pas à elle seule à rendre

²¹ G. Tapinos, « *L'économie des migrations internationales* », FNSP, Armand Colin, 1974.

²² Rencontre avec G. Moreau, ancien directeur de la D.P.M., le 6 décembre 2001.

compte des causes des migrations internationales. Celles-ci ne sont pas le simple prolongement de l'exode rural qui caractérise les économies traditionnelles en voie de modernisation. Le franchissement des frontières, le voyage lointain, souvent suivi de périodes plus ou moins longues d'inactivité forcée, l'installation au sein d'une société étrangère, tout cela exige des ressources matérielles et sociales dont les simples paysans déracinés ne sont pas assez pourvus.

Un regard sur les migrations en provenance des pays les plus pauvres suffit pour comprendre que toutes les zones considérées ne peuvent pas systématiquement générer des flux de départs vers les pays industrialisés. Si l'on prend par exemple le cas de l'Afrique sahélienne, région pauvre s'il en est, liée en outre à la France par la langue et l'histoire, on constate que l'émigration qui se dirige depuis près de quarante ans vers la France provient essentiellement de deux ou trois régions précises. Celles-ci dans le passé ont entretenu des rapports économiques étroits avec l'ancienne métropole et ont pu, grâce à la participation de certains de leurs habitants aux activités maritimes et portuaires, créer assez tôt des communautés d'accueil bien implantées dans le pays d'immigration. Les transferts de fonds opérés par les migrants représentent une ressource essentielle pour le financement des voyages vers la France et l'aide que peut apporter la communauté déjà installée constitue un milieu d'accueil solidaire qui rend possible la prise en charge des nouveaux venus par le groupe.

Autre cas de figure : après des décennies où les pays du Sud étaient dans une position de dominés par rapport aux économies des pays d'immigration et devaient exporter une partie de leur main-d'œuvre aux conditions définies par ces derniers, on a assisté à un ralentissement des départs puis à l'inversion du solde migratoire, contemporains du « décollage » des pays du sud de l'Europe, ce dernier étant dû en partie aux transferts de ressources dont ces pays ont bénéficié après leur entrée dans la Communauté européenne.

Dans ce cas-là, les migrations massives de travailleurs n'ont plus lieu d'être quand l'équilibre économique est en passe d'être rétabli entre nations. L'élévation du niveau de vie, la transition démographique qui touchent les ex-pays d'émigration depuis la fin des années 1970 en font à leur tour des pays d'immigration.

Ce cas, relativement rare dans l'histoire récente, de pays qui parviennent à une situation économique propre à stopper l'émigration de travail est aussi lié à une recomposition des rapports entre les nations et à la création d'un espace communautaire permettant la mobilité des personnes et des biens. Contrairement aux craintes des principaux pays d'accueil à l'époque, l'entrée dans la Communauté européenne des pays traditionnellement fournisseurs de main-d'œuvre et l'ouverture des frontières correspondantes n'ont pas généré de flux massifs. Toutefois, il faut tenir compte du fait que l'intégration des pays du Sud à la Communauté européenne s'est faite à un moment où ceux-ci étaient déjà parvenus à une croissance économique forte et à une situation politique satisfaisante marquée par un enracinement de la démocratie. Les aides

communautaires ont permis de renforcer une telle évolution. L'élévation générale du niveau de vie, le respect des droits de l'homme et de la démocratie politique contribuent fortement à la baisse de l'émigration.

3. L'importance des réseaux, légaux et illégaux

Dans tous les cas les projets migratoires se réalisent d'autant plus facilement que les migrants disposent de réseaux d'appui pour les aider à mettre en œuvre leur départ, à être accueillis dans le pays visé et à y trouver un emploi. De tels réseaux se constituent en quelque sorte spontanément, à partir d'un petit groupe de gens qui ont réussi à s'installer dans un pays donné et à y créer des relations avec des employeurs. Ces « pionniers » vont jouer un rôle de relais entre leur pays d'accueil et leur pays d'origine. Une fois qu'une communauté s'est constituée, elle peut servir de milieu d'accueil pour les nouveaux venus, leur fournissant souvent le gîte et le couvert et des informations pour l'accès à l'emploi, voire pour l'obtention d'un titre de séjour régulier. Il arrive aussi que cette communauté prenne en charge les frais de voyage des candidats au départ. Les Africains originaires de la vallée du fleuve Sénégal ont réussi au fil du temps à créer dans certains foyers de la région parisienne de véritables « villages bis »²³ qui peuvent assurer la prise en charge des jeunes migrants depuis leur départ du pays jusqu'à leur obtention d'un emploi, ce qui représente souvent plusieurs mois au cours desquels l'individu est intégralement dépendant de la collectivité. De ce fait, le lien communautaire doit être étroit, de type plus familial ou villageois que national, afin de légitimer des rapports d'extrême confiance. Cependant, il est bon de rappeler avec Henri Cuq²⁴ que « *le foyer ne constitue pas un creuset d'intégration mais vise à un isolement identitaire* » créant rapidement des zones de non-droit. H. Cuq indique en 1996 que l'on dénombre 150 000 étrangers en foyer, tous les foyers étant en sur-occupation. Ils reçoivent 88 % d'origine africaine (66 % Maghreb, 22 % Afrique noire francophone). Les réseaux obéissent beaucoup plus à des solidarités régionales ou ethniques qu'à des solidarités plus larges. Un Chinois originaire du Seu Tchou'an qui arrive à Paris ira demander de l'aide à la communauté Weng-zhou qui a établi depuis les années 1920 des activités commerciales et artisanales dans le 3^{ème} arrondissement et n'ira jamais dans le 13^{ème} arrondissement où s'est installée à partir de 1975 la communauté Té-zhou venue de la région de Canton après un séjour de plusieurs générations dans la péninsule indochinoise.

Les réseaux ne se constituent pas du jour au lendemain. Il faut nécessairement que les premiers arrivés trouvent des appuis dans le pays d'accueil. Dans beaucoup de cas, ce sont les employeurs ou leurs intermédiaires chargés de recruter la main-d'œuvre qui fournissent les premiers appuis. Les militants associatifs engagés en faveur de l'immigration, les syndicats, le clergé jouent aussi un rôle important dans l'aide aux « pionniers » avant que ceux-ci

²³ Voir p. 27 : « *Ces Africains viennent de trois Etats, mais représentent une ethnie* ».

²⁴ Henri Cuq, rapport de mission parlementaire, avril 1996.

soient assez stables pour constituer un milieu d'accueil autonome pour les futurs arrivants. Ces réseaux d'entraide sont souvent de nature ambiguë : ils expriment de la solidarité envers leurs compatriotes, mais exercent aussi parfois une certaine exploitation sur les nouveaux venus à qui ils finissent toujours par faire payer le prix des services reçus, trop souvent avec une marge bénéficiaire excessive.

Quand il devient plus compliqué d'atteindre le pays visé en raison des fermetures administratives et de la surveillance policière, les réseaux peuvent se connecter avec des organisations illégales qui assureront le passage clandestin des frontières, parfois la délivrance de faux documents et la mise en contact avec des employeurs directement intéressés par une main-d'œuvre à bas prix car dépourvue de toute protection légale. Aujourd'hui, l'immigration clandestine est devenue une affaire très rentable qui attire des organisations criminelles ayant un certain savoir-faire dans le contournement des lois.

Outre les risques que vivent ceux qui sont amenés à recourir aux services de telles organisations, ce dont témoignent les nombreux morts retrouvés sur les plages du sud de l'Espagne, du sud de l'Italie ou dans le tunnel sous la Manche, il y a aussi pour eux de sérieuses chances de se retrouver pris dans des réseaux d'exploitation susceptibles de leur faire subir un véritable esclavage. La connexion entre quelques mafias chinoises et divers patrons d'origine chinoise installés en Europe amène certains migrants à devoir travailler gratuitement parfois dix ans de leur vie pour rembourser le coût de leur voyage clandestin. Ces réseaux illégaux disposent de nombreux moyens de pression sur ceux qui ont « bénéficié » de leur aide et sont assurés de jouir d'une certaine impunité tant qu'il n'y a pas de plainte de la part de leurs victimes.

Dans les années 1960, alors que l'immigration économique était libre et souhaitée, on a enregistré beaucoup d'affaires de trafic de main-d'œuvre qui étaient liées à l'ignorance des migrants ou à la complexité administrative pour l'obtention d'un visa d'entrée ou d'un titre de séjour en règle. Lors de l'arrivée massive des Portugais après 1965, il a fallu que la police française fasse de l'information auprès des migrants d'arrivée récente pour que ceux-ci viennent se faire régulariser et échappent aux réseaux de passeurs et d'employeurs indécents qui profitaient de leur situation de clandestins.

Ce qui est nouveau aujourd'hui, c'est la connexion entre diverses organisations criminelles implantées dans des pays différents et susceptibles de mettre au point des filières d'entrée de plus en plus complexes, incluant aussi bien l'acheminement de populations en quête d'asile que le trafic de main-d'œuvre et la prostitution. Une action d'information dans les pays d'origine auprès des publics « vulnérables » serait sans doute la première initiative à prendre afin de lutter contre ce nouveau type de réseaux qui ne manque pas d'efficacité pour acheminer les migrants là où ils veulent aller mais leur fait payer ce type de service d'un prix exorbitant avec des conséquences humaines qu'aucun pays démocratique ne saurait accepter et ne devrait tolérer.

4. Le facteur démographique

Il est parfois mentionné pour expliquer les migrations : celles-ci iraient des pays à forte natalité et à forte population jeune vers des pays à faible natalité et à population vieillissante. Outre le fait que beaucoup d'inconnues demeurent quant à la poursuite de la croissance démographique des pays pauvres qui sont touchés par l'instabilité politique, les guerres civiles et les pandémies, ainsi qu'à leur tour par la transition démographique, il existe de nombreux contre-exemples dans le passé qui remettent en cause cette explication. La France a connu une de ses plus fortes périodes d'immigration dans les années 1950 et 1960 où elle enregistrait un des taux de fécondité les plus élevés de son histoire. Les pays d'Europe de l'Est, à l'époque où ils vivaient sous un régime communiste avaient un taux de croissance démographique très faible mais n'attiraient pas pour autant d'importants flux migratoires en raison de leur manque de dynamisme économique et de leur fermeture politique. Les écarts de taux de fécondité entre les pays ne peuvent à eux seuls expliquer les migrations internationales.

5. Les facteurs politiques

Ils interviennent aussi mais ne concernent pas tout le monde de la même façon. Les victimes directes des guerres civiles ont moins de chances d'émigrer dans un pays lointain que les personnes qui sont touchées de manière moins directe et qui occupent une position sociale et économique leur permettant d'anticiper sur les événements. Le fait d'avoir de la famille déjà installée dans un pays donné facilite aussi le départ vers une possible terre d'asile. Le cas des familles kurdes originaires d'Irak qui ont échoué en 2001 sur les côtes françaises, près de Fréjus, est révélateur de ce phénomène. Ces familles étaient dans l'ensemble des notables possédant quelques biens immobiliers qu'elles avaient vendus pour payer leur voyage clandestin vers un pays d'accueil. Elles n'avaient pas été touchées par des exactions mais, appartenant à une minorité religieuse (mazdéenne en l'occurrence), elles pouvaient craindre de faire les frais de l'aggravation des tensions intercommunautaires dans le contexte incertain du Kurdistan irakien. Enfin, elles avaient des liens étroits avec des compatriotes déjà installés en Allemagne.

D'autre part, beaucoup de personnes vivent mal les atteintes répétées aux droits de l'homme qui caractérisent encore souvent de nombreux pays de départ. L'image de régimes démocratiques qui est celle des pays d'accueil représente un facteur d'attraction qui renforce la volonté de partir chez des gens qui vivent l'absence de liberté et l'arbitraire étatique sévissant chez eux comme un facteur de répulsion. Le contraste entre des pays industrialisés perçus comme démocratiques et des pays de départ à régime souvent totalitaire ou policier apportent une dimension indirectement politique à la motivation au départ, dimension qui contrarie quelque peu la tendance à tout réduire à l'économique dans ce qui déclenche la migration.

6. D'autres facteurs

En fait, il est difficile d'isoler la rationalité économique des facteurs sociologiques, culturels ou anthropologiques qui peuvent l'accompagner ou se substituer à elle dans la motivation au départ. Les individus qui émigrent ont rarement une entière liberté dans leur choix. Il y a des pressions sociales ou familiales qui poussent certains à partir et qui retiennent d'autres de le faire. Dans certaines régions où l'émigration est devenue au fil du temps une sorte de tradition, elle relève autant d'une obligation sociale que d'une nécessité économique. Dans la vallée du fleuve Sénégal, l'émigration évoquée plus avant devient une sorte d'initiation à laquelle les jeunes hommes doivent se plier sous peine d'être déconsidérés par l'ensemble du groupe. Le statut social, la place dans la fratrie jouent aussi un rôle important dans la sélection de ceux qui partent et de ceux qui restent. Un aîné qui doit assumer la responsabilité de l'ensemble du groupe familial a moins de chances d'émigrer qu'un cadet. Un petit propriétaire a plus de chances de pouvoir émigrer que quelqu'un qui ne possède strictement rien et qui ne pourra garantir aucun emprunt destiné à financer son voyage. Les provinces du nord du Portugal ont longtemps généré un type d'émigrant au profil très homogène. Souvent il s'agissait du fils cadet d'un petit propriétaire foncier qui finançait son voyage avec la soulte que lui avait donné son frère aîné pour dédommagement de sa part d'héritage.

Ces types de facteurs ont - en particulier au XIX^{ème} siècle - été déterminants dans les mouvements de population internes à la France, du monde rural vers Paris ou les métropoles, représentant parfois de véritables migrations transitoires ou permanentes dans des secteurs d'activité précis.

7. Les freins au départ

Il y a aussi des freins au départ : celui-ci n'est généralement pas souhaité par l'individu : tout départ est un déchirement par rapport à des attaches personnelles familiales, amicales, territoriales, un exil. La décision d'émigrer peut être freinée par la hantise de laisser certains membres de sa famille au pays. Les immigrés viennent majoritairement de pays où les valeurs familiales traditionnelles sont encore fortes. Les parents âgés sont souvent à la charge de leurs enfants et, de ce fait, certains candidats au départ hésiteront à se lancer dans une émigration lointaine s'il n'y a personne dans leur entourage pour s'occuper de leurs vieux père et mère. Certains hommes souhaiteraient partir avec leur épouse et leurs enfants, mais ne peuvent le faire en raison de la complexité des formalités administratives exigées par le pays visé ou en raison du coût représenté par un tel voyage. D'autres, au contraire, craignent que leur famille ne s'adapte pas dans le pays d'immigration ou que leur épouse et leurs enfants échappent à leur autorité²⁵.

Pendant longtemps, certains Etats étaient hostiles à l'émigration de leurs ressortissants et tentaient de retenir ceux qui voulaient partir par divers moyens

²⁵ Voir à ce sujet J. Barou, « *Etre père à distance* », rapport réalisé pour l'UNICEF, 2001.

coercitifs. Ce fut le cas du Portugal à l'époque de Salazar, ce qui a eu pour effet de retarder une migration potentiellement très forte qui ne s'est développée qu'à partir de 1965, à la mort de ce dictateur. Les régimes communistes d'Europe de l'Est ont aussi mené une telle politique. Aujourd'hui, la plupart des pays ayant abandonné ces pratiques autoritaires, rares sont les pays qui mettent des barrières juridiques et policières au départ de leurs ressortissants. Certains régimes totalitaires créent cependant des entraves au départ de leurs élites et essayent de dissuader les pays visés par leurs ressortissants en laissant partir vers ceux-ci des populations marginales ou des repris de justice. Ce fut, par exemple, un temps, la politique de Cuba vis-à-vis des Etats-Unis. Même quand il n'y a pas de barrières policières au départ, on observe l'existence d'obstacles administratifs. Dans certains pays, des fonctionnaires ponctionnent fortement les candidats au départ avant de leur délivrer un passeport, nourrissant de ce fait une activité florissante du faux document.

Du côté des pays d'accueil, on observe aussi l'existence d'un certain nombre de freins. Les formalités administratives sont parfois décourageantes, que ce soit pour s'inscrire dans l'enseignement supérieur, venir avec sa famille ou exercer un emploi de caractère temporaire. La réputation de certains pays au niveau de l'accueil des étrangers peut aussi constituer un frein. Si l'Allemagne peine à recruter en Inde des migrants qualifiés, c'est en partie parce que les agressions racistes qui ont émaillé l'actualité de ce pays au cours des dernières années représente un facteur de dissuasion, voire de répulsion, pour les candidats au départ.

Enfin, si beaucoup de gens souhaitent partir, c'est souvent avec l'intention de revenir chez eux. La plupart des migrants ont un projet de retour qui va motiver fortement leur départ et les aider à gérer leur vie pendant leur séjour. Souvent, toutefois ce projet ne se réalise pas. Les raisons de ce « non-retour » sont fréquemment liées à une transformation du projet initial, sous l'effet d'une bonne adaptation au pays d'accueil ou du fait de la volonté des enfants de s'installer définitivement dans le pays où ils ont été scolarisés. Mais parfois, ce sont des raisons matérielles et administratives qui empêchent la concrétisation du projet de retour. La crainte de ne pouvoir toucher sa retraite dans son intégralité, la crainte de ne pouvoir se faire soigner sont des raisons qui freinent encore le retour des immigrants âgés, malgré les aménagements apportés par certaines mesures adoptées par le gouvernement à la suite du rapport de Patrick Weil (cartes de retraité). Les immigrants d'âge actif qui voudraient rentrer chez eux sont souvent empêchés de le faire par la crainte de ne pouvoir revenir dans le pays d'accueil en cas d'échec de leur réinsertion.

Synthèse : Qu'ils émanent de politiques, d'économistes, de sociologues, d'organisations internationales, d'instituts de recherches, ou d'autres, tous les textes étudiant les causes et modalités des migrations internationales aboutissent *grosso modo* aux mêmes conclusions. A savoir que le fantasme de l'invasion, fondé sur une perception économiciste simpliste et fautive des causes des migrations (le différentiel de revenu), est invalidé empiriquement. Les

migrations massives interviennent pour de courtes périodes de temps suite à des conflits majeurs (guerres civiles...) ou à des persécutions systématiques de grande ampleur et se font sur de courtes distances (essentiellement des migrations de réfugiés Sud-Sud). Les autres formes de migrations sont étalées dans le temps, de faible ampleur, régulières et peuvent concerner des pays très distants. Leurs origines et motifs se trouvent moins du côté économique que des côtés politique, historique ou culturel : seule une minorité des habitants des pays du Sud migre ; ce ne sont pas les plus pauvres, mais plutôt ceux disposant d'un capital culturel, social, matériel ou d'une aptitude physique au travail suffisants ; les liens historiques, les réseaux et les traditions de migrations sont également des facteurs jouant un rôle important.

Que les causes de la migration soient politiques ou économiques, un minimum de ressources sociales et matérielles est nécessaire à sa réalisation. Sans une information suffisante sur le pays visé, le choix du lieu de migration est trop souvent irrationnel. Même quand le futur migrant dispose de cette information suffisante, il ne l'interprète pas de la même manière que le ferait un résident du pays en question. Les migrants ne visent généralement pas les mêmes segments du marché du travail que les nationaux. Les emplois précaires, parfois non déclarés, représentent une opportunité qu'ils estiment intéressante pour eux. La réalité qui les attend est souvent beaucoup plus dure que ce qu'ils en imaginaient à travers les rumeurs propagées par certains migrants eux-mêmes. Les exemples sont nombreux de familles qui, loin de la France, ignorent la véritable situation de leurs parents immigrés : beaucoup taisent leur situation de chômage, la précarité de leur hébergement, les difficultés auxquelles ils sont confrontés, en particulier ceux qui disposaient d'un emploi dans leur propre pays et qui ont, en quelque sorte, lâché la proie pour son ombre. Il n'est pas sûr qu'ils auraient fait le même choix s'ils avaient été mieux informés et ce d'autant plus que nombre d'entre eux disposaient d'un minimum de ressources dans leur pays de départ.

Nous allons maintenant examiner le bilan de l'immigration et de l'intégration des immigrés.

B - LE BILAN

1. Les flux migratoires passés

Les flux migratoires passés ne se réduisent pas aux mouvements de population des pays pauvres vers les pays riches. Si l'on tient compte seulement des migrations dont les motifs sont clairement et essentiellement économiques, on peut distinguer trois grands types de migrations : les migrations à sens unique, les migrations croisées et les migrations en cascade.

Les migrations à sens unique qui se sont déroulées aux XIX^{ème} et XX^{ème} siècles sont allées principalement de l'Europe vers les Amériques et, de manière moins importante vers l'Afrique du Sud et l'Océanie. Plus de

cinquante millions d'Européens ont quitté leur pays de naissance en direction de ces régions entre 1821 et 1932. La crise économique des années 1930 et la seconde guerre mondiale ont contribué considérablement à réduire ces flux. Dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle, ils ont été beaucoup moins importants mais pas négligeables pour autant. 9,5 millions d'Européens sont encore partis s'installer au-delà des océans entre 1950 et 1970. Les divers pays européens ont été concernés de manière très différente par ces mouvements migratoires aboutissant dans la plupart des cas à une installation définitive Outre-mer. Plus de vingt millions de Britanniques se sont expatriés de manière définitive contre un peu plus de un million de Français au cours des deux derniers siècles. Ces migrations à sens unique ont contribué à répandre les cultures européennes sur l'ensemble de la planète et à créer des liens entre les divers pays d'Europe et les pays d'Amérique et d'Océanie à travers les diasporas qui s'y étaient installées. Les pays d'Europe se sont efforcés de maintenir des liens avec les communautés constituées par leurs ex-ressortissants à travers la planète pour asseoir leur domination politique ou culturelle et dans le but d'attirer des transferts économiques depuis les pays d'installation vers les pays de départ. Depuis quelques années, ces migrations à sens unique tendent à se transformer, à une échelle encore très faible, en migrations croisées. C'est ce qu'indiquerait l'arrivée de flux de travailleurs latino-américains en Espagne depuis les années 1990.

La plupart des migrations ci-dessus et des migrations croisées se sont déroulées dans un contexte de domination d'un pays sur un autre, celui de la colonisation.

L'immigration française dans les différents territoires colonisés a créé des liens susceptibles de déclencher ensuite une émigration depuis ces territoires vers la France. Dans le cas de l'Algérie, ces migrations croisées ont commencé au cours de la période coloniale. En 1949, alors que près d'un million de Français d'origine européenne étaient installés en Algérie, on comptait en métropole près de 200 000 Français d'origine algérienne. Il y avait eu un temps de décalage entre les deux migrations, la première s'étant essentiellement faite avant la première guerre mondiale et la seconde après. Un autre type de décalage existait au niveau des qualifications des migrants partant dans un sens ou dans l'autre, ce qui leur offrait des perspectives professionnelles très différentes dans l'un ou l'autre pays d'installation.

D'autres types de migrations croisées ont existé dans d'autres contextes de domination. On peut citer le cas du Japon et de la Corée, pays aujourd'hui en situation d'indépendance politique l'un par rapport à l'autre mais qui se trouvaient jusqu'en 1944, dans un rapport de métropole à protectorat. Tandis que près de 300 000 Japonais, principalement cadres et administrateurs résidaient en Corée à la fin de la seconde guerre mondiale, on comptait près de deux millions de Coréens, travailleurs faiblement qualifiés, vivant dans l'Empire nippon, souvent méprisés, le pays d'accueil refusant même toute évocation des événements liés au passé de conquête.

Les migrations qui se poursuivent aujourd'hui, depuis les anciennes colonies d'Afrique ou d'Asie vers la France, la Grande-Bretagne ou les Pays-Bas croisent, avec un temps de retard, les migrations de personnels qualifiés partis dans l'autre sens quelques décennies plus tôt. S'il n'y a plus de rapport de domination politique, il existe encore des rapports de domination économique et des liens culturels qui permettent aux pays d'accueil de pouvoir encore opérer, avec plus de difficultés qu'auparavant, une relative sélection de ceux qu'ils entendent accueillir.

Les pays fournisseurs de main-d'œuvre peuvent devenir à leur tour des pays d'immigration sans cesser d'être simultanément des pays d'émigration. C'est ce que l'on appelle les migrations en cascade. L'absence d'une partie de la population active émigrée dans un pays plus riche laisse vacants des emplois qui attirent des travailleurs venus de pays plus pauvres. Aujourd'hui, la Pologne compte près de 400 000 de ses ressortissants qui travaillent en Allemagne, tandis qu'elle accueille plusieurs dizaines de milliers d'Ukrainiens, de Roumains ou de Turcs qui contribuent à un abaissement appréciable du coût de ce qui est produit dans le pays.

L'analyse que l'on peut faire de ces différents flux migratoires montre qu'ils ont eu un rôle important de régulateur du marché du travail, principalement à l'avantage des pays les plus développés mais pas toujours au détriment des pays les plus pauvres. Les transferts de fonds opérés par les émigrés des pays pauvres vers leurs villages d'origine ont permis la survie des « communautés domestiques », c'est-à-dire des zones rurales longtemps autarciques qui, dans le contexte d'une économie ouverte, n'avaient plus les moyens d'assurer leur propre reproduction. Cette survie, pour artificielle qu'elle ait pu être et qu'elle soit encore, a permis de limiter la violence du passage d'une société traditionnelle à une société moderne, en particulier en limitant l'exode rural.

Sur un plan culturel, les migrations ont contribué à un rapprochement entre les peuples en mettant en contact des sociétés différentes et en faisant peu à peu tomber la barrière des ignorances réciproques. Cela ne s'est pas fait sans conflits mais au fil du temps, beaucoup de descendants d'immigrés ont pu revendiquer une identité multiple dans un climat culturel apaisé. La présence dans la plupart des pays européens de citoyens originaires d'un pays voisin n'a pas peu contribué au développement d'une identité européenne commune. Le fait qu'il y ait eu en France ou en Belgique des responsables politiques d'origine italienne ou espagnole, des responsables politiques d'origine finlandaise en Suède ou des responsables politiques d'origine grecque en Allemagne préfigure ce que pourrait être une Europe politique.

Il semble donc que les migrations internationales aient contribué à l'amélioration globale de la richesse du monde, sur un plan matériel, culturel et social même si cette amélioration est très inégale selon les zones concernées. Les pays qui ont tenté jadis de limiter les migrations acceptent aujourd'hui le fait

migratoire, cherchant même à établir de bons contacts avec leurs diasporas, même si celles-ci leur sont majoritairement opposées sur un plan politique. C'est entre autres le cas des gouvernements de la Chine et du Vietnam qui ont compris l'importance de l'apport économique de leurs émigrés et qui passent volontiers avec eux des compromis politiques.

Les flux de départs ont été parfois suivis, quelque temps après, de reflux brutaux liés à des raisons économiques mais surtout politiques. L'accès à l'indépendance de nombreux pays colonisés dans les années 1950 et 1960 a entraîné l'exode brutal des ressortissants des anciennes métropoles. Après la seconde guerre mondiale, le redécoupage politique de l'Europe a entraîné l'expulsion de près de sept millions d'Allemands installés en Europe Centrale et Orientale parfois depuis des générations. Plus près de nous, les guerres dans les Balkans ou l'éclatement de l'URSS ont généré le départ de nombreux immigrés originaires des républiques voisines, qui étaient soudain devenus des étrangers dans leur pays de naissance.

Toutefois, il faut constater que, malgré les drames et les conflits, aucun pays d'accueil n'a été confronté à une invasion déstabilisatrice de la part de migrants fuyant la guerre ou la misère. Jamais, il n'y a eu de graves débordements des capacités d'accueil de ces pays. Dans les années 1960, la France a connu de bonnes performances économiques et a réussi tout à la fois à accueillir plus d'un million de ses ressortissants contraints de quitter les ex-colonies devenues indépendantes et plus d'un million de travailleurs étrangers, tout en intégrant dans ses villes les derniers flux importants de familles rurales quittant les campagnes françaises. Dans les années 1990, l'Allemagne a mené de front les conséquences économiques de sa réunification et l'accueil de plusieurs centaines de milliers de demandeurs d'asile et d'« *Aussiedler* », ex-citoyens d'URSS de souche allemande.

Peut-on faire un bilan semblable pour ce qui concerne les divers processus d'intégration des immigrés et de leurs descendants dans les pays où ils ont été amenés à s'installer ?

2. Le bilan de l'intégration

En France, le concept d'intégration, associé à une politique laïque et républicaine de traitement indifférencié des individus, fait depuis quelques années l'objet de vives critiques tant de la part de certains représentants des immigrés et de leurs descendants que de la part d'un certain nombre de spécialistes de ces questions. Pourtant, en Grande-Bretagne où la politique menée jusque-là s'orientait vers une insertion des différentes communautés dans une société qui se voulait « multiculturelle », on fait aussi un bilan très critique des résultats obtenus. A la suite des émeutes intercommunautaires qui ont marqué l'été 2001, trois rapports ont été commandés par le gouvernement britannique²⁶ sur trois villes industrielles où les tensions avaient été

²⁶ Voir *Le Monde Diplomatique*, janvier 2002.

particulièrement vives (Oldham, Blackburn et Bradford). Leurs conclusions montrent que les diverses communautés issues de l'immigration mènent des existences parallèles et ont tendance à se replier sur elles-mêmes. Les causes d'une telle évolution se trouveraient dans l'absence ou l'insuffisance des services de l'Etat dans certains quartiers périurbains vivant dans une situation d'exclusion de plus en plus marquée, une véritable ghettoïsation, une totale absence de mixité sociale.

Y a-t-il une crise générale des processus d'intégration des populations issues de l'immigration dans les sociétés d'installation et ce quelles que soient les politiques menées et les concepts utilisés ?

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 économies occidentales. Or une brève analyse rétrospective de l'intégration des immigrés dans les pays où ils se 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.

Tout d'abord, il faut constater que pas plus autrefois qu'aujourd'hui, ceux qui arrivaient dans un pays comme travailleurs immigrés n'avaient la ferme et claire intention de s'y installer. Dans le cas de la France dont la population nationale compte pourtant près d'un quart de citoyens issus d'immigrations remontant à trois ou quatre générations, on sait qu'il y a eu également un nombre très élevé de migrants qui ont choisi de ne pas s'installer pour soit rentrer chez eux, soit se diriger vers un autre pays d'accueil²⁷. 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.

En fait, jusqu'aux années 1980, aucun gouvernement n'a réellement explicité une politique d'intégration. La dimension pédagogique en direction de la population immigrée pour rendre tangible l'action intégrative accuse un déficit réel. Les immigrés et leurs descendants se sont fondus dans la société française par la mobilité sociale et professionnelle, la distance progressive prise avec la culture d'origine et les unions « mixtes ». 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 de ou identiques à ceux des nationaux. Ce n'est bien sûr pas rien, et ça ne s'est pas fait sans conflits et sans décalage entre la situation des étrangers et des nationaux. Les immigrés qui ont été au cours de l'histoire récente massivement membres des couches populaires n'ont bénéficié

²⁷ E. Guichard et G. Noiriel, « *Construction des nationalités et immigration dans la France contemporaine* », Presses de l'Ecole Normale Supérieure, 1997.

souvent qu'avec un temps de retard des conquêtes de la classe ouvrière. Lors de l'audition qu'il nous a accordée dans le cadre de la préparation de ce rapport, M. Patrick Weil a rappelé les tendances de la société française à la protection de l'emploi des nationaux au détriment des étrangers. Ces tendances s'étaient traduites dans les années 1930 par la multiplication des interdictions professionnelles pour empêcher les immigrés d'accéder à des secteurs jugés intéressants par les nationaux. Aujourd'hui encore, les accès à la fonction et au secteur publics demeurent pour l'essentiel fermés aux étrangers. Les immigrés ont avant tout constitué pour l'économie française une population réduite à une force de travail utilisable dans des secteurs déficitaires en main-d'œuvre parce que dévalorisés dans le regard des nationaux. Cela réduisait les possibilités d'évolution sociale et professionnelle des immigrés et de ce fait leurs possibilités de participation sociale et donc d'intégration à la société d'accueil.

C'est avant tout en devenant Français que les immigrés ont pu tendre à se trouver légalement en situation d'égalité avec les nationaux. La loi de 1889 sur laquelle repose encore pour l'essentiel notre code actuel de la nationalité a joué un grand rôle dans l'intégration des immigrés et surtout de leurs enfants, en leur facilitant l'accès à la citoyenneté française. Dans d'autres pays, les étrangers ont pu bénéficier de l'accès à des droits civiques sans forcément prendre la nationalité de leur pays de résidence. C'est le cas des pays scandinaves et des Pays-Bas qui ont accordé très tôt le droit de vote aux élections locales et régionales aux étrangers moyennant certaines conditions quant à la durée de résidence. D'autres pays enfin, comme l'Allemagne, qui limitaient fortement l'accès aux droits civiques des immigrés, les maintenant dans une perpétuelle situation de « travailleurs hôtes », ont récemment changé leurs lois sur la nationalité pour permettre à ceux qui le souhaitaient de devenir citoyens de leur pays de résidence.

Quels que soient les moyens utilisés par les divers pays pour faciliter l'intégration des immigrés et de leurs descendants, l'accès à l'égalité juridique ne s'est pas toujours traduit par l'accès à l'égalité sociale. Celle-ci dépend d'un certain nombre d'opportunités que les individus ont pu ou non rencontrer dans leur parcours propre.

Il est certain que, dans la plupart des pays développés, les enfants d'immigrés ont pu, dans les années 1960 et 1970, bénéficier, comme les jeunes nationaux des couches populaires, des possibilités d'ascension sociale et professionnelle permises par une situation de croissance économique continue. L'école, les diverses formations qualifiantes, ouvertes aux enfants des étrangers au même titre qu'aux enfants des citoyens, ont été des moyens d'intégration considérables mais l'égalité des chances d'accès à l'éducation, à l'orientation et à la formation professionnelle est davantage exprimée dans les déclarations politiques que réelle dans les faits. A niveau égal de connaissances et de compétences, les décisions des conseils de classe continuent quelquefois à être

influencées par les réalités des environnements familiaux, réels ou supposés²⁸. Elles ont permis l'acquisition de compétences ouvrant la voie à un avenir professionnel meilleur que celui des générations précédentes en même temps qu'elles favorisaient le brassage des différents origines et l'acquisition d'une culture commune. Cela ne signifie pas que ces opportunités globales ont bénéficié à tout le monde. Certains groupes qui ont immigré dans des conditions plus dramatiques que d'autres ont conservé longtemps des difficultés particulières. En France, de nombreux enfants d'ex-harkis rapatriés dans le contexte troublé de la fin de la guerre d'Algérie se sont vus isolés dans des camps ou des cités spécifiques qui les coupaient de nombreuses possibilités de contact avec d'autres milieux sociaux. Les conséquences de l'isolement de cette population pourtant française restent productrices d'exclusion et de difficultés sociales qui frappent sa deuxième génération, malgré l'espoir suscité par l'unique débat au Parlement sur le sujet à l'occasion de la discussion de la loi du 11 juin 1994, dite loi « Romani ».

En 1963, et ce jusqu'en 1975, année où éclatent les premières émeutes qui réveillent les consciences, le but de la politique gouvernementale est de refuser l'installation d'une population de harkis que l'on « héberge », mais que l'on considère comme « non reclassable ».

À aucun moment ils ne bénéficieront des mesures de faveur des autres rapatriés, ni ne seront considérés comme des citoyens à part entière. Et même quand on les désigne comme Français musulmans, on insiste sur le caractère religieux, discriminatoire dans un pays qui affirme sa laïcité.

Les premiers arrivants en 1963 furent regroupés à Rivesaltes, près de Perpignan, puis dirigés vers des centres de reclassement, entre autres, Jouques dans les Bouches-du-Rhône, le Larzac, Saint-Maurice-l'Ardoise, près de Saint-Laurent-des-Arbres dans le Gard, Bourg-l'Astic, Bias dans le Lot-et-Garonne, et Sainte-Livrade. Ce sont des camps dont certains avaient servi pour les Espagnols républicains et même pour les juifs et résistants sous Vichy. Ils y sont placés sous autorité militaire, eux qui n'avaient pu obtenir ce statut militaire qui aurait sauvé bien des leurs.

Certains camps contiennent 20 000 personnes en même temps, selon les arrivées. Elles sont « hébergées » là à titre provisoire, mais pour beaucoup le provisoire va durer des années. Bias et Saint-Maurice subsisteront jusqu'en 1975, et les bâtiments de Jouques et de Bias, même s'ils ne connaissent plus la même organisation militaire, servent toujours de logement à quelques milliers de personnes. Il faut imaginer ce que fut pendant de nombreuses années la vie de milliers de ces gens et de leurs enfants pour mieux comprendre les problèmes actuels et les revendications de ceux qui sont devenus la « deuxième ou troisième génération ».

²⁸ Voir chapitre II, II-E-3 « La formation ».

Vingt-cinq mille familles (environ 150 000 personnes) sont dans une situation d'« extrême précarité ». Le taux d'échec scolaire est considérable. Beaucoup ont passé, enfants, quinze ans dans un camp, recevant une scolarisation élémentaire, dans une classe unique. 15 % seulement des jeunes harkis ont atteint le niveau du BEPC, ce qui explique leur manque de formation professionnelle. Le problème du chômage est pour eux plus dramatique que pour les autres catégories de la population française, y compris par rapport aux immigrés. La génération des 20 à 45 ans est en situation désespérée. Certains, à 40 ans, n'ont jamais travaillé. Chez les moins de 25 ans, 80 % sont sans emploi (moyenne nationale : 45 %). Or, 50 % des 450 000 Français musulmans rapatriés actuels ont moins de 25 ans...

Les jeunes vivent souvent sur la petite retraite des parents, sans espoir de trouver un emploi, par manque de qualification professionnelle, mais aussi du fait du taux de chômage déjà important des régions où on les a implantés. « Ghettoisés », ils subissent le racisme sans avoir les moyens de s'intégrer, malgré leur désir farouche de le faire.

Les Pays-Bas ont connu une expérience similaire avec les Moluquois, qui constituaient aussi des troupes de supplétifs utilisées pendant la colonisation de l'Indonésie et qui ont dû quitter ce pays après son indépendance. Même si le contexte économique est favorable à l'intégration, certains individus et groupes d'immigrés n'en bénéficieront pas dans les mêmes proportions que la majorité en raison de la particularité de leurs trajectoires et de la force des discriminations pesant sur eux. Si à cela se rajoute la mise en place de politiques maladroites qui, en voulant traiter de manière trop spécifique le cas de ces groupes les met en situation d'assistés perpétuels, alors les possibilités d'intégration s'évanouissent pour plusieurs générations.

Depuis les années 1980, le contexte global est devenu moins favorable à l'intégration. Ce n'est pas par hasard si c'est à partir de cette époque que ce mot apparaît, avec une récurrence certaine, dans les discours des politiques, des chercheurs ou des journalistes. 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. Quelle que soit la philosophie de l'intégration qui domine dans les divers pays d'accueil, celle-ci ne peut se faire qu'à travers les mêmes lieux et par les mêmes moyens : le territoire de résidence, le monde du travail, l'école. Or ces divers secteurs sont aujourd'hui en crise. 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 actuelle de certains grands ensembles construits par la Caisse des dépôts et consignation (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 la région parisienne, une fraction du parc s'est déjà spécialisée »²⁹.

Une mixité sociale adaptée est indispensable dans les domaines de la localisation et de l'attribution des logements sociaux. Aucun progrès n'est imaginable sans cette prise de conscience politique et la décision de dispositions concrètes et rapides. Le marché du travail demeure très difficile d'accès pour les jeunes faiblement qualifiés et issus des milieux défavorisés et de ce fait, l'école qui est censée apporter les compétences pour accéder à l'emploi perd son attraction pour tous ceux qui estiment n'avoir que le chômage, le travail précaire, la marginalité ou le refuge intégriste comme avenir. De ce fait, elle perd aussi sa fonction de socialisation et de transmission d'une identité culturelle fédérative.

A cela s'ajoutent des tendances lourdes au niveau de l'évolution sociologique globale et du contexte des relations internationales. Dans la plupart des pays développés, la jeunesse n'est plus une période transitoire entre deux âges de la vie mais tend, dans certains milieux tout au moins, à devenir un état permanent qui rend difficile le processus de responsabilisation des individus par rapport à la société dans laquelle ils vivent. Au niveau mondial, on observe la montée des antagonismes entre le nord et le sud. Pour certains jeunes citoyens européens issus d'immigrations en provenance du tiers monde qui, à tort ou à raison, s'estiment exclus des sociétés dans lesquelles ils résident, il y a une tentation à s'identifier aux luttes contre la domination occidentale et cela se traduit souvent par un rejet des valeurs centrales des pays dans lesquels ils vivent. L'absence de mixité sociale ne peut qu'aggraver les violences, les intégrismes, les exclusions.

C'est pourquoi, si la lutte contre les discriminations que subissent ces jeunes est partout une nécessité, il n'est pas sûr qu'elle soit suffisante pour relancer un processus d'intégration qui s'est fortement grippé notamment en raison de la persistance du chômage.

3. L'impact économique de l'immigration

Pour les pays d'accueil, il apparaît de manière assez explicite que l'immigration a le plus souvent répondu à des besoins économiques assez précis. Cela s'est souvent accompagné d'entrées irrégulières, que ce soit en période de plein emploi ou en période de chômage, et cela n'a pas empêché que parallèlement à l'immigration de main-d'œuvre se développe une immigration familiale ou une immigration à caractère politique.

Historiquement, on perçoit en tout cas très bien la dimension essentiellement économique des politiques d'immigration. Si l'on prend le cas de la France, on observe par exemple qu'entre 1880 et 1930, se met en place une politique qui soumet clairement le droit de séjour pour les étrangers à une autorisation de travailler. Au cours de cette longue période, les fluctuations de la

²⁹ Soraya Mehiri, revue trimestrielle de l'Union nationale des fédérations d'organismes d'HLM, n° 3, septembre 1996.

politique d'immigration reflètent d'assez près l'état de la conjoncture économique. Les périodes de récession sont marquées par le ralentissement des entrées, voire par des expulsions nombreuses, et les périodes de prospérité sont marquées par la reprise rapide des flux d'arrivées.

La crise des années 1930 a été, partout dans le monde (en France un peu moins qu'ailleurs toutefois) marquée par la mise en place de politiques restrictives en matière d'immigration. C'est dans ce contexte que les Etats-Unis inaugurent leur politique de quotas tandis que plusieurs pays d'Amérique latine ferment leurs frontières, créant ainsi une situation souvent dramatique dans un certain nombre de pays d'Europe, alors grands fournisseurs d'immigrés, comme l'Espagne, le Portugal ou l'Italie.

Les politiques d'immigration se sont aussi efforcé de canaliser les flux d'étrangers vers les secteurs déficitaires en main-d'œuvre et de limiter la concurrence dans les secteurs prisés par les nationaux. Nous rappelons les orientations de Georges Mauco, longtemps expert en matière d'immigration sous divers gouvernements, qui disait : « *La France est un pays de cadres. Les Français doivent avoir les métiers de cadres et les immigrés les métiers en dessous des cadres* ».

Aujourd'hui encore, des pays comme le Canada soumettent les admissions d'étrangers à un examen précis de leurs compétences professionnelles de manière à répondre aux besoins en personnel dans certains secteurs et éviter la concurrence avec les nationaux dans d'autres secteurs. L'immigration apparaît donc comme un apport très flexible au marché du travail dans les pays d'accueil et pour certains comme un « volant de chômage » dans la mesure où il y aurait une certaine possibilité de réversibilité des flux migratoires pour dégonfler les effectifs de demandeurs d'emplois en renvoyant les immigrés chez eux en période de crise. Dans cette logique là, en période de prospérité, il devrait y avoir recours systématique à l'immigration étrangère et dans les périodes de récession, il devrait y avoir arrêt des recrutements et départ des immigrés.

La réalité historique ne justifie pas vraiment cette analyse trop simple pour être exacte. Si les politiques migratoires suivent bien les évolutions de l'activité économique en facilitant le recours à la main-d'œuvre étrangère en période de prospérité et en restreignant les entrées en période de chômage, l'analyse économique ne permet pas d'affirmer que de telles politiques soient réellement pertinentes par rapport à la réalité du marché du travail, des équilibres budgétaires et de la croissance.

Tout d'abord, l'immigration implique une augmentation du nombre de consommateurs, dès lors qu'ils sont solvables : cet accroissement de la demande sur le marché des produits va se répercuter sur le marché du travail par une augmentation de la demande de travail par les entreprises.

Ensuite, les immigrants n'ont pas les mêmes caractéristiques que les autochtones : ils sont en moyenne nettement plus jeunes et, en grande majorité, moins qualifiés. Plus précisément, leurs compétences et expériences diffèrent de

celles des autochtones, d'où une certaine complémentarité. L'immigration va donc affecter non seulement le volume de l'offre de travail, mais aussi sa structure.

L'impact sur la main-d'œuvre autochtone est lui aussi probablement différencié : c'est là que peuvent intervenir des effets de substitution, les immigrants entrant en concurrence avec la main-d'œuvre autochtone, grâce par exemple à leur acceptation de salaires inférieurs, ou de complémentarité, les immigrants remplissant les postes de travail dédaignés par les autochtones, dont les conséquences sur le chômage seront fort différentes.

Ces effets peuvent induire une augmentation du différentiel de rémunération entre les travailleurs qualifiés qui leur sont plutôt complémentaires et les travailleurs non qualifiés qui leur sont plutôt substituables. Il peut en résulter un risque de chômage plus grand pour les nationaux faiblement qualifiés et donc substituables aux immigrants, ce qui contribue à nourrir les thèses xénophobes. Mais si l'on tient compte du fait que la main-d'œuvre peut évoluer, se former à l'exercice de métiers plus exigeants et acquérir des compétences plus pointues, l'augmentation du nombre d'immigrés profite en fin de compte aux nationaux, ce qui fait dire à certains auteurs qu'en augmentant la flexibilité sur le marché du travail, l'immigration peut s'avérer bénéfique, alors même que le niveau de chômage de départ était élevé³⁰.

Un cas illustre bien cette apparente contradiction. C'est celui de la République Fédérale d'Allemagne au milieu des années 1950. Quand le gouvernement décide de faire appel à la main-d'œuvre immigrée en inaugurant une politique de recrutement sur contrats avec un certain nombre de pays fournisseurs, il y a encore plus de deux millions de chômeurs parmi les nationaux. Dix ans plus tard, le miracle s'est accompli. L'Allemagne est redevenue une grande puissance économique grâce à une main-d'œuvre nationale qui a pu se former et acquérir des compétences nouvelles et grâce à une main-d'œuvre immigrée qui a permis de diminuer le coût du travail peu qualifié. Il y a eu bien sûr d'autres facteurs à l'origine de ce « miracle » et une telle évolution ne serait pas forcément reproductible dans un contexte comme celui d'aujourd'hui. Dans l'ensemble des pays développés, on observe cependant que les années de recours important à l'immigration ont aussi été des années de hausses des salaires, surtout dans les professions qualifiées et que cela a contribué à « tirer vers le haut » le niveau de formation des travailleurs nationaux.

Selon certains théoriciens du commerce international³¹, l'immigration peut être un substitut à l'importation de produits à fort contenu en travail non qualifié. En restreignant la présence des immigrants dans un pays, on peut inciter les

³⁰ K. F. Zimmerman, « *Tackling the European migration problem* », *Journal of Economic Perspectives*, 9, 1995, p. 45/62.

³¹ R. A. Mundell, « *International trade and factor mobility* », *American economic review*, 47, 1957, p. 321 à 335.

industriels à implanter leur production dans des pays à très faible coût de main-d'œuvre pour pouvoir rester concurrentiels. Il en résulte des exportations de capitaux, des fermetures d'usines et un chômage plus fort pour les nationaux. Tout ceci pourrait justifier la persistance de flux migratoires à caractère économique en période de chômage.

Dans les diverses opérations de régularisation qui ont été menées en France, en Italie et en Espagne dans les années 1980 et 90, on constatait toujours que l'on avait affaire à des immigrés clandestins exerçant un emploi, dans des conditions d'ailleurs souvent scandaleuses de surexploitation et de déni de tout droit.

Si l'apport de l'immigration sur le marché du travail apparaît comme plutôt positif pour l'économie des pays d'accueil, qu'en est-il de ses effets sur les équilibres budgétaires ? Les immigrés coûtent-ils plus qu'ils n'apportent aux budgets de l'Etat et de la protection sociale ?

Il ressort des quelques études qui ont été menées sur cette question que l'impact budgétaire de l'immigration serait plutôt négatif à court terme et positif à long terme. Dans un premier temps, les familles immigrées coûtent plus cher en raison d'un plus grand nombre d'enfants scolarisés et des transferts qu'elles opèrent en direction de leurs pays d'origine. Elles rapportent moins fiscalement en raison de la faiblesse de leurs revenus. Au fil du temps, toutefois, ces familles voient leurs revenus augmenter. Elles sont moins demandeuses de services et investissent plus sur place qu'elles n'envoient dans leurs pays. Le rapport coût/avantage tend à s'inverser en faveur de l'Etat du pays d'accueil.

Cependant pour que les choses évoluent dans ce sens, encore faut-il qu'il y ait de réelles possibilités d'évolution sociale ascendante pour les familles immigrées installées durablement dans un pays récepteur. Si ces familles se marginalisent et s'enfoncent dans le chômage et la précarité, elles continueront d'avoir un impact budgétaire négatif, surtout si l'on est dans un contexte d'Etat providence avec de fortes protections sociales. La question de l'intégration se révèle donc aussi tout à fait centrale quand on analyse l'impact budgétaire à long terme de l'immigration.

Si l'on tient compte que dans l'histoire de l'immigration, la plupart des pays d'accueil ont eu plutôt tendance à sélectionner des adultes jeunes et actifs, passant souvent une partie de leur vie en ayant laissé leur famille chez eux et y retournant au moment de la retraite, il y aurait logiquement plus de chances pour que l'impact budgétaire de l'immigration soit globalement positif.

Certains auteurs prônent une sélection accrue de l'immigration, encourageant la venue des personnels les plus qualifiés des pays fournisseurs et fermant la porte aux moins qualifiés. Ceci pose bien sûr la question de l'accroissement des inégalités entre les pays développés et les autres et amène à s'interroger sur l'impact de l'émigration sur les pays de départ. Là se pose la question du co-développement, créateur d'espaces économiques nouveaux.

En conclusion, les craintes d'un effet négatif de l'immigration sur les marchés du travail des pays développés, qui sont la principale justification des politiques restrictives d'immigration menées jusqu'à présent, n'ont pas de fondements objectifs. Ni la théorie, ni les analyses empiriques n'autorisent un jugement tranché sur ce point.

4. L'impact économique sur les pays d'origine et le co-développement³²

Pour les pays qui sont essentiellement des pays de départ, l'émigration est-elle ou non un facteur de croissance économique ?

A court et moyen terme, on observe que l'émigration est une source de recettes importantes pour les pays de départ grâce aux transferts de fonds réalisés par les ressortissants installés à l'étranger qui sont souvent partis avant tout pour permettre à leur famille d'échapper à la pauvreté. Selon les informations disponibles auprès du FMI, en 1993, les fonds envoyés par les travailleurs émigrés représentaient 53 % de la valeur des exportations pour le Maroc, 16 % pour la Tunisie et 19 % pour la Turquie. Dans beaucoup de ces pays, les transferts de fonds des émigrés sont souvent supérieurs aux exportations de produits miniers ou agricoles ainsi qu'aux recettes dégagées par le tourisme. Ils sont aussi supérieurs à l'aide au développement reçue de la part des pays donateurs. Toujours en 1993, l'aide au développement représentait 2,8 % du PNB au Maroc alors que les transferts de fonds des émigrés en représentaient 7,3 %. En Tunisie, les chiffres étaient respectivement de 1,7 % et de 4 %. Dans ces deux pays, la levée des restrictions sur les changes et la dévaluation des monnaies locales ont contribué à faire augmenter les transferts. Dans d'autres pays où il existe encore des restrictions officielles comme en Algérie, les transferts de fonds sont sans doute plus importants mais il est difficile de les évaluer dans la mesure où ils se font à travers divers types « d'arrangements », en particulier à travers des tractations entre immigrés installés et compatriotes de passage.

Les gouvernements des pays de départ ont pris l'habitude de compter sur ces transferts qui, à défaut d'être toujours bien orientés vers des investissements productifs contribuent à assurer la survie de zones entières et permettent aussi des recettes fiscales non négligeables, sans parler des effets positifs sur la trésorerie publique que permet le retard, savamment calculé, dans la délivrance des mandats aux familles destinataires. De ce fait, ces gouvernements ont par rapport à leurs émigrés une position exigeante et se déclarent hostiles aux regroupements familiaux qui incitent leurs ressortissants à l'étranger à investir plus dans le pays où ils vivent au détriment des transferts de fonds vers les zones de départ. Certains se déclarent clairement hostiles à l'acquisition de la nationalité du pays de résidence par leurs ressortissants, craignant que cela ne détourne ceux-ci de leurs projets de retour dans le pays et les incite à y investir

³² Cf. « *La contribution de la France au progrès des pays en développement* », rapport et avis du Conseil économique et social du 28 février 2001, présentés par F. Coursin.

de moins en moins. Lors d'un voyage officiel en France en 1994, feu le roi du Maroc, Hassan II, s'était déclaré peu favorable à la politique d'intégration conduite par le gouvernement de ce pays en direction des immigrés. Ce point de vue, partagé par d'autres chefs d'Etat de pays d'émigration, a contribué à entretenir un « mythe du retour », destiné plus à favoriser le maintien de liens économiques entre les pays de départ et leurs émigrés qu'à permettre la réinstallation définitive de ceux-ci. De 1973 à 1979, le gouvernement algérien a tenu des discours très favorables au retour de ses émigrés sans mettre en œuvre une politique qui aurait effectivement permis la réinsertion de ceux-ci dans l'économie nationale, politique dont il n'avait d'ailleurs pas les moyens.

S'ils sont fortement souhaités tant par les familles demeurées sur place que par les gouvernements, les transferts de fonds réalisés par les émigrés ont-ils réellement contribué au développement de leurs pays d'origine ?

Dans certains pays, en Europe du Sud en particulier, les transferts de fonds ont pu contribuer à long terme au décollage économique qui s'est réalisé dès les années 1950 en Italie, un peu plus tard en Espagne et encore plus tard au Portugal. Ces transferts n'ont pas été pour autant les principaux facteurs susceptibles d'avoir favorisé une telle évolution, mais ils y ont incontestablement contribué. Pour cela, il a fallu que les gouvernements s'efforcent de maintenir des liens étroits avec leurs diasporas et que les banques nationales parviennent à attirer les fonds des émigrés pour en faire bénéficier les secteurs de l'économie qui étaient susceptibles de favoriser la croissance globale. Le « boum » immobilier en Espagne au cours des années 1960 qui a permis de drainer vers ce pays des flux touristiques importants et de générer ainsi de nombreuses activités connexes a été en partie financé par l'argent des émigrés qui voyaient d'abord un intérêt personnel à posséder un bien dans leur pays d'origine.

Les gouvernements de ces pays disposaient souvent de véritables administrations en charge des relations avec les émigrés, comme au Portugal, le secrétariat d'Etat à l'émigration et aux communautés portugaises à l'étranger. Plutôt que d'inciter les émigrés au retour définitif, ces administrations se sont préoccupées de favoriser des retours temporaires réguliers, susceptibles de créer une forte demande en infrastructures touristiques et une forte hausse de la consommation, très stimulante pour l'activité locale comme on le constate dans toute zone estivale. Les émigrés se sont souvent vus « pris en considération » par les autorités de leur pays d'origine. Au Portugal, chaque été se déroulent des « fêtes de l'émigration », avec souvent la présence de ministres et de personnalités de la vie économique et politique qui témoignent de l'intérêt du pays pour ses expatriés. Les provinces du nord du pays, autrefois les plus pauvres, sont aujourd'hui parmi les plus développées avec des activités variées où l'accueil des flux touristiques composés surtout d'émigrés en vacances dans leur pays d'origine, joue un rôle important.

Les pays d'Afrique ne sont pas encore entrés, pour la majorité d'entre eux, dans une logique de drainage des fonds des émigrés vers des secteurs

susceptibles de faciliter le développement. La mauvaise organisation de l'Etat, les phénomènes de corruption aboutissent souvent au gaspillage ou au détournement d'une partie de ces fonds. Pendant longtemps, ces pays ont vu se développer une émigration de paysans sans formation qui les soulageait plutôt du poids d'une population peu productive et facilement remplaçable par des personnes de même profil. De plus, ces émigrés, souvent faiblement organisés et peu considérés par leurs gouvernements, étaient durement « ponctionnés » par leurs familles ou par les divers fonctionnaires auxquels ils avaient affaire sur le chemin du retour. Ils contribuaient ainsi, à leur détriment, au renforcement d'une économie prédatrice plongeant les communautés domestiques dans une dépendance accrue par rapport à leurs transferts et rendant impossibles aussi bien tout retour définitif que toute croissance économique des zones de départ.

Depuis une dizaine d'années les choses commencent à changer, même si c'est à un rythme lent et très inégal selon les pays concernés. A l'origine de ce changement, on constate, une présence plus forte de personnels qualifiés au sein des communautés immigrées en provenance d'Afrique du Nord et d'Afrique subsaharienne. Ce phénomène correspond aux besoins récents des économies des pays d'accueil qui connaissent de plus en plus de déficits de travailleurs qualifiés dans certains secteurs (informatique, médecine publique, entre autres). Une nouvelle question se pose désormais. Ce départ de personnes qualifiées de pays pauvres vers des pays riches va-t-il contribuer à affaiblir encore davantage ceux-ci, ou peut-il se révéler à plus long terme porteur d'opportunités sérieuses de développement ?

Le Conseil économique et social a déjà traité cette question dans une étude récente³³. Il ressort de l'analyse réalisée que, s'il peut bien y avoir au départ une impression que ce nouveau type d'immigration s'apparente au « pillage des cerveaux » des pays pauvres au bénéfice des pays riches, à long terme les pays de départ peuvent tirer divers avantages de l'exode de certains de leurs cadres et personnels qualifiés. En premier lieu, même si le coût de formation est élevé pour les pays pauvres, ils ne peuvent souvent pas offrir à ceux qu'ils ont formés des emplois correspondant à leurs qualifications. Il y a d'abord souvent, pour eux, un soulagement produit par le départ d'une main-d'œuvre qualifiée qui reste excédentaire par rapport au marché de l'emploi et dont le mécontentement a des incidences sur le climat social. Ensuite, cette population a des capacités d'organisation et des possibilités de contribution financière plus élevées que celles des immigrés non qualifiés. Si les pays d'accueil appuient les initiatives qu'elle peut prendre et parviennent à établir un partenariat efficace avec les gouvernements d'origine, alors il est possible de cibler des actions ayant des effets certains sur la croissance des pays de départ. L'étude cite le cas de la Tunisie qui grâce à l'action de l'Office des Tunisiens à l'étranger et à l'appui du

³³ Conseil économique et social, « *De l'exode à la mobilisation des compétences dans le cadre d'un véritable co-développement* », étude du 26 juin 2001, présentée par Mme Mireille Raunet, éditions des Journaux officiels, n° 15-2001.

Bureau international du travail a pu mobiliser temporairement les compétences de ses universitaires expatriés pour faire fonctionner trois nouvelles universités et a pu faire appel à ses hommes d'affaires émigrés pour créer de nouvelles entreprises dans le pays.

Pour les pays les plus pauvres, l'exode des compétences ne se traduit pas encore par des retombées en termes d'investissements et d'initiatives susceptibles de favoriser le développement. Cependant depuis une dizaine d'années on observe des évolutions positives dans l'appui que les immigrés apportent à leurs pays d'origine. La présence dans les pays d'accueil de gens disposant d'un niveau d'instruction plus élevé permet aux associations d'immigrés d'avoir des porte-parole capables de solliciter les institutions locales. Ainsi, à l'initiative d'associations de ressortissants maliens ou sénégalais vivant en France, plusieurs collectivités locales françaises et des associations ont établi des liens avec divers villages du Sahel et ont engagé des actions d'appui au développement local. Jusque-là, ces actions ont surtout abouti à la réalisation d'équipements dans des zones qui en étaient dépourvues : construction d'écoles, de dispensaires, installation de centraux téléphoniques et de réseaux de distribution d'eau. Il manque à ces actions menées par les collectivités locales en partenariat avec les associations d'immigrés et certaines ONG une certaine continuité dans le temps et une dimension prévisionnelle. Il ne suffit pas par exemple de financer l'installation d'une pompe hydraulique dans un village du Sahel, il faut former du personnel capable de l'entretenir, prévoir l'acheminement rapide des pièces nécessaires à sa réparation et réfléchir aux moyens de rentabiliser au mieux un tel investissement en prévoyant par la suite l'aménagement d'un réseau de distribution de l'eau sur une aire assez large.

Dans tous les cas, les actions qui ont présenté quelque efficacité en termes de développement n'étaient pas liées à des politiques de retour définitif plus ou moins contraintes. Les régions de départ des migrants restent économiquement fragiles et ont besoin de s'appuyer sur des diasporas bien organisées capables de mobiliser en leur faveur les réseaux de solidarité qu'elles ont pu créer dans les pays d'accueil. L'appui à distance, les retours temporaires et la circulation des migrants entre les zones d'origine et les lieux d'implantation des diasporas semblent plus efficaces que les retours définitifs organisés avec aide à l'appui. L'OMI estime que dans un pays comme le Sénégal, les retours « spontanés » des migrants, c'est-à-dire les retours laissant aux gens toute latitude de repartir en cas de difficultés sont près de dix fois plus nombreux que les retours « encadrés » qui se déroulent à la faveur de diverses procédures d'aide financière mais qui ont souvent pour contrepartie le renoncement au droit au séjour en France.

L'exemple déjà ancien des pays d'Europe du Sud et l'exemple plus récent d'un pays comme la Tunisie montrent que l'émigration peut concourir au développement des pays fournisseurs de main-d'œuvre si les autorités des pays d'accueil et des pays d'origine savent solliciter son concours et lui laissent toujours une grande liberté d'initiative.

CHAPITRE II

L'ÉTAT DES LIEUX

Ce deuxième chapitre comprend trois parties : l'immigration en France et en Europe ; l'intégration, un contrat républicain ; les aspects juridiques présents.

I - L'IMMIGRATION EN FRANCE ET EN EUROPE

Dans cette partie sont étudiés successivement : l'immigration légale et illégale en France³⁴ et en Europe ; l'exemple de Sangatte ; les origines géographiques et la répartition des immigrés sur le territoire français ; les voies d'immigration légales en France ; le caractère précaire de la situation des demandeurs d'asile déboutés en France ; enfin, le statut des immigrés dans certains pays de l'Union européenne.

La contribution de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes, présentée par Mme Pierrette Crosemarie, en complément au présent rapport, apporte un nécessaire éclairage à l'examen de la situation de l'immigration en France et fournit opportunément des données statistiques préparées par la Mission INSEE du Conseil économique et social, permettant de mieux mesurer les spécificités liées aux sexes. On s'y reportera.

A - L'IMMIGRATION LÉGALE ET ILLÉGALE EN FRANCE ET EN EUROPE

Lors de l'audition qu'il a accordée dans le cadre de la préparation de ce rapport, M. Nunes de Almeida, représentant de M. Vitorino, commissaire européen à la Justice et aux Affaires intérieures, a déclaré que l'Europe était désormais une des principales régions d'immigration au monde avec le Canada, les Etats-Unis et l'Australie. Au niveau de l'Union européenne (UE) actuelle, même ceux des quinze Etats membres qui étaient traditionnellement des pays d'émigration comme l'Italie, l'Espagne, le Portugal ou l'Irlande sont aujourd'hui des pays d'accueil qui voient depuis une dizaine d'années leur population immigrée augmenter de manière significative. On peut observer que les pays appelés à rejoindre l'Union européenne dans un proche avenir sont déjà en passe de devenir des pays d'immigration. La Hongrie, la Slovaquie, la République tchèque, la Slovaquie et la Pologne accueillent déjà chacune plusieurs dizaines de milliers d'étrangers, venus la plupart du temps de pays voisins plus défavorisés comme la Roumanie, le Belarus ou l'Ukraine mais aussi de Chine, du Vietnam ou d'Inde.

S'il existe au niveau de l'UE une indéniable volonté de promouvoir une politique commune de l'immigration et si on observe une coopération déjà bien

³⁴ On consultera l'annexe au rapport « *Les principales données chiffrées de l'immigration en France* »

avancée avec les pays d'Europe centrale et orientale, il n'est pas aisé d'avoir une idée très précise de la réalité de l'immigration actuelle dans l'ensemble de ces pays. Les statistiques disponibles sont d'origine différente d'un pays à un autre et elles ont un degré de fiabilité variable qui les rend difficilement comparables. Certains pays ont des registres de population. D'autres utilisent les fichiers des permis de séjour et de travail. Certains s'appuient sur des recensements de population dont le rythme est variable. Enfin la notion d'immigré n'est pas la même d'un pays à l'autre.

En France même, on s'est heurté à la difficulté de définir les termes relatifs aux populations étrangères ou d'origine étrangère.

Ainsi, M. Jean-Paul Le Divenah, directeur adjoint du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD), lors de sa rencontre avec le rapporteur³⁵, a-t-il précisé que font partie des publics du FASILD les personnes immigrées et leurs enfants mineurs, mais qu'en sont exclus les ressortissants des DOM-TOM, les gens du voyage (le plus souvent Français), les harkis et les étrangers en situation irrégulière.

L'étude de notre Assemblée sur « *L'insertion des jeunes d'origine étrangère* » du 9 juillet 2002 présentée par Mme Mouna Viprey, rapporteur, rappelle qu'en 1990, dans le premier rapport du Haut conseil à l'intégration, est explicitement définie et institutionnalisée la catégorie statistique d'immigrés, progressivement substituée à celle, juridique, d'étranger : « *l'immigré est une personne née étrangère dans un pays étranger, mais qui vit en France, qu'elle ait ou non acquis la nationalité française* ». De ce fait, sont exclus de cette définition, indique l'étude, les personnes nées Françaises à l'étranger, les Français par acquisition nés en France et les étrangers nés en France. Ainsi, comme le souligne Mme Viprey, « *tout étranger n'est donc pas nécessairement un immigré et tout immigré n'est pas forcément un étranger ; l'étranger n'a pas connu forcément la migration et se caractérise par la nationalité étrangère alors que le second a connu la migration mais peut être de nationalité française* ».

Le Royaume-Uni recense de manière spécifique les citoyens britanniques appartenant à des « minorités ». Dans certains pays comme l'Allemagne et l'Autriche, les politiques de naturalisation sont encore récentes et assez restrictives. Ceci sans parler du problème des étrangers en situation irrégulière que l'on ne peut évaluer avec précision mais dont tout le monde s'accorde à reconnaître qu'ils représentent dans tous les pays une part non négligeable de la population étrangère. Plutôt que de citer ici une masse de chiffres dont la fiabilité est sujette à caution et dont la comparabilité s'avère délicate, nous nous bornerons à faire ressortir les grandes tendances qui marquent à la fois l'Europe et la France depuis quelques années.

³⁵ Rencontre du 16 janvier 2002.

Nous utiliserons dans ce chapitre les chiffres fournis par le Système d'observation permanente des migrations internationales (SOPEMI) coordonné par l'OCDE. Ces chiffres proviennent de sources nationales fournies à l'OCDE par des correspondants qui synthétisent différentes sources statistiques. Le rapport annuel intitulé « *Tendances des migrations internationales* » dont sont extraites la plupart des statistiques données ici permet de comparer l'évolution des flux dans les divers pays membres de l'OCDE dont les pays de l'Union européenne.

Depuis 1997, on observe, dans l'ensemble des pays de l'UE, une reprise générale des flux, qui avaient connu une réduction sensible au cours des dix années précédentes. Les flux migratoires sont marqués à des degrés divers à la fois par une augmentation des effectifs et une diversification des pays d'origine. Ils restent pratiquement stables en France, aux Pays-Bas et en Suède. Ils ont connu une progression sensible en Allemagne. En Belgique, au Luxembourg, et surtout au Royaume-Uni, en Italie et au Portugal, ils augmentent de manière très forte. La Grande-Bretagne a connu une progression de + 19 % entre 1997 et 1998 et de + 14 % entre 1998 et 1999. En Italie, la progression de + 140 % entre 1998 et 1999 est la résultante d'une opération de régularisation exceptionnelle. C'est ainsi que l'Italie a enregistré, en 1999, 268 000 « nouvelles » entrées. En fait, il s'agit de personnes entrées déjà depuis plusieurs années et qui vivaient jusque là en situation illégale.

Toutes les composantes de l'immigration légale en Europe connaissent une augmentation sensible : demandeurs d'asile, regroupements familiaux et migrations économiques. On observe aussi une augmentation des migrations saisonnières et des migrations frontalières.

Toutefois, on observe des différences importantes entre les divers pays de l'Union, tant pour ce qui est des chiffres absolus en matière de flux qu'en ce qui concerne leurs composantes. En 1999, selon les chiffres collectés par l'OCDE, l'Allemagne a enregistré 673 900 entrées au total, le Royaume-Uni 276 900, la France 86 300, les Pays-Bas 78 400, la Belgique 57 800, la Suède 34 600 et la Finlande 7 900, chiffres à comparer aux populations des pays d'accueil, qui montrent que la France est l'un des pays accueillant, en flux relatif, le moins d'étrangers en Europe.

En Allemagne, 13 % des étrangers entrés cette année là viennent de l'ex-Yougoslavie connaissant alors les troubles du Kosovo et l'intervention militaire de l'OTAN ; plus de 200 000 sont des saisonniers, venus principalement de Pologne.

Au Royaume-Uni, près de la moitié des entrées sont le fait de ressortissants de pays développés : Etats-Unis, Australie, Afrique du Sud, Union européenne, venus occuper des emplois hautement qualifiés pour des périodes relativement brèves.

La France et les Pays-Bas connaissent des flux plus réguliers provenant majoritairement de pays traditionnels d'immigration : Maghreb et Turquie essentiellement.

En France, les regroupements familiaux représentent en 1999 près de 75 % des entrées. Les travailleurs occupant un emploi n'ont été que 22 142 seulement, soit dix fois moins qu'en Allemagne. En Suède, les regroupements familiaux représentent près de 80 % des flux, alors que les entrées de travailleurs sont insignifiantes. Au Royaume-Uni, les regroupements familiaux ne représentent que 30 % des entrées, contre 45 % pour les travailleurs actifs. Au Portugal, on a une répartition semblable à celle du Royaume-Uni.

Il y a donc des différences sensibles entre les pays de l'Union, différences qui reflètent plus ou moins, si l'on compare les cas de la France et de l'Allemagne, la diversité des besoins en main-d'œuvre. Des pays comme le Royaume-Uni, le Portugal ou l'Italie connaissent une situation économique qui les amène à favoriser une immigration de travail dans tous les secteurs, à tous les niveaux de qualification et en provenance de zones très différentes. Ainsi le Portugal, naguère pays d'émigration, accueille aujourd'hui une main-d'œuvre non qualifiée en provenance d'Afrique lusophone et une main-d'œuvre de qualification intermédiaire et supérieure provenant d'Europe orientale. L'Allemagne connaît des pénuries de main-d'œuvre, notamment dans les secteurs de haute technologie. Grâce à une immigration saisonnière provenant principalement de Pologne, pays candidat, elle a pu régler les problèmes de pénurie dans l'hôtellerie et les services liés au tourisme. Elle a eu moins de succès avec ses tentatives de recrutement d'informaticiens. Il était prévu d'accorder 20 000 « *green cards* », permis de travail renouvelables, à des spécialistes provenant de l'Inde. En fait seuls 8 500 ont pu être accordés, les bénéficiaires provenant majoritairement d'Europe de l'Est. Les autres pays de l'Union ont tous vu augmenter le nombre d'entrées des demandeurs d'emploi, mais dans des proportions plus modestes.

Toutefois, il reste une zone d'ombre importante en ce qui concerne l'immigration irrégulière. Celle-ci joue au niveau du marché du travail un rôle difficile à apprécier mais important, voire essentiel dans certains secteurs.

Cette zone d'ombre s'explique par l'absence de données fiables sur le sujet. C'est d'ailleurs pourquoi le Commission a invité les quinze à harmoniser leurs statistiques d'ici la fin de l'année 2002.

Par définition, il est difficile de dénombrer cette main-d'œuvre et a fortiori d'estimer sa place dans l'activité économique. Europol parle de 500 000 entrées clandestines chaque année dans l'ensemble de l'Europe et l'Organisation des Migrations Internationales estime à près de 3 millions aujourd'hui le nombre de « sans papiers » alors que ce total n'était que de 2 millions en 1990. Il ne s'agit là que d'estimations peu fiables. Il y a des moyens un peu plus précis d'avoir une idée de ce qu'ils représentent dans la population résidente et dans la population active. Les opérations récurrentes de régularisation dans les divers pays d'Europe

apportent en effet des informations partielles mais précieuses au sujet de la présence illégale d'étrangers. Selon une étude récente, on peut chiffrer à un peu plus de 1 800 000 le nombre de demandes de régularisation qui ont été acceptées depuis 1974 dans les sept pays qui pratiquent de telles opérations³⁶. Cela laisse bien sûr dans l'ombre tous ceux qui n'ont pas fait de demande de régularisation. Les diverses enquêtes réalisées autour des opérations de régularisation permettent d'avoir une idée du travail exercé par les étrangers clandestins : ils travaillent principalement dans l'agriculture, le bâtiment, la petite industrie, le textile, le tourisme, l'hôtellerie-restauration et les services rendus aux particuliers et aux entreprises, y compris des services qualifiés. La présence des irréguliers dans l'agriculture et l'industrie est surtout importante dans les pays du sud de l'Europe. Les débats qui ont eu lieu récemment en Espagne entre les organisations d'agriculteurs et le gouvernement à propos du projet d'expulsion des « sans papiers » est révélateur de l'importance de la place qu'ils occupent dans ce secteur. Dans les autres pays d'Europe, les sans papiers sont souvent très présents dans le secteur des services. Leur nombre tend à augmenter au rythme du développement de cette activité. La sous-traitance qui se pratique beaucoup dans le secteur des services rendus aux entreprises offre des facilités pour l'embauche de la main-d'œuvre en situation irrégulière. Elle permet à des entreprises de réduire leurs charges et d'échapper aux contraintes du droit du travail.

En ce qui concerne la France, les estimations du nombre d'irréguliers s'appuient sur les demandes de régularisation déposées depuis 1997 dans le cadre de la circulaire Chevènement, soit 150 000 environ, dont un peu plus d'une moitié a obtenu une réponse favorable.

Les statistiques de la police de l'air et des frontières mentionnent l'interpellation de 90 000 sans papiers en 2000. La majorité était composée de Kurdes d'Irak et de Turquie, de Marocains, de Yougoslaves, d'Iraniens et de Chinois. En 2001, on a noté un nombre élevé d'interpellations d'Afghans : près de 7 000 au cours du seul premier trimestre.

Malgré la convergence des discours nationaux et communautaires contre l'immigration clandestine et le travail illégal, ces phénomènes demeurent une constante dans la plupart des pays européens. Ils permettent le contournement du droit du travail et favorisent des formes d'exploitation renforcée des travailleurs.

L'immigration clandestine est alimentée en partie par les entrées irrégulières sur le territoire des pays de la Communauté européenne, entrées s'effectuant souvent dans des conditions de danger extrême comme l'attestent les trop nombreux drames qui ont émaillé l'actualité de ces dernières années. Mais elle est aussi alimentée, depuis les restrictions mises à l'immigration

³⁶ Réseau Odysseus, « *Les régularisations d'étrangers illégaux dans l'Union européenne (Belgique, Espagne, France, Grèce, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni)* », Université Libre de Bruxelles, juin 2000.

économique, par le non-renouvellement des titres de séjour, ainsi que par des demandeurs d'asile qui ont été déboutés.

Les demandes d'asile ont connu une hausse régulière dans l'Union européenne depuis un certain nombre d'années et touchent à des degrés variés les pays de l'UE. En 2000, les quinze pays membres ont enregistré 389 600 demandes d'asile. Le nombre d'entrées varie beaucoup en fonction des pays. Le Royaume-Uni se place en tête avec 97 900 demandeurs, devant l'Allemagne qui en compte 78 600. La Belgique et les Pays-Bas avec respectivement 42 700 et 43 900 demandes dépassent nettement la France qui enregistre 38 600. Les autres pays européens reçoivent tous moins de 20 000 demandes. Ces chiffres doivent être rapportés aux populations des pays d'accueil. Certains comme l'Espagne, le Portugal ou le Luxembourg enregistrent un nombre extrêmement faible de demandes d'asile. De tels écarts sont liés aux différences de politique menées par les Etats. En France, depuis la réforme de l'OFPRA réalisée en 1989, les demandes sont traitées relativement vite et les recours engagés contre les décisions rendues reçoivent également des réponses assez rapides. Les demandeurs d'asile n'ont pas le droit de travailler. Ainsi, le délai moyen d'instruction qui correspond au nombre de jours écoulés entre la date de dépôt, et la date de décision, s'est élevé à 169 jours (5 mois et demi). En 1999, le délai était de 128 jours. Mais cette augmentation du délai moyen traduit, selon l'Office de protection des réfugiés et des apatrides³⁷, la volonté de cet organisme de traiter en 2000 des dossiers plus « anciens », c'est-à-dire de « déstocker ». En 2000, l'OFPRA a reçu 38 747 premières demandes, soit une hausse de 25,4 % par rapport à 1999. Le nombre de demandes de réexamen, en hausse sensible, a été de 1 028, portant à 39 775 le nombre de dossiers à traiter. L'office a pris 30 278 décisions en 2000, soit un accroissement de 25,4 %. Le nouveau déficit représente environ 9 500 dossiers en instance. Dans d'autres pays comme la Grande-Bretagne, les demandes sont traitées beaucoup plus lentement mais les demandeurs d'asile peuvent travailler.

Quoi qu'il en soit, le pourcentage de réponses favorables aux demandes d'asile reste très bas dans tous les pays concernés. Malgré l'augmentation récente du nombre de demandeurs, le pourcentage de ceux qui se voient attribuer un statut de réfugié a plutôt tendance à baisser. En France en 2000, 5 185 personnes ont obtenu le statut de réfugié politique, contre 13 486 en 1990. Le taux d'admission s'est établi en 2000 à 17,1 % (5 185 pour 30 278 décisions prises). Dans l'ensemble de l'Union européenne, le taux d'admission n'excède que rarement les 20 %. Au Royaume-Uni, malgré l'importance du nombre de demandeurs d'asile, les réfugiés reconnus comme tels ne constituent que 5 % de l'immigration régulière enregistrée en 1999. On peut voir dans cette répartition irrégulière des demandes d'asile une des conséquences des accords de Schengen. Ces accords stipulent entre autres qu'un demandeur d'asile refusé dans un pays signataire ne peut formuler aucune demande dans un autre pays de l'espace

³⁷ Cf. rapport d'activité pour l'année 2000 de l'OFPRA.

Schengen. Le Système d'information Schengen, qui a fiché jusque là plus d'un million d'« indésirables » dans l'ensemble de la zone, fonctionne avec efficacité et permet aux différentes polices nationales d'être informées très vite des tentatives illégales d'obtenir un statut de réfugié dans un pays après avoir déjà essuyé un refus dans un autre pays. Les pays voisins de la frontière communautaire : Pologne, République tchèque, Slovaquie, Hongrie, recueillent en outre les demandeurs refoulés et une partie des déboutés qui peuvent, pour l'instant, déposer une nouvelle demande d'asile auprès d'eux.

De ce fait une grande partie de l'Europe est transformée en lieu de transit pour les demandeurs d'asile qui visent les pays où ils ont le moins de chance d'être refoulés et où ils peuvent espérer séjourner, légalement ou non, pendant un temps assez long sans rencontrer trop de problèmes. Le cas du centre d'accueil de Sangatte que nous analysons ci-après reflète ce phénomène.

B - L'EXEMPLE DE SANGATTE

Le centre d'accueil pour demandeurs d'asile de Sangatte, géré par la Croix-Rouge française, est à lui seul un révélateur des difficultés qu'il y a à mener au niveau français et européen une politique d'asile cohérente. Les divers problèmes qui ont marqué son fonctionnement depuis le début reflètent toutes les contradictions existantes entre les Etats de l'Union européenne autour des questions de l'immigration et de l'asile.

Ce centre a été ouvert à l'automne 1999 à la suite de la présence à Calais d'un nombre élevé de demandeurs d'asile kosovars fuyant leur pays d'origine à la suite du conflit albano-serbe et de l'intervention de l'OTAN, désireux de gagner l'Angleterre et qui campaient alors dans un parc public. L'ouverture de ce centre s'est voulu une réponse à un problème humanitaire, et il était logique que la gestion en fût confiée à la Croix-Rouge plutôt qu'à une association spécialisée dans les demandes d'asile. La plupart des personnes qui transitent par Sangatte ne demandent pas l'asile en France, mais sont là pour tenter de gagner le Royaume-Uni, où elles espèrent trouver une possibilité de régulariser leur situation après une entrée clandestine. La situation géographique du centre, à deux kilomètres de Coquelle, localité où se trouve le terminal d'Eurotunnel, explique l'intérêt qu'il a représenté pour les candidats à une entrée au Royaume-Uni, qu'ils voient souvent comme le prélude à un départ vers les Etats-Unis ou le Canada.

Depuis son ouverture, le centre a accueilli plus de 26 000 personnes dont 10 % d'enfants. Ces personnes appartiennent à une centaine de nationalités différentes. L'occupation du centre, constitué d'un vaste hangar et d'une vingtaine de « cabines » chauffées et équipées sommairement, a oscillé entre trois cents et mille personnes. A peine une centaine d'entre elles ont déposé une demande d'asile en France depuis l'ouverture du centre (leur objectif n'est pas la France mais le Royaume-Uni). La nuit des dizaines de personnes ont parcouru la distance qui sépare Sangatte de l'accès à Eurotunnel. Ce site de 600 hectares,

entouré d'une clôture de 35 kilomètres de fer barbelé, est accessible par l'autoroute mais aussi depuis des points moins surveillés. Malgré l'obstacle, il y avait toujours quelques personnes qui parvenaient à passer en s'attaquant à la clôture avec un matériel adéquat. La société Eurotunnel a dépensé en moyenne 80 000 F par semaine pour la réparation des clôtures endommagées. Ce premier obstacle une fois franchi, les candidats à l'entrée en Grande-Bretagne utilisaient divers moyens pour arriver de l'autre côté de la Manche. Certains ont tenté de traverser à pieds, d'autres s'accrochaient aux wagons des trains, d'autres se jetaient depuis le haut des ponts dans les navettes à ciel ouvert emportant les camions. En 2001, sept personnes ont perdu la vie dans cette aventure périlleuse.

La présence de cette concentration à proximité d'un lieu stratégique pour le passage vers un des rares pays d'Europe qui n'a pas mené pas une politique déterminée de chasse aux clandestins, a attiré dans le secteur nombre de passeurs plus ou moins affiliés à des organisations qui se sont spécialisées dans le trafic des êtres humains.

Il s'agissait là d'une affaire probablement rentable. Selon les quelques reportages réalisés auprès des candidats à l'immigration, le coût d'un voyage depuis un pays du Moyen-Orient jusqu'à Sangatte était de 5 000 à 7 000 dollars. Il leur fallait pour cela franchir plusieurs frontières entassés dans des camions pendant plusieurs jours. Les témoignages recueillis ont fait souvent état de complicités policières en Turquie et en Europe centrale. Le voyage clandestin jusqu'à Sangatte étant d'un coût anormalement élevé, cela explique que les demandeurs d'asile passés par ce centre étaient en général des gens appartenant aux classes moyennes et supérieures dans leur pays d'origine.

Une fois à Sangatte, il leur fallait encore payer. Les passeurs sont actifs dans la région. Le tribunal de Boulogne-sur-Mer traite chaque année près de 200 affaires les mettant en cause. Il s'agit souvent de personnes situées en « bout de chaîne » et agissant pour le compte d'organisations commanditaires installées ailleurs. Certains passeurs sont d'anciens résidents du centre qui ont pu ainsi y lier des contacts et viennent ensuite offrir leurs services contre des sommes qui restent importantes : un minimum de 10 000 F par individu en 2000. Un groupe de Kurdes qui avait établi une sorte de monopole sur les offres de passage clandestin et en profitait pour pousser les prix à la hausse, s'est heurté en 2001 à une révolte violente de la part des hébergés, en majorité Afghans, qui se voyaient de plus en plus ponctionnés pour un passage en Grande-Bretagne s'avérant aléatoire. Les incidents ont fait plusieurs blessés graves et ont contribué à focaliser encore plus l'attention autour de ce centre.

Arrivés en Angleterre, ces « réfugiés » sont pris en charge par des avocats qui leur conseillent de demander l'asile politique. Là encore, la prestation n'est pas gratuite. La situation de demandeur d'asile en Grande-Bretagne permet de se voir allouer une allocation de 10 livres par semaine, des bons de nourriture et des vêtements. Il est possible d'être hébergé gratuitement mais seulement dans des foyers dispersés dans tout le pays et éloignés des zones où on trouve facilement

de l'emploi. Le principal avantage était jusqu'à présent qu'il était légalement possible de travailler et qu'aucun document n'était exigé pour une embauche. Les migrants ont besoin de travailler, d'autant plus qu'ils doivent rembourser les dettes qu'ils ont accumulées pour financer leur voyage. Ceux qui n'ont pas pu assumer seuls le coût du passage se trouvent souvent redevables envers les passeurs et doivent parfois travailler pour eux pendant plusieurs années. Une emprise maffieuse tend donc à s'organiser autour des migrants.

Si la demande d'asile est refusée, la personne peut être expulsée. Toutefois, le recours est suspensif, sauf quand le demandeur débouté provient d'un pays considéré comme « sûr ». Bien qu'il n'y ait en principe pas de possibilités de régularisation après un refus de demande d'asile, la rareté des contrôles, surtout au niveau du travail, permet aux gens d'espérer vivre relativement tranquilles pendant plusieurs années au Royaume-Uni.

Depuis quelques mois le gouvernement français s'est préoccupé de l'existence de ce centre qui avait l'avantage de drainer les demandeurs d'asile vers l'Angleterre et d'éviter ainsi qu'ils ne s'installent en France. Les mesures prises ont rendu plus difficile le passage clandestin vers la Grande-Bretagne, mais n'ont pas réussi à décourager sérieusement les candidats. Dès lors que le Royaume-Uni s'avèrerait dans l'avenir un pays moins intéressant pour les candidats à l'asile politique, il se pourrait que ceux-ci choisissent de se maintenir en France.

L'exemple de Sangatte est révélateur des carences qui existent encore en termes de politiques d'immigration et d'asile aux niveaux français et européen.

L'annonce, le 12 juillet 2002, par les ministres français et britannique de la fermeture du centre d'hébergement avant avril 2003 (entre le dernier trimestre 2002 et le premier trimestre 2003) devrait mettre un terme aux faits relatés plus haut, à la condition que le problème ne soit pas seulement déplacé, faute par exemple de coopération suffisante avec la Belgique et, comme ils le souhaitent, les Pays-Bas. Cette fermeture annoncée est dans la logique du plan global de lutte contre l'immigration clandestine décidée par l'Union européenne et des conclusions adoptées les 21 et 22 juin 2002 lors du Conseil européen de Séville. Depuis le 5 novembre 2002, le centre de Sangatte a cessé d'accueillir de nouveaux arrivants, ceux-ci continuant à affluer vers les villes voisines, comme à Calais. Il est prévu que cette décision commune franco-britannique soit accompagnée, d'une part de dispositions d'aide au retour des réfugiés du centre en collaboration avec le Haut commissariat aux réfugiés, d'autre part de coopération avec le Gouvernement belge par échange de renseignements et organisation d'opérations coordonnées.

Les projets de mise en place d'une procédure commune et d'un statut uniforme valable dans toute l'Union pour les demandeurs d'asile visent à améliorer la situation. Mais, pour l'heure, c'est sans doute encore l'Europe du chacun pour soi. Si tous les pays sont globalement d'accord pour lutter contre l'immigration clandestine, ils ne parviennent pas à s'entendre pour prendre

chacun une part équitable de l'accueil des populations en danger fuyant leur pays d'origine, conformément à la convention de Genève.

Si les projets d'harmonisation tardent trop à aboutir, il y a tous les risques pour que l'on assiste, à propos des demandeurs d'asile, au maintien du principe des vases communicants. Quand un pays durcit ses lois sur leur accueil, il voit les flux se reporter sur les pays qui ont une législation plus avantageuse pour eux.

Le report se fait d'autant plus facilement que l'information circule vite du fait de l'implication d'organisations illégales qui tirent profit des demandeurs d'asile en les guidant vers les pays où ils ont le plus de chances de se faire accepter.

Il faudra être attentif aux suites qui seront réservées aux conclusions du Conseil de Séville, en particulier au chapitre III - Asile et immigration - qui préconise des mesures de lutte contre l'immigration clandestine, la mise en place progressive d'une gestion coordonnée et intégrée des frontières extérieures, l'intégration de la politique d'immigration dans les relations de l'Union avec les pays tiers. Ce Conseil a réclamé l'accélération des travaux législatifs en cours sur la définition d'une politique commune en matière d'asile et d'immigration. Ainsi devraient être approuvées :

- avant juin 2003, les normes relatives aux conditions requises pour bénéficier du statut de réfugié et au contenu de ce statut, les dispositions sur le regroupement familial et le statut des résidents permanents de longue durée ;
- avant la fin de 2003, les normes communes en matière de procédures d'asile.

Le Conseil, en collaboration avec la Commission, entend disposer pour sa réunion, en juin 2003, d'un rapport sur la mise en œuvre pratique des orientations figurant dans le chapitre dont les principaux thèmes sont ci-dessus évoqués³⁸. Nous y reviendrons plus loin lorsque nous évoquerons « l'évolution du droit de l'immigration et de l'asile en Europe »³⁹.

Le cas du camp de Sangatte n'est pas anodin. S'il a été présenté, c'est parce qu'il constitue un exemple de désordre juridique et organisationnel en matière d'immigration de ressortissants de pays tiers vers l'Union européenne. Les passeurs vers le Royaume-Uni sont connus de tous et circulent librement dans le camp. La question qui se posait était de savoir si un tel dispositif devait perdurer.

Faut-il d'autres centres pour ceux qu'accueillait Sangatte ? Sous quelle forme ? Sous l'autorité de qui ? Avec quels moyens ? Autant de questions qui restent encore sans réponse à l'issue du Sommet de Séville. A ce jour, les dispositifs adaptés respectueux des règles internationales restent à mettre en place.

³⁸ Commission européenne, conclusions du Conseil européen de Séville, 21 et 22 juin 2002.

³⁹ III - Aspects juridiques présents, D, 4- Le Conseil européen de Séville.

C - LES ORIGINES GÉOGRAPHIQUES TRADITIONNELLES ET NOUVELLES

Les migrations sont, on l'a vu plus avant, « *des mouvements inscrits au cœur de l'histoire de l'humanité* »⁴⁰ qui ont concerné et concernent l'ensemble de la planète.

Alfred Sauvy a décrit « *le renversement des flux migratoires* » entre le nord et le sud, le sud source de la majorité des flux de départ, organisés autour des pôles de la mondialisation (Amérique du Nord, Europe occidentale, Japon).

Gildas Simon distingue trois sortes de pays de départ :

- « *les pays émetteurs de main-d'œuvre plus ou moins qualifiée* ». Celle-ci migre pour échapper à la pauvreté, accéder à l'instruction, à la dignité. Ces pays sont en Asie du Sud-Est, dans le Maghreb, en Afrique Noire. Mais on y trouve aussi des pays candidats à L'Union européenne, Pologne ou Roumanie, par exemple, qui sont aussi des pays de transit ;
- « *les pays exportateurs de compétences* » ;
- « *les pays producteurs de réfugiés* ».

Lorsqu'on étudie les origines géographiques de l'immigration, qu'elles soient traditionnelles ou nouvelles, au niveau de l'Union européenne, il est important de le faire en tenant compte du schéma migratoire mondial.

Les divers pays de la Communauté Européenne ont chacun des immigrations traditionnelles dominantes dont la présence s'explique par des rapports de voisinage (cas de l'immigration finlandaise en Suède ou de l'immigration italienne en France) ou par des liens historiques anciens (cas des diverses immigrations africaines en France et des diverses immigrations asiatiques et caraïbes au Royaume-Uni). Quelquefois, ces immigrations dominantes sont venues par effet d'extension depuis un pays voisin où elles étaient bien implantées de longue date. C'est le cas avec l'immigration marocaine, au départ essentiellement tournée vers la France et qui a ensuite concerné la Belgique et les Pays-Bas et plus récemment l'Italie et l'Espagne. L'immigration turque a connu un mouvement similaire d'extension à partir de l'Allemagne vers la France, les Pays-Bas, la Suisse, la Belgique, la Suède et le Danemark. Aujourd'hui on trouve, à des degrés d'importance assez divers, les mêmes immigrations dans tous les pays de l'Union. Il n'y a pas de changement notoire en ce qui concerne les grandes immigrations dominantes. Les Turcs représentent toujours la population immigrée la plus importante en Allemagne avec près de deux millions de ressortissants, soit 28,8 % de la population étrangère totale. Les originaires du sous-continent indien sont toujours les plus nombreux en Grande-Bretagne, de même que les originaires des trois pays du Maghreb en France. Mais cette stabilité des groupes dominants n'empêche pas

⁴⁰ Gildas Simon, « *Les migrations internationales* », Population et Sociétés, n° 382, septembre 2002.

que l'éventail des origines des migrants s'est élargi au cours des dernières années.

Selon un rapport de l'OCDE⁴¹, alors qu'en 1990, 5 nationalités différentes représentaient 55 % des étrangers en Allemagne, en 1999, 9 nationalités différentes représentent la moitié de la population étrangère totale. En France, les évolutions sont comparables. En 1990, 6 nationalités représentaient plus de la moitié des étrangers alors qu'en 1999, il en faut 9. Aux Pays-Bas, il faut en 1999 plus de 15 nationalités différentes pour représenter la moitié des étrangers alors qu'en 1990, il en suffisait de 6.

Il y a donc eu au cours de cette période une diversification des flux. Quelles sont les origines des nouveaux arrivants ?

On pourrait penser que les facilités de circulation à l'intérieur des pays de l'Union européenne créées par la mise en œuvre des accords de Schengen en 1993 ont contribué à faciliter la migration d'un pays à l'autre. Celle-ci reste pourtant faible. Elle représente 0,2 % de la population totale de l'Union européenne. La répartition des populations originaires d'un autre pays de l'UE est différente selon les pays d'accueil. Le Luxembourg vient en tête avec 89 % de citoyens d'un pays de l'Union dans sa population étrangère totale. La Belgique suit avec 62,2 % devant l'Espagne (42,7 %) et la France (36,6 %). Les origines de ces populations sont différentes. Au Luxembourg et en Belgique, pays où siègent plusieurs institutions communautaires, il s'agit d'actifs d'arrivée récente. En Espagne, il s'agit surtout de retraités. En France, il s'agit pour l'essentiel d'immigrés économiques des années 1950 à 1973, surtout du sud de l'Europe. En 1999, on retrouve des flux d'entrées importants dans certains pays comme le Luxembourg, la Belgique et l'Espagne. Le Royaume-Uni attire beaucoup la population de l'Union européenne, qui représente 47,5 % des flux d'entrées. Par contre en France, cette même population ne représente que 6 % du total des entrées d'étrangers.

Les immigrations nouvelles viennent surtout de pays n'appartenant pas ou pas encore à l'UE. En Allemagne, on trouve fortement représentés, parmi les flux récents, les originaires d'Europe centrale et orientale : ex-Yougoslavie, Pologne, Russie, Roumanie, Ukraine (plus de 230 000 entrées en 1999). Toutefois, les flux de même origine que des populations installées de longue date, comme les Turcs, restent importants (47 100 entrées en 1999). Au Royaume-Uni, on observe une part importante d'originaires des pays développés parmi les nouvelles entrées. En dehors des originaires de l'UE, on note une part importante de flux en provenance des Etats-Unis, d'Australie, d'Afrique du Sud, de Nouvelle-Zélande, du Canada et du Japon (près de 140 000 entrées en 1999). Les flux concernant les populations installées de longue date (Inde et Pakistan surtout) restent importants mais sont surtout dus aux regroupements familiaux (29 000 entrées en 1999). Dans les pays scandinaves, les flux récents concernent

⁴¹ SOPEMI, « *Tendances des migrations internationales* », OCDE, rapport annuel 2001.

surtout les originaires du Moyen Orient demandeurs d'asile. L'Irak est le premier pays d'origine des nouveaux arrivants en Suède et au Danemark.

Il faut noter l'importance des originaires des Etats-Unis parmi les flux récents dans tous les pays de l'Union européenne.

En France, on observe à la fois, parmi les entrées récentes, un maintien des originaires des pays ayant constitué des immigrations implantées de longue date et l'émergence de flux en provenance de nouvelles zones.

Une question reste à traiter : peut-on identifier des immigrations de voisinage ou autres dans les départements et les territoires d'outre-mer, officielles ou clandestines, par exemple Haïti et les Antilles françaises, Surinam et Guyane, etc. ? Quel est leur impact ? Quelles sont leurs conséquences humaines, sociales, culturelles, économiques ? Sont-elles qualitativement et quantitativement repérées et analysées ? Sont-elles de transit ou plus ou moins permanentes, individuelles ou familiales ?

Les Marocains et les Algériens représentent les principaux flux en moyenne annuelle entre 1990 et 1999 avec près de 14 % chacun de l'ensemble des entrées devant les Turcs (7 % des entrées en moyenne annuelle sur la période) et les Tunisiens (5 %). En 1999, on a enregistré 14 100 entrées de Marocains, 11 400 entrées d'Algériens, 5 700 entrées de Turcs et 4 000 entrées de Tunisiens. Dans le cas des Marocains, des Tunisiens et des Turcs, il s'agit surtout de regroupements familiaux et d'entrées d'étudiants. Dans le cas des Algériens, il s'agit désormais principalement de demandeurs d'asile.

Mais derrière cette stabilité des principales composantes de l'immigration traditionnelle apparaissent des groupes nouveaux d'origine de plus en plus lointaine.

Une comparaison entre les résultats des recensements de 1990 et de 1999 révèle l'ampleur des changements.

On peut distinguer trois grands sous-ensembles : les Européens, les Maghrébins et le reste du monde.

En 1999, les immigrés originaires de l'Union européenne sont 1,6 million soit 9,3 % de moins qu'en 1990. 300 000 immigrés sont natifs d'un pays d'Europe n'appartenant pas à l'UE. Au total, les Européens représentent en 1999 45 % de l'ensemble de la population immigrée contre 49 % en 1990 et 57 % en 1975.

Les immigrés natifs d'un des trois pays du Maghreb sont au nombre de 1,3 million. La progression depuis 1990 a été de 6 %. La part des Marocains est la plus importante alors que la population tunisienne connaît une légère baisse.

Les originaires du reste du monde sont au nombre de 1,1 million, soit 25 % de la population immigrée totale alors que leur part n'était que de 15 % en 1982.

Les natifs de Turquie représentent 16 % de ce troisième sous-ensemble. Les originaires d'un autre pays asiatique en représentent 35 % et les originaires

d'un pays d'Afrique noire 37 %. Ce sont ces derniers qui ont connu le taux de croissance le plus fort au cours de la dernière période inter-censitaire avec + 43 %.

Parmi les flux récents, on note l'importance des originaires de la République démocratique du Congo (ex-Zaire) avec 1 500 entrées en 1999. Parmi les originaires d'Asie, il faut noter l'importance dans les flux récents des originaires de la Chine populaire : 1 700 entrées en 1999.

Les arrivées de ressortissants des pays d'Afrique centrale sont dues principalement à la situation troublée qui prévaut depuis plusieurs années dans cette zone. La progression du nombre d'entrées de ressortissants chinois est générale dans tous les pays de l'UE et même dans un certain nombre de pays comme la Hongrie qui sont appelés à y adhérer à court terme. Il s'agit là d'une immigration à fort potentiel en raison des transformations économiques qui agitent la Chine, de l'installation de communautés chinoises bien organisées en France et dans les pays voisins et enfin en raison de l'existence de réseaux maffieux, susceptibles d'acheminer une importante main-d'œuvre clandestine jusque dans les pays d'Europe.

La part des femmes dans ces nouvelles immigrations est importante alors qu'elle était très faible dans les immigrations maghrébines des années 1950 à 1970, ayant augmenté par la suite essentiellement en raison des regroupements familiaux. Il s'agit majoritairement de femmes en âge actif, particulièrement bien représentées dans les classes d'âge de 20 à 45 ans. Cela signifie qu'elles ont un espoir solide de trouver leur place sur le marché du travail, ce que confirment les analyses récentes. Le taux de femmes immigrées actives chez les 15/64 ans (âges retenus dans les comparaisons internationales) est de 57 % en 1999 contre 41 % en 1982. Même s'il reste inférieur au taux d'activité féminin européen dans les mêmes tranches d'âge (63,1 %), il marque tout de même une progression considérable. Cette progression est due à des modifications de comportement, sensibles en particulier chez les jeunes générations mais aussi à certaines arrivées récentes. Les femmes originaires d'un pays asiatique ont un taux d'activité égal ou supérieur à la moyenne de l'ensemble des femmes. Les femmes originaires d'un pays d'Afrique sub-saharienne ont un taux d'activité inférieur à la moyenne mais nettement plus élevé que celui des femmes originaires du Maghreb et de Turquie.

La commission spéciale du Plan prend en compte de ce point de vue avec intérêt la contribution de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes et y renvoie.

D - LA RÉPARTITION DES IMMIGRÉS SUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS

Selon le recensement de 1999, une grande partie de la population immigrée réside en Ile-de-France : 37 %. Ce pourcentage est en légère augmentation depuis 1990 : 14,7 % des personnes habitant l'Ile-de-France sont immigrées, soit deux fois plus que dans l'ensemble du territoire où il n'est que de 7,4 %.

La proportion d'immigrés dépasse 10 % dans tous les départements d'Ile-de-France. A Paris, un habitant sur six est un immigré, plus d'un sur cinq en Seine-Saint-Denis.

Les deux autres grandes régions d'accueil des immigrés sont Rhône-Alpes avec 11 % de la population immigrée totale et Provence-Alpes-Côte-d'Azur avec 10 %. Les trois régions les plus peuplées rassemblent ainsi près de 60 % du total des immigrés vivant en France. Dans le reste de la France, on observe une présence significative des immigrés dans certaines régions où leur proportion dans la population totale se situe assez près de la moyenne nationale comme en Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Franche-Comté et Alsace. Dans d'autres régions, elle est nettement inférieure à la moyenne nationale, en particulier dans les régions de l'Ouest et du Centre : Bretagne, Basse-Normandie, Pays-de-la-Loire, Poitou-Charentes, Auvergne et Limousin. Les départements frontaliers comme les Pyrénées Orientales et les Alpes-Maritimes ont également un taux de présence immigrée dépassant les 10 % de la population totale. Manquent les données pour les DOM-TOM.

La population immigrée est très concentrée dans les grandes villes : 61 % des immigrés habitent une unité urbaine de plus de 200 000 habitants. Leur part dans l'ensemble de ces villes (hors aire urbaine de Paris, pour laquelle elle est de 15,7 %) est de 8 %, ce qui correspond d'assez près à la proportion qui est la leur dans l'ensemble de la France. Par contre ils ne sont que 3 % à vivre dans des communes rurales.

Comment s'explique une telle répartition ?

Il y a d'abord un legs du passé. Venus pour travailler dans l'industrie, les immigrés se concentrent encore logiquement dans les grandes régions industrielles. On note toutefois une diminution de leur présence dans les vieilles régions industrielles comme la Lorraine et le Nord-Pas-de-Calais, qui ont connu une forte mutation économique. Leur présence est la plus forte dans des régions aux activités diversifiées avec une part importante des services. Ils sont en conséquence peu nombreux dans les régions faiblement urbanisées et industrialisées.

La Corse est un cas particulier avec une proportion d'immigrés depuis longtemps supérieure à la moyenne. Malgré une économie peu industrialisée et peu diversifiée, le caractère saisonnier des activités existantes : bâtiment, tourisme, agriculture y attire une main-d'œuvre étrangère faiblement qualifiée sous contrat de travail précaire.

Au-delà de la répartition par régions et départements, on observe des concentrations fortes au niveau de certaines localités ou de certaines banlieues des grandes agglomérations. Les communes de la petite couronne de l'est parisien sont fortement concernées, de même que certains quartiers des villes nouvelles d'Ile-de-France comme Cergy-Pontoise ou Evry. En province, on observe des phénomènes similaires dans les communes de l'est de Lyon et dans les quartiers nord de Marseille. On trouve aussi quelques villes moyennes qui connaissent une très forte concentration d'immigrés dans certains de leurs quartiers.

27 % des ménages immigrés logent dans le parc HLM, alors que cette proportion est de 15,7 % pour l'ensemble des ménages. Si l'on tient compte des origines, on constate que ce sont les immigrés du Maghreb, de Turquie et d'Afrique sub-saharienne qui sont proportionnellement les plus nombreux à être logés en HLM. La moitié des ménages d'origine maghrébine est logée en HLM alors que ce taux n'est que de 23 % pour les ménages d'origine portugaise (source : enquête nationale logement de 1996). La présence de ces ménages immigrés est surtout importante dans les HLM construits avant 1975 qui se trouvent pour beaucoup sur le territoire d'anciennes ZUP situées dans des communes qui ont accueilli de fortes populations ouvrières dans les années 1960 et 1970. Les mécanismes de réservation patronale ont en effet souvent abouti à fournir aux immigrés des logements dans les secteurs proches des activités industrielles où ils étaient employés.

Malgré les différentes lois qui ont été votées pour lutter contre la ségrégation et inciter les communes résidentielles à construire des logements sociaux, les phénomènes de concentration perdurent et la mixité sociale régresse, ce qui favorise les phénomènes communautaristes.

La France n'est pas un cas particulier de ce point de vue. Dans toute l'Europe, on observe une forte présence des immigrés dans certaines régions fortement urbanisées comme le grand Londres, le Randstaad hollandais, la Hesse ou la Rhénanie-Westphalie. Il y a toutefois des situations dans lesquelles les concentrations résidentielles ont pu être limitées. C'est en particulier le cas aux Pays-Bas, où la présence d'un important parc de logements sociaux étroitement contrôlé par les pouvoirs publics a permis une politique d'attributions réduisant les fortes concentrations. Dans d'autres pays comme la Grande-Bretagne, on en est arrivé au contraire à un renforcement des mécanismes de ségrégation depuis que la politique du logement a fait l'objet d'une libéralisation.

La répartition équilibrée des immigrés sur un territoire ne dépend pas seulement de la volonté des décideurs politiques ni même du contrôle des mécanismes du marché du logement. Les immigrés essayent de se rapprocher des zones où ils peuvent trouver du travail et un logement, là où ils peuvent compter sur l'aide des membres de leur communauté, également là où ils ont la possibilité de se regrouper dans les lieux de pratique religieuse. Ce fait a été souligné par les représentants du Conseil national économique et social

d'Algérie lors de la rencontre du 22 octobre 2002 au Conseil économique et social. Au fil du temps, le désir de mobilité se manifeste chez les jeunes. Le manque de ressources et certaines discriminations constituent toutefois des obstacles sérieux à cette volonté de mobilité, qui serait pourtant la voie la plus efficace pour faire disparaître à terme les concentrations.

E - LES VOIES D'IMMIGRATION LÉGALE EN FRANCE : LES DIFFÉRENTES
CATÉGORIES DE PRIMO-ARRIVANTS

Le Haut conseil à l'intégration (HCI) a retenu en 1990 une méthode de mesure des flux qui s'appuie sur les chiffres de l'OMI et de l'OFPRA. On obtient ainsi une série continue depuis 1990. Depuis 1994, la mesure des entrées d'étrangers en France utilise également comme indicateur le nombre de délivrances, par le ministère de l'Intérieur, de premiers titres de séjour d'une durée au moins égale à un an. Le HCI a produit en novembre 2002, un rapport pour l'année 2001 de son groupe permanent chargé des statistiques que nous utilisons dans le tableau n° 1 ci-après. Des chiffres sont également publiés dans les rapports annuels « Tendances des migrations internationales » de l'OCDE.

Au niveau des statistiques des entrées légales, sont distinguées trois grandes catégories de flux : l'immigration à caractère permanent, l'immigration à caractère temporaire et l'immigration saisonnière.

A l'intérieur de chacune d'entre elles, diverses catégories d'immigration sont définies.

1. L'immigration à caractère permanent

Elle concerne tous les détenteurs d'un titre de séjour d'une durée égale ou supérieure à un an, à l'exception des étudiants dont le séjour, souvent supérieur à un an, est considéré comme temporaire.

On comptabilise dans les nouveaux séjours permanents aussi bien des entrées réelles que des régularisations. De ce fait les variations statistiques observées d'une année sur l'autre peuvent être liées à une opération exceptionnelle de régularisation. Au cours des dernières années, l'immigration à caractère permanent a connu un « pic » en 1998 en raison de l'opération de régularisation des sans papiers qui s'est développée cette année-là.

Tableau 2 : Nouveaux séjours permanents d'étrangers en France
(en milliers)

Catégorie	Source	1998	1999	2000	2001
Etrangers hors UE-EEE		111,1	82,4	93,1	106,6
Réfugiés	OFPRA	4,3	4,7	5,2	7,3
Asile territorial	OMI	0	0,3	0,4	0,3
Regroupement familial (au sens large)	OMI	40,2	56,3	70,6	80,0
<i>Familles de réfugiés et apatrides</i>	OMI	1,0	0,9	1,1	1,4
<i>Regroupement familial (au sens strict)</i>	OMI	16,7	19,2	20,9	23,0
<i>Conjoints de Français</i>	OMI	18,9	23,1	29,9	35,6
<i>Parents d'enfants Français</i>	OMI	1,6	3,0	4,4	5,2
<i>Cartes « vie privée et familiale »</i>	OMI/Intérieur	1,9	10,1	14,2	14,8
Travailleurs	OMI	5,4	6,3	7,3	9,2
<i>Salariés</i>	OMI	4,1	5,3	6,0	8,8
<i>Actifs non salariés</i>	OMI	1,3	1,0	1,3	0,4
Visiteurs	OMI	10,0	8,5	8,4	9,0
Divers autres	OMI/Intérieur	0,4	0,5	0,5	0,5
Sous-total hors régularisation exception.	OMI	60,4	76,6	92,4	106,5
Régularisation exceptionnelle	OMI	50,7	5,9	0,7	0,1
Ressortissants UE-EEE		30,1	29,7	30,6	30,8
Membres de famille	Intérieur	6,8	6,2	6,1	6,1
Familles de Français	Intérieur	2,8	2,6	2,4	2,1
Salariés	Intérieur	12,1	11,8	12,4	12,6
Actifs non salariés	Intérieur	0,5	0,8	0,9	0,9
Visiteurs	Intérieur	5,2	5,6	5,9	6,1
Retraités et pensionnés	Intérieur	2,7	2,6	2,8	2,9
Autres	Intérieur	0,1	0,1	0,1	0,1
Total général		141,2	112,2	123,7	137,4
dont Regroupement familial (au sens large)		49,7	65,0	79,2	88,2
Travailleurs		18,0	18,9	20,6	22,8
Visiteurs		15,2	14,2	14,3	15,1
Régularisation exceptionnelle		50,7	5,9	0,7	0,1
Autres		7,5	8,1	9,0	11,2

Sources : Haut conseil à l'intégration (HCI), Office des migrations internationales (OMI), Office français de protection des réfugiés apatrides (OFPRA), ministère de l'Intérieur.

Les regroupements familiaux au sens large sont le premier motif d'immigration permanente. On trouve trois sous-catégories parmi eux : les membres de familles de Français, les membres de familles d'étrangers et les membres de familles de réfugiés.

Les entrées de travailleurs permanents augmentent légèrement au cours des trois dernières années considérées dans le tableau ci-dessus. Les deux tiers sont originaires d'Europe.

On constate dans le tableau ci-dessus que les flux permanents concernant les personnes originaires de l'espace économique européen (les 15 pays de l'UE plus la Suisse, la Norvège et l'Islande) sont stables.

Selon le rapport de l'OCDE précité, parmi les 80 % d'entrées originaires de pays tiers, on compte 58 % d'originaires d'Afrique, 21 % d'Asie, 10 % d'Europe de l'Est et 11 % d'Amérique. Pour l'année 2000, l'OMI indique pour l'immigration permanente provenant de pays hors de l'espace économique

européen une nette prépondérance africaine puisque 59 % des entrées proviennent de ce continent contre 17 % d'Europe, 13 % d'Asie et 11 % d'Amérique. La part du Maghreb reste importante, en particulier celle du Maroc avec 19 % des entrées. La part des pays d'Afrique sub-saharienne anciennement sous administration française est de 15 %. Les originaires d'Afrique et d'Asie sont surtout nombreux dans les regroupements familiaux alors que les Européens sont plus nombreux parmi les travailleurs.

Les autres catégories de flux permanents concernent les réfugiés statutaires dont le nombre reste faible même s'il est en augmentation depuis 1998 (cf. annexe sur les principales données chiffrées). La moitié d'entre eux est originaire d'Asie (Asie du Sud-Est et Sri-Lanka), un tiers d'Europe (principalement ex-Yougoslavie). 7 % seulement sont originaires d'Afrique sub-saharienne.

Depuis 1999, il convient de signaler parmi les nouveaux séjours permanents ceux correspondant à la carte « vie privée et familiale » introduite par la loi du 11 mai 1998. Cette carte, d'une durée d'un an renouvelable, permet, après cinq ans de séjour non interrompu, de faire une demande de carte de résident. Environ 54 % des détenteurs sont des conjoints de Français, 17 % des étrangers faisant état de liens personnels et familiaux avec des Français, 8 % des parents d'enfants français mineurs résidant en France. Les autres sont principalement des étrangers résidant en France depuis dix ans ou des mineurs étrangers en France depuis l'âge de dix ans. L'origine des détenteurs de cette carte est très proche de celle des personnes entrées dans le cadre des regroupements familiaux.

En fait, cette carte semble jouer un rôle de régularisation permanente, que Patrick Weil avait évoqué lors de son audition.

2. L'immigration à caractère temporaire

Elle concerne la seconde voie légale d'entrée en France. On y trouve trois grandes catégories : les demandeurs d'asile, les détenteurs d'une autorisation provisoire de travail (APT) et les étudiants. C'est une immigration qui a connu une progression forte entre 1996 et 2000, passant de 38 700 entrées à 83 300 (source : OCDE).

Les entrées de demandeurs d'asile sont en hausse depuis 1996. Cette année-là, on en comptait 17 400. Il y en a eu 47 300 en 2001. Ce chiffre ne correspond qu'aux personnes majeures ayant fait une demande auprès de l'OFPRA et ne tient pas compte des personnes majeures et mineures accompagnant le demandeur. En 1999, les demandes d'asile émanaient principalement de ressortissants chinois (17 %), de l'ex-Yougoslavie (8 %), de l'ex-Zaïre (7,5 %). Le taux de rejet après un premier examen s'élève à plus de 80 %. On finit par retrouver les demandeurs d'asile déboutés parmi les régularisés.

Les étudiants étrangers à l'Université ont diminué de 1990 à 1998, passant de 136 000 à 121 582 et remontent depuis, pour atteindre 158 534 en 2001. Cependant leur part dans l'effectif total des étudiants diminue sur l'ensemble de la période (source : ministère de l'Éducation nationale). Les premiers titres de séjour délivrés à des étudiants représentent en 2001 55 000 « entrées » : 32 % viennent d'Europe, 35 % sont originaires d'Afrique, 21 % d'Asie, 12 % d'Amérique (source : ministère de l'Intérieur).

Les détenteurs d'une autorisation temporaire de travail connaissent aussi une augmentation régulière. Ils sont 7 500 en 2000. Ils se distinguent de l'ensemble des immigrés par leurs origines. On trouve en effet parmi eux 41 % de personnes originaires du continent américain, 24 % d'originaires d'Europe, 21 % d'originaires d'Asie et du Moyen-Orient et seulement 13 % d'originaires d'Afrique (source : OCDE). Cette catégorie inclut désormais aussi bien les salariés venus pour une période courte que les scientifiques, les stagiaires, les « artistes et auteurs ».

On constate que la part des entrées liées au travail reste malgré tout faible, qu'il s'agisse d'immigration à titre temporaire ou à titre permanent. Il faut tenir compte du fait que les personnes entrées dans le cadre du regroupement familial, les réfugiés statutaires et les étudiants, sous certaines conditions, ont le droit de travailler. L'apport de population active constitué par les divers primo-arrivants est donc plus important qu'il n'y paraît à prime abord.

3. Les travailleurs saisonniers

Les travailleurs saisonniers forment une catégorie de primo-arrivants en constante diminution depuis le début des années 1990. Cette année-là, on enregistrait 58 200 entrées de saisonniers (source : OCDE). En 1991, le nombre d'entrées était encore de 54 200. En 1992, on constate une chute importante avec seulement 13 600 entrées. On observe ensuite une baisse régulière des effectifs : 11 300 en 1993, 10 300 en 1994, 9 400 en 1995, 8 800 en 1996, 8 200 en 1997, 7 500 en 1998 et 7 600 en 1999⁴².

Comment expliquer une telle évolution ?

L'immigration saisonnière a été longtemps très localisée géographiquement et sectoriellement. Il s'agissait d'une immigration majoritairement liée à la viticulture et attirée surtout vers les régions de grande production, essentiellement le Bordelais et le Languedoc. Les Espagnols et les Portugais ont été longtemps les principaux immigrés saisonniers venant pour la période des vendanges dans ces deux régions assez proches de leurs frontières. A partir de 1992, le droit de libre circulation ayant été accordé aux ressortissants de ces deux pays, ils n'ont plus eu besoin de passer par l'immigration saisonnière pour entrer en France. D'autres éléments peuvent expliquer cette diminution importante des saisonniers. Les transformations techniques de la viticulture ont limité les

⁴² OCDE (op. cit., 2001).

besoins en main-d'œuvre. L'usage des machines à vendanger a réduit l'embauche des salariés pour la récolte. Le développement de ces techniques au début des années 1990 explique sans doute la rapidité de la diminution du nombre des travailleurs saisonniers en France.

Il y a aussi le fait qu'il est possible de recruter de la main-d'œuvre saisonnière parmi les populations immigrées installées en France et qui ne sont pas toujours pourvues d'un emploi permanent. Certaines conjuguent emploi précaire, période de chômage et travail saisonnier. Selon une enquête réalisée dans une grande exploitation du Gard, par exemple, un tiers seulement des saisonniers était logé sur place. Les autres habitaient en HLM dans les villes proches. Il s'agissait d'immigrés résidents permanents, disponibles pour une brève période d'activité dans un lieu proche de chez eux⁴³. Dans la mesure où il est possible de recruter sur place une main-d'œuvre saisonnière, il y a moins de raisons de la faire venir dans le cadre d'une immigration temporaire contrôlée.

Aujourd'hui, plusieurs secteurs agricoles font appel au travail saisonnier. L'arboriculture, l'horticulture, le maraîchage sont encore très dépendants de cette main-d'œuvre. Le tourisme est aussi un secteur employant de plus de travailleurs saisonniers dans les hôtels, restaurants, stations hivernales ou estivales. Les travailleurs saisonniers espagnols et portugais sont aujourd'hui en voie de disparition. Les Marocains sont devenus les plus nombreux, employés surtout dans les exploitations agricoles du sud de la France. Depuis le début des années 1990, l'évolution de l'Europe orientale a permis le recrutement de Polonais. Ceux-ci viennent travailler dans des exploitations viticoles en Champagne ou en Bourgogne mais s'emploient aussi sur des chantiers de bâtiment et de travaux publics.

Une autre raison préoccupante de la faiblesse du nombre de travailleurs saisonniers tient à l'emploi non déclaré de « sans papiers ». La Mutualité Sociale Agricole estime ainsi que la moitié des saisonniers agricoles est dans cette situation.

Le travail saisonnier semble correspondre aux attentes d'une certaine catégorie de main-d'œuvre étrangère qui n'envisage pas de s'expatrier pour des périodes longues et trouve avantage à multiplier les aller-retours entre la France et son pays de résidence. L'argent gagné en France sur une période courte est réinvesti dans le pays d'origine et permet aux gens de vivre à leur aise tout le reste de l'année, grâce à la différence de niveau de vie entre la France et leur pays. Une étude effectuée pour le compte de la Direction de la Population et des Migrations a montré qu'une activité aussi précaire que la vente de « journaux de la rue » avait permis à un groupe de migrants roumains de développer sa région

⁴³ « La formation des saisonniers agricoles : entretien avec Henri Bois, président de la Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes », Hommes et Migrations, n° 1 169, octobre 1993, p. 31 à 33.

d'origine⁴⁴. Venant comme demandeurs d'asile, ces paysans roumains, agissant en filières bien organisées parviennent à réaliser des transferts importants dans leur pays en vendant des journaux le temps que leur demande soit traitée par l'OFPRA et en général refusée.

Une ouverture plus grande à l'immigration saisonnière permettrait sans doute de limiter le travail illégal et l'usage des procédures de demande d'asile à la seule fin de pouvoir exercer une activité temporaire. Beaucoup de secteurs fonctionnent déjà en France avec une immigration saisonnière invisible. Le tourisme fait appel à ce type de travail pendant les périodes de vacances traditionnelles et le commerce de détail y recourt au moment des périodes de fêtes et de soldes.

L'Allemagne utilise l'immigration saisonnière dans des proportions beaucoup plus importantes que la France. Depuis 1992, les entrées de travailleurs saisonniers se situent aux alentours d'une moyenne de 200 000 par an, représentant souvent plus du tiers des flux totaux. Le mouvement se fait surtout avec les pays frontaliers dont les ressortissants trouvent avantage à effectuer des travaux temporaires payés en monnaie forte. Ce type d'immigration qui correspond bien à la demande de nombreux secteurs dont l'activité est marquée par des cycles de production courts peut aussi s'adapter aux programmes de co-développement, dans la mesure où les migrants sont acteurs économiques aussi bien chez eux que dans le pays d'accueil.

F - LE CARACTÈRE PRÉCAIRE DE LA SITUATION DES DEMANDEURS D'ASILE DÉBOUTÉS EN FRANCE

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, le nombre de demandeurs d'asile conventionnel⁴⁵ a connu une forte hausse en France au cours des années 1980, pour culminer en 1989 à plus de 61 000 demandes, puis une forte baisse de 1991, année où le droit au travail est retiré aux demandeurs d'asile, à 1996, puis une remontée : 22 400 en 1998, 30 900 en 1999 et 38 750 en 2000, 47 300 en 2001.

Cependant, depuis 1995, le nombre de ces demandeurs ayant obtenu la qualité de réfugié en France est resté constamment inférieur à 5 000 par an entre 1995 et 1999, et a été très légèrement supérieur à 5 000 en 2000 (les chiffres 2001 ne sont pas encore connus).

Le nombre de réfugiés statutaires résidant en France reste peu élevé au regard du nombre des demandeurs d'asile qui a été enregistré depuis que la France a ratifié la Convention de Genève. On en comptait 102 508 en 2000, alors qu'au cours des dix années précédentes, on a enregistré 335 800 demandes d'asile. Ce chiffre de 102 508 ne reflète pas complètement la réalité du nombre de personnes ayant obtenu l'asile politique : certains réfugiés statutaires ont

⁴⁴ R. M. Lagrave et D. Diminescu, « *Faire une saison : pour une anthropologie des migrations roumaines en France* », *Migrations Etudes*, n° 91, novembre-décembre 1999.

⁴⁵ Cf. glossaire en annexe.

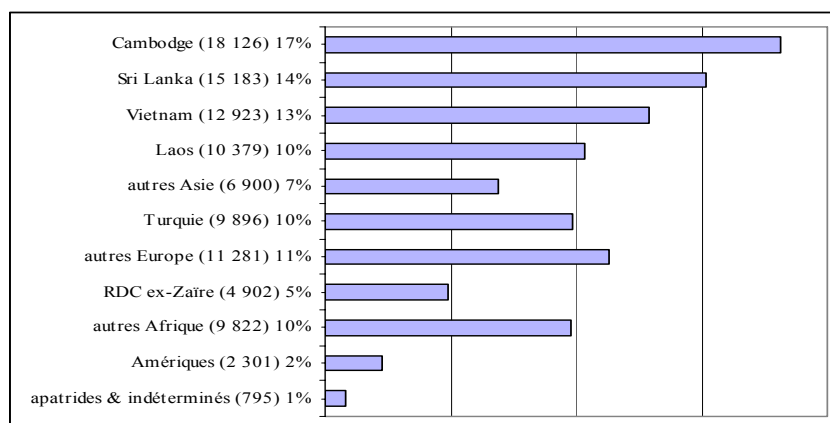
acquis la nationalité française et ont ainsi disparu des statistiques ; d'autres ont quitté la France ou sont décédés.

Il est intéressant de rappeler la répartition par continent des réfugiés statutaires, titulaires d'un certificat de réfugié en cours de validité. Selon le rapport cité de l'OFPRA, on relève que deux tiers de la population réfugiée en France est d'origine asiatique. Les réfugiés européens représentent 21 % de l'ensemble, les africains 14 % (en augmentation), les américains 2 %.

Notons que 90 % des réfugiés asiatiques viennent - dans l'ordre - du Cambodge, du Sri Lanka, du Vietnam et du Laos ; 47 % des européens sont Turcs, et 33 % des africains de la République démocratique du Congo (ex-Zaïre).

On compte parmi ces réfugiés 58 % d'hommes, 42 % de femmes.

Graphique 1 : Origine géographique des réfugiés statutaires (effectifs au 31 décembre 2000)



Source : OFPRA, rapport d'activité pour l'année 2000.

Il n'en reste pas moins que, sur une longue période, le nombre de déboutés est beaucoup plus élevé que le nombre de réfugiés statutaires. Une personne déboutée de sa demande d'asile reçoit une invitation à quitter la France et, si elle ne s'y plie pas, elle devient alors clandestine, s'étant mise en infraction par rapport à la loi sur le séjour des étrangers. Le nombre cumulé d'expulsions, de reconduites à la frontière et de sorties assistées qui inclut, il est vrai, d'autres catégories d'étrangers que les demandeurs d'asile déboutés, est loin de correspondre au nombre de personnes qui se sont vu refuser le statut de réfugié. En 1999, il y a eu 9 000 sorties de ce type environ alors que le nombre de déboutés du droit d'asile peut être estimé à 26 300.

Les demandeurs déboutés se retrouvent donc la plupart du temps résidents en France en situation irrégulière, expulsables la plupart du temps, quelquefois ni expulsables ni régularisables. Ils ne peuvent plus aujourd'hui se tourner vers un autre pays pour y déposer une demande d'asile. Les accords de Schengen ont eu

pour effet de rendre très difficile et très aléatoire la pratique de l'« *asylum shopping* » qui permettait à certains demandeurs déboutés dans un pays de déposer une demande dans un autre afin d'obtenir un titre de séjour provisoire le temps que leur demande soit examinée.

Ils se retrouvent donc amenés à séjourner en France dans une situation très précaire avec le seul espoir de bénéficier d'une régularisation lors d'une opération exceptionnelle ou de trouver un autre moyen de sortir de l'illégalité. Selon une étude réalisée en 2000 à la demande de la DPM sur le devenir des étrangers régularisés au titre de la circulaire du 24 juin 1997⁴⁶, l'entrée dans l'illégalité des demandeurs d'asile déboutés a souvent constitué un basculement dans la précarité. Il est très difficile de se loger avec un bail à son nom. Il faut donc faire appel à la solidarité des réseaux. A la veille de leur régularisation, 58 % des personnes interrogées dans le cadre de cette étude étaient hébergées chez des parents ou des amis. La plupart des autres vivait en surnuméraire dans des foyers de travailleurs. Cette situation provoque une dépendance vis-à-vis de la famille ou de la communauté avec des risques de subir diverses pressions et de devoir accepter des rapports d'exploitation. Le travail irrégulier fait aussi partie des pratiques auxquelles sont contraintes les personnes tombées dans la clandestinité. Selon la même étude, seules 15 % des personnes interrogées déclarent n'avoir jamais cherché à travailler avant leur régularisation. La majorité a dû exercer une succession de « petits boulots », avec des périodes d'inactivité qui ont encore renforcé leur dépendance vis-à-vis des réseaux de compatriotes susceptibles de les assister dans leurs difficultés. Les secteurs où les trois-quarts d'entre eux ont travaillé sont ceux où exercent en général les « sans papiers » : services rendus aux particuliers, bâtiment, restauration, agriculture et confection. Dans ces secteurs où il existe des pratiques de soustraction en cascades, les conditions de travail sont souvent très dures, avec des horaires très longs, des locaux mal aménagés ne respectant pas les normes d'hygiène et de sécurité requises. L'insécurité est une donnée permanente dans laquelle doivent vivre les déboutés du droit d'asile devenus clandestins. Ils sont contraints d'entrer plus avant dans le processus d'illégalité pour pouvoir survivre, travaillant « au noir » sans contrat de travail ou acquérant de faux papiers pour se faire embaucher légalement. La peur d'un contrôle plane en permanence avec le risque de se voir passible d'une amende, d'une peine de prison ou d'une interdiction de territoire. Pour la plupart des personnes interrogées au cours de l'enquête mentionnée, une vie aussi stressante et difficile n'avait jamais été envisagée depuis le pays de départ. Le retour dans celui-ci est toutefois exclu car il signe l'échec de la tentative d'immigration.

L'importance du nombre de déboutés du droit d'asile est liée à deux facteurs. Il y a d'abord une application très étroite de la Convention de Genève. Les personnes victimes de persécutions de la part d'autres agents que l'Etat de

⁴⁶ F. Brun et S. Laacher, « *De la régularisation à l'intégration : stratégies, atouts, obstacles...* », Migrations Etudes , n° 97, janvier-février 2001.

leur pays d'origine ne sont pas éligibles au statut de réfugié. C'est le cas en particulier des Algériens persécutés par les mouvements islamistes ou de certaines minorités d'Europe centrale, comme les Tsiganes, persécutées par les groupes majoritaires, mais non officiellement victimes d'aucune discrimination de la part des régimes en place. Les personnes ayant fui leur pays dans le cadre de conflits de type guerres civiles ne sont pas considérées par la France comme entrant dans les critères de la Convention de Genève. Le droit d'asile territorial mis en place par la loi du 11 mai 1998 n'a pas résolu le problème⁴⁷. Le bilan de l'année 2001 fait apparaître un très faible nombre de personnes reconnues comme « réfugiés territoriaux », de l'ordre de 250 à peine.

La demande d'asile est devenue depuis l'arrêt de l'immigration économique l'un des seuls moyens d'obtenir un titre de séjour dans le cadre d'un projet migratoire. Beaucoup de personnes y recourent donc sans être pour autant dans une situation de risque par rapport aux persécutions ni même par rapport à un conflit provoquant de l'insécurité. Cette démarche est quelquefois proposée par des réseaux d'entraide à des gens qui ignoraient tout de cette procédure, comme l'indique le témoignage d'une Chinoise, entrée clandestinement en France pour travailler et qui dit avoir payé 137 euros à des « traducteurs » qui ont rempli pour elle une demande d'asile adressée à l'OFPRA avec un parcours totalement inventé⁴⁸. Elle-même dit qu'elle n'avait jamais envisagé une telle démarche et que sa venue en France n'avait qu'un mobile économique.

Tant que les candidats à l'immigration économique resteront aussi nombreux dans un contexte de fermeture de nos frontières vis-à-vis de cette immigration, le nombre de demandeurs d'asile risque de rester lui aussi assez élevé.

G - LE STATUT DES IMMIGRÉS DANS CERTAINS PAYS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE OU CANDIDATS

Avant même l'institution de la Communauté européenne, le Conseil de l'Europe, fondé en 1949, aujourd'hui composé de 43 Etats membres, regroupe tous les pays de l'Union européenne et les pays candidats à l'entrée dans l'Union. Le Conseil de l'Europe, en particulier dans le domaine de l'éducation, a étudié les migrations, analysé leurs origines, leurs causes, leurs effets, leurs impacts sur l'économie, la démographie et la vie sociale et culturelle.

Une récente publication de ce Conseil examine les politiques nationales de l'intégration et de naturalisation et les conditions dont elles sont assorties, ceci pour les 43 Etats membres, dans le contexte de la mondialisation⁴⁹.

Le rapporteur y a puisé d'utiles informations.

⁴⁷ Voir plus loin, « III – Aspects juridiques présents ».

⁴⁸ Libération, 15 février 2002.

⁴⁹ Büilent Kaya, « Une Europe en évolution – Les flux migratoires au XX^{ème} siècle », éditions du Conseil de l'Europe, avril 2002.

La Commission des migrations, des réfugiés et de la démocratie de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté à l'unanimité le 27 juin 2002 un projet de recommandation portant « création d'une charte d'intention sur la migration clandestine »⁵⁰. Nous y reviendrons plus loin.

La question de l'immigration fait aujourd'hui l'objet de préoccupations importantes au niveau des instances communautaires. Il y a une volonté européenne de parvenir à une politique commune en matière d'immigration. Pour autant, la législation concernant l'immigration présente encore des différences sensibles entre les pays constituant l'UE. Nous indiquons ici les principales évolutions des politiques migratoires dans quelques pays qui accueillent une importante population étrangère.

Il est, en effet, opportun d'avoir une connaissance des situations aussi bien des pays membres actuels de l'Union européenne que de pays candidats, prochains membres de l'Union. Le sommet de Copenhague a, le 12 décembre 2002, décidé le principe de l'adhésion avec effet au 1^{er} mai 2004 - sous la réserve que les traités d'adhésion aient été ratifiés dans les vingt-cinq pays concernés - de : Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie et République Tchèque. La signature du traité d'adhésion est prévue le 16 avril 2003 à Athènes.

En outre, la déclaration proclamée à l'issue de ce sommet retient l'objectif d'accueillir la Bulgarie et la Roumanie en tant que nouveaux Etats membres en 2007.

Enfin, cette déclaration engage à des pourparlers d'adhésion de la Turquie, prévus dès le début de 2005 sous réserve que cet Etat poursuive ses réformes démocratiques. On passerait alors de l'Europe des quinze à l'Europe des vingt-huit.

C'est afin de prendre en compte ces situations qu'en étroite coopération avec Mme Elisabeth Dahan, conseillère aux affaires internationales au cabinet du Président de notre assemblée, a pu être réalisé un programme de rencontres, d'une part avec les autorités politiques et administratives et avec les Conseils économiques et sociaux, d'autre part avec les ambassades françaises de plusieurs de ces pays, choisis en raison de leurs analyses et traitements de l'immigration. Dans ce contexte, le rapporteur a été reçu à La Haye (Pays-Bas), à Madrid (Espagne), à Rome (Italie), pays membres, à Varsovie (Pologne) et à Prague (République Tchèque), Etats dont l'adhésion est désormais arrêtée dans son principe, à Bucarest (Roumanie), dont l'adhésion sera examinée avec l'objectif 2007.

Outre ces pays, sont présentées les situations en Allemagne et en Grande-Bretagne.

⁵⁰ Rapporteur : John Wilkinson, rapport n° 9522 publié par l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 15 juillet 2002.

1. Allemagne

Dans ce pays, le taux d'étrangers est de 8,9 %. La population étrangère totale était de 7 343 591 en 2000 (source : Eurostat, New Cronos), dont 1 858 672 d'origine communautaire et 5 484 919 non communautaire.

La loi du 1^{er} juillet 1993 a réformé le droit d'asile dans ce pays. Il s'agissait là d'une réponse à la progression considérable du nombre de demandeurs, passés de 121 000 en 1989 à 440 000 en 1992. Les demandeurs pouvaient rester dans le pays aussi longtemps que durait le traitement de leur demande. En raison du débordement des services administratifs concernés, ce temps pouvait être très long et permettait à certains d'utiliser le droit d'asile comme un moyen détourné d'immigration. La loi définit un certain nombre de cas pour lesquels la demande d'asile est manifestement infondée. Les moyens de l'agence fédérale pour la reconnaissance des réfugiés, équivalents de l'OFPRA, ont été augmentés de façon considérable. Ceci a permis le traitement plus rapide des demandes et l'accélération des procédures contentieuses. Il en est résulté une diminution du nombre de demandeurs et une augmentation des expulsions. Les *Länder* qui sont responsables de l'exécution des décisions d'expulsion peuvent toutefois les suspendre pour des raisons humanitaires. Le nombre de reconnaissances du statut de réfugié demeure très faible : 6 150 en 1999, soit 3 % des demandeurs.

La lutte contre l'immigration clandestine est aussi au centre de l'évolution législative. Les lois récentes ont introduit une aggravation des sanctions appliquées aux entrées irrégulières ainsi qu'aux personnes exerçant un travail illégal. Le visa d'entrée est devenu obligatoire pour tous les mineurs. La police des frontières allemande a renforcé son action de surveillance au niveau des limites orientales du pays et, à la suite d'un accord bilatéral, elle peut intervenir sur la frontière orientale de la Pologne.

Au niveau du regroupement familial, la loi fondamentale du 9 juillet 1990 précise que le mariage et la famille bénéficient de la protection particulière de l'ordre politique. Cela se traduit par l'attribution aux membres de la famille rejoignant d'un permis de séjour de durée limitée. Sous réserve du respect de certaines conditions en matière de durée minimale du séjour et de maîtrise de la langue allemande, ce permis peut être transformé en permis à durée illimitée. Mais, depuis, cette loi a été modifiée (loi de mars 2002).

Depuis le 1^{er} janvier 1991, tout jeune étranger, dès lors qu'il a résidé en Allemagne pendant huit ans dont six scolarisés, peut obtenir la nationalité allemande **par déclaration**, à trois conditions toutefois : quatre des six ans de scolarité doivent avoir été accomplis dans l'enseignement secondaire ; il doit renoncer à sa nationalité étrangère ; il ne doit pas avoir commis de crimes ou délits.

L'amendement au code de la nationalité voté en juillet 1999 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2000 vise à faciliter l'accès à la nationalité allemande pour les étrangers résidant de longue date en Allemagne ainsi que pour leurs descendants. Le droit de la nationalité repose maintenant davantage sur le *jus*

solis. De ce fait, depuis le 1^{er} janvier 2000, tout enfant né en Allemagne, d'un parent étranger titulaire du statut de résident, est Allemand, sous réserve - si ses parents lui ont transmis une autre nationalité - de choisir à 23 ans entre cette dernière et la nationalité allemande. Le nombre de naturalisations est en augmentation régulière depuis déjà plusieurs années.

Le statut des immigrés en Allemagne n'est donc plus celui des *Gastarbeiter* de jadis, éternels étrangers dans leur pays de résidence. Il leur est reconnu une certaine vocation à bénéficier de la citoyenneté allemande au bout d'un certain temps d'installation.

Néanmoins, la proportion d'immigrés venus pour une durée limitée en Allemagne dans le cadre de contrats signés avec divers pays fournisseurs reste très élevé : 40 000 entrées en 1999. Le nombre de travailleurs saisonniers venant pour une période maximale de trois mois reste aussi extrêmement important comparativement à ce que l'on trouve dans les autres pays de l'Union : 223 400 entrées en 1999.

L'Allemagne s'est dotée récemment (en mars 2002) d'une nouvelle loi sur l'immigration dont les principales dispositions concernent le séjour, l'immigration de travailleurs, le regroupement familial, l'asile et l'intégration.

S'agissant du **séjour**, il n'y aura plus, à l'avenir que deux types de permis de séjour : un à durée temporaire et un autre à durée illimitée. La décision d'accorder ces permis sera prise en fonction du but du séjour, de la formation du postulant, de son activité dans le pays d'origine, de raisons humanitaires ou de regroupement familial.

Ceux qui ne peuvent pas rentrer dans leur pays, en raison par exemple d'une guerre, recevront un titre de séjour limité. L'expulsion des criminels ou de membres d'organisations terroristes sera facilitée.

S'agissant de l'**immigration de travailleurs**, il n'y aura pas de quotas fixes mais une immigration « orientée », qui permettra aux entreprises de faire appel à des travailleurs étrangers pour occuper les postes auxquels aucun Allemand n'aura postulé. Les personnes hautement qualifiées, comme les informaticiens, pourront, dès le départ, se voir offrir un permis de séjour de longue durée.

A plus long terme (vers 2010), les immigrés seront recrutés selon un système de points avec pour critères : l'âge, la qualification, les connaissances en allemand et les liens avec l'Allemagne.

S'agissant du **regroupement familial**, l'âge maximum au-delà duquel des parents ne pourront plus prétendre faire venir leurs enfants auprès d'eux en Allemagne sera abaissé de 16 à 12 ans. Cependant, des autorisations spéciales pourront être délivrées entre 12 et 18 ans.

S'agissant du **droit d'asile**, les demandeurs d'asile bénéficieront d'une autorisation de séjour de trois ans, et ils pourront travailler. Avant de les autoriser à rester plus longtemps, la situation dans leur pays d'origine sera

réévaluée. Ceux qui devront repartir pourront être obligés de vivre dans un centre spécial.

Les demandeurs d'asile victimes de persécutions non gouvernementales ou persécutés en raison de leur sexe, dont le statut juridique était jusqu'à présent incertain, auront droit à un titre de séjour, dans la stricte limite de ce qui est prévu par la Convention de Genève.

Concernant enfin l'**intégration**, un programme comprenant des cours de langue et une introduction à l'histoire, à la culture et au droit allemands sera mis en place. Il sera obligatoire pour les futurs immigrés et pour ceux vivant depuis moins de six ans en Allemagne et ne maîtrisant pas suffisamment la langue.

Les objectifs de la loi sont ainsi clairement énoncés, puisqu'il s'agit simultanément de :

- réduire le flux d'immigrés ;
- exercer une sélectivité pour la délivrance des titres de séjours ;
- relever le défi du vieillissement démographique (à partir de 2020, environ 40 % de la population aura plus de 60 ans) ;
- répondre à la pénurie de main-d'œuvre qualifiée (environ 1,5 million de postes vacants).

Ce dernier objectif préoccupe particulièrement les autorités allemandes qui ont tiré un bilan mitigé d'une opération de recrutement de main-d'œuvre qualifiée lancée en 2000 (voir encadré ci-après)

Selon le chancelier, M. Schröder, si un poste peut être occupé par un Allemand, celui-ci a la priorité, sinon une chance est donnée aux candidats à l'immigration.

Encadré 1 : Bilan mitigé pour l'opération « *Green Card* »

Au 28 février 2002, près de deux ans après le lancement de l'opération *Green Card* destinée à recruter 20 000 informaticiens ou techniciens étrangers pour pallier la pénurie de main-d'œuvre qualifiée en Allemagne, à peine plus de la moitié de l'objectif a été atteint. En effet, 11 230 étrangers ont obtenu une *Green Card* et trouvé du travail dans une entreprise allemande. Cette opération aurait aussi, selon le ministère fédéral de l'Emploi, profité au marché du travail. Le fait que les entreprises ne trouvent pas de candidats pour des postes qualifiés a un effet négatif sur l'activité économique allemande. Aussi, le programme *Green Card* aurait-il permis de relancer l'activité des entreprises et d'ouvrir 30 000 postes aux demandeurs d'emploi allemands. Chaque titulaire d'une *Green Card* aurait ainsi favorisé l'embauche de deux à trois salariés allemands. Les plus gros contingents viennent d'Inde (2 445), de l'ancienne Union soviétique (1 571), de Roumanie (902), de la République Tchèque, de la Slovaquie (776) et des pays de l'ex-Yougoslavie (628). La très grande majorité, soit 10 705 d'entre eux, ont trouvé un emploi dans les Länder de l'Ouest et notamment en Bavière (plus de 3 000).

Source : Liaisons sociales Europe, n° 54, 18 avril-2 mai 2002.

2. Grande-Bretagne

En Grande-Bretagne, le taux de population étrangère était en 2000 de 3,9 %, représentant 2 297 947 personnes (source : Eurostat, New Cronos), dont 859 138 d'origine communautaire et 1 438 809 non communautaire.

La politique d'asile a connu d'abord une certaine libéralisation. Les demandeurs d'asile qui ne remplissent pas les conditions requises par la Convention de Genève mais qu'il serait déraisonnable de renvoyer de force dans leur pays peuvent se voir accorder un permis exceptionnel de séjour renouvelable annuellement. Malgré des dispositions restrictives qui ont été prises par la suite pour décourager la demande d'asile en 1996 et 1999, on observe une forte augmentation des demandes d'asile en direction de la Grande-Bretagne et un accroissement de l'immigration clandestine. Le nombre d'interpellations et d'expulsions est aussi en forte augmentation en 2000 par rapport à l'année précédente. Ces phénomènes sont expliqués par la lenteur de traitement des demandes d'asile qui laisse aux demandeurs le temps de se fondre dans le pays et par l'absence de documents d'identité qui ne facilitent pas les contrôles et la reconduite à la frontière des déboutés.

Les étrangers dits « installés » sont ceux qui ont obtenu un statut de résidents permanent parce qu'ils remplissaient les conditions minimales de durée de séjour de quatre ans sans interruption. En 1999, 97 120 personnes ont obtenu ce statut. On trouve parmi eux un certain nombre de demandeurs d'asile ayant obtenu un permis exceptionnel de séjour ainsi que des personnes admises comme réfugiés au titre de la résorption de l'arriéré des demandes d'asile antérieures à 1993. Cela constitue une forme de régularisation. Le nombre de conjoints et d'enfants désormais « installés » est également important.

Les permis de travail accordés aux étrangers sont aussi en forte augmentation. Le nombre d'actifs étrangers ayant un permis de travail au Royaume-Uni a été de 1 107 000 en 2000, parmi lesquels 41 % de citoyens de l'Union européenne. Les bénéficiaires de permis de travail d'origine non communautaire sont des personnels hautement qualifiés surtout originaires de pays développés. La réforme de délivrance des permis de travail entreprise en 1999 vise à introduire encore plus de souplesse et de rapidité afin de l'adapter aux besoins du marché. L'idée d'un respect de quotas de travailleurs étrangers défini à l'avance a été écartée de même que la procédure de vérification préalable de la disponibilité de main-d'œuvre nationale pour occuper certains emplois.

Dans le sens de l'assouplissement des mesures destinées à attirer la main-d'œuvre au Royaume-Uni, on peut aussi noter deux programmes récents. Le programme des « vacanciers actifs » concerne des citoyens du Commonwealth âgés de 17 à 27 ans qui peuvent, sans demander de permis de travail, passer des vacances dans le pays tout en travaillant pour une période limitée. Leur nombre est en augmentation constante : 45 800 en 1999. Ils représentent une main-d'œuvre très flexible, appréciable en saison touristique.

L'autre projet vise à attirer des entrepreneurs dont les activités seraient sources d'avantages économiques exceptionnels pour le Royaume-Uni. Aucun minimum d'investissement n'est exigé. Les candidats doivent créer au moins deux postes à plein temps et apporter la preuve que le capital d'amorçage est en place pour les six premiers mois d'activité. Ils sont autorisés à déposer une demande d'admission pour leur famille.

Le statut d'immigré au Royaume-Uni est donc marqué par une souplesse accrue en matière de droit d'entrée et de séjour. Visiblement destinées à des personnes hautement qualifiées, ces mesures bénéficient aussi, dans une moindre mesure à des immigrés de niveau plus faible en provenance des pays pauvres et qui utilisent les carences actuelles dans le traitement de la demande d'asile comme moyen d'entrée.

Actuellement, le Royaume-Uni est amené à reconsidérer cette situation, ne serait-ce qu'en raison de la multiplication d'incidents avec les pays de transit d'une immigration qui séjourne en France, en Belgique ou aux Pays-Bas, source de difficultés (voir situation liée à Sangatte).

Par contre, la loi sur la nationalité britannique de 1981 a réduit considérablement le nombre de personnes admissibles de droit à la citoyenneté britannique. Le nombre des acquisitions de nationalité a été inférieur à 50 000 par an en moyenne au cours des années 1990, bénéficiant surtout aux représentants des anciennes migrations provenant d'Asie, des Caraïbes et d'Afrique.

3. Italie

Le taux de population étrangère était officiellement en Italie de 2,2 % (Eurostat, New Cronos, 2000), soit 1 270 553 personnes, dont 148 506 communautaires et 1 122 047 non communautaires. On relèvera la rapide progression : en 1990, il y avait officiellement 349 585 non communautaires en Italie mais la réalité est assurément plus complexe en raison du très grand nombre de personnes en séjour irrégulier dont beaucoup sont des travailleurs non déclarés : l'actuelle opération de régularisation de ces travailleurs témoigne de leur très grand nombre, estimé, selon les sources, entre 700 000 et, n'hésitent pas à écrire certains, 2 000 000.

Malgré un taux de chômage élevé, l'Italie se situe en deuxième position dans l'UE pour ce qui est de l'importance des flux d'entrées au cours des dernières années. L'éventail des origines est très large avec des communautés marocaine, tunisienne, albanaise, yougoslave, roumaine, philippine et chinoise qui représentent des pourcentages assez voisins. Cette population tend à se stabiliser. Elle se féminise beaucoup, en particulier au travers des « *badanti* », c'est-à-dire des femmes travaillant comme domestiques, employées de maison. On observe un rajeunissement qui est le signe d'un début d'immigration familiale.

La loi de 1998 sur l'immigration avait introduit trois objectifs :

- réguler les admissions dans la limite de quotas par pays fixés annuellement par le gouvernement ;
- renforcer la répression face à l'immigration clandestine et les trafics de main d'œuvre ;
- faciliter l'intégration des personnes résidant déjà régulièrement dans le pays.

Seul le deuxième volet de cette loi a été suivi d'effets. Les reconduites à la frontière ont été multipliées par trois depuis le vote de la loi.

La mise en place de quotas d'entrée par pays n'a pu être appliquée que dans le cadre de la procédure de régularisation entreprise en 1998. Pour ce qui est des entrées provenant directement de l'étranger, la régulation par les quotas n'a pas pu se mettre en place. C'est en raison de cela qu'une nouvelle législation a été votée par le parlement italien après des péripéties politiques : si M. S. Berlusconi, répondant ainsi aux souhaits du patronat, en particulier des régions riches du Nord et du Centre en recherche de main-d'œuvre, souhaitait réformer le dispositif législatif et régulariser la situation des travailleurs immigrés en situation irrégulière, la Ligue du nord, membre de la majorité gouvernementale, continuait à militer pour une régularisation minimale et la reconduite systématique des irréguliers aux frontières. Le gouvernement a finalement obtenu le vote d'un nouveau dispositif législatif qui est entré en application le 10 septembre 2002. Il modifie, complète et précise la loi antérieure avec comme objectif : encourager l'immigration légale, lutter contre les actions criminelles, décourager l'immigration illégale.

Le gouvernement a donc répondu à l'attente des entreprises soucieuses de pallier le manque de main-d'œuvre nationale, celle aussi des agriculteurs demandeurs de travailleurs saisonniers, dans un pays où le taux de fécondité est particulièrement faible, menaçant l'avenir même du pays et de son développement. Un pays également marqué par cette véritable tradition nationale de l'économie souterraine : celle-ci représenterait 40 % du produit intérieur brut ; elle emploie de très nombreux travailleurs immigrés en situation irrégulière mais également de très nombreux nationaux.

Certains indicateurs révèlent que l'immigration a progressé dans les faits. On observe ainsi une augmentation sensible du nombre d'enfants étrangers scolarisés dans les écoles italiennes. Ils représentaient en 1999 1,6 % de la population scolaire totale. Ensuite malgré le caractère restrictif de la loi italienne sur la nationalité, le nombre de naturalisations progresse régulièrement. La part de naturalisés reste toutefois modeste par rapport à la population immigrée totale (1 %).

Les immigrés se concentrent dans des secteurs d'emploi faiblement qualifié délaissés par les Italiens. L'emploi saisonnier progresse. Les immigrés

transfèrent des fonds importants vers leur pays d'origine. Ceci indique qu'ils ne sont pas encore entrés majoritairement dans une logique d'installation en Italie.

Le statut de l'immigré en Italie évolue malgré tout vers la prise en compte du caractère durable de l'immigration et offre une protection accrue aux immigrés ainsi que des perspectives d'installation à long terme. Cela manifeste une sortie de la logique du laisser-faire qui avait prévalu jusque là, favorisant une forte immigration clandestine que l'actuel gouvernement s'efforce désormais de résorber.

C'est le sens même de la nouvelle loi du 10 septembre 2002 dont l'application a débuté. Sa disposition essentielle est de mettre en place la régularisation des 700 000 immigrés irréguliers évalués employés dans cette économie souterraine. Cette régularisation repose sur la conviction qu'employeurs et travailleurs immigrés irréguliers ont un commun intérêt à la régularisation. Si celle-ci réussissait dans le temps prévu (octobre 2003), elle serait alors l'une des plus vastes opérations de ce type conduites en Europe.

Il revient à l'employeur d'engager la démarche qui l'exonère de toute amende ou dette liée au délit que représentait l'emploi au noir du travailleur. Il ne lui en coûte que de 290 euros (pour les « *badanti* ») à 700 euros (salariés d'entreprise). L'immigré pour sa part acquitte ensuite un droit : 40 euros (pour les « *badanti* »), 100 euros (pour les salariés). Acheminées par voie postale (14 000 bureaux de poste habilités), les demandes sont traitées par les préfectures qui convoquent ensuite les postulants à la régularisation devant un « guichet polyfonctionnel », sorte de guichet unique, impliquant les fonctionnaires de la préfecture, des services fiscaux, du travail, de la police, de la prévoyance sociale, etc. Un permis de séjour valant permis de travail est alors délivré. On espère traiter 100 000 dossiers par mois... Pendant la durée de traitement du dossier, le candidat ne peut quitter le sol italien.

Mme la préfète Anne-Maria d'Ascenzo⁵¹ nous a précisé que l'opération se déroulait dans les délais prévus ; qu'au 11 décembre 2002, le nombre de dossiers enregistrés était de 703 879, dont 341 983 pour des travailleurs domestiques et de service (les « *badanti* ») et 361 036 pour les autres types d'emplois. La répartition territoriale est très inégale : 293 248 dossiers émanent des seules villes de Rome (108 337), Milan (88 027), Naples (36 572), Turin (35 792), Brescia (24 520).

Face à cette régularisation massive, les réactions sont mitigées, les représentants des travailleurs, la Confédération générale du travail en particulier, tempèrent la satisfaction officielle. Selon eux, de nombreux employeurs, en particulier dans le bâtiment, préfèrent « renvoyer » le travailleur immigré qui demande à être régularisé plutôt que de reconnaître son emploi, persuadés qu'ils

⁵¹ Anne-Maria d'Ascenzo, préfète, chef du Département pour les libertés civiles et l'immigration du ministère de l'Intérieur (rencontre du 12 décembre 2002).

sont qu'ils trouveront rapidement de nouveaux immigrés acceptant l'emploi au noir.

La mise en œuvre du dispositif a pour but de favoriser l'installation en Italie des « bons » immigrés, et de renvoyer chez eux les « indésirables », c'est-à-dire ceux qui n'apportent pas de plus-value à l'économie et à ses besoins de main-d'œuvre.

Il est prévu pour l'avenir d'accroître les quotas d'immigrés des pays (par exemple Slovaquie, ex-Yougoslavie) qui signent des accords avec l'Italie ; ces accords prévoient une priorité pour les candidats à l'immigration qui auront participé avant leur départ de leur pays d'origine à l'enseignement accéléré de la **langue italienne**.

Enfin, il convient de souligner la volonté de l'Italie à combattre le « trafic des êtres humains ». Elle est en train de se doter de textes législatifs qui donneront plus de moyens pour lutter contre les exploitations fondées sur la traite, la prostitution, la mendicité forcée, etc. C'est le ministère de la Parité et de l'égalité des chances⁵² qui gère ce dossier dans le cadre de sa responsabilité globale pour l'intégration. Un numéro vert d'appel est créé pour les victimes qui sont accueillies dans des structures à programme social qui préparent soit l'intégration soit le rapatriement, en fonction de la situation et des demandes des personnes. Cette responsabilité est assurée en partenariat avec les ONG. Une particularité législative est que la délivrance d'un permis de séjour est facilitée pour celui ou celle qui contribue aux enquêtes dans les affaires de traite et de trafic des personnes.

4. Espagne

La situation espagnole justifie une particulière attention : en effet, l'Espagne constitue l'entrée Sud de l'Union européenne, entrée de flux migratoires venant du continent africain ; elle est aussi - même si cet élément est moins conséquent que le précédent - la fenêtre ouverte sur l'Amérique latine hispanophone ; elle a été (et elle peut demeurer) le refuge lors des crises politiques graves des Etats hispanophones de l'Amérique latine ; d'autre part la communauté de langue favorise les liens de coopération économique, coopération attractive pour une immigration latino-américaine. En outre, même si cette particularité est partagée avec d'autres pays, Grèce, Italie et France, elle est un pays euro-méditerranéen.

Il faut aussi souligner que jusqu'à une période relativement récente, l'Espagne fut davantage qu'un pays d'immigration un pays d'émigration : plus d'un million d'Espagnols ont émigré dans les années 1960-70, s'ajoutant aux centaines de milliers qui avaient quitté l'Espagne au moment de la guerre civile et aux cinq millions d'Espagnols partis entre 1890 et 1930 outre-mer, pour la plupart en Amérique du Sud.

⁵² Rencontre à Rome le 15 décembre 2002 avec Mme Caponi, magistrate, chef du Bureau législatif.

A la différence, par exemple, de la France, l'Espagne est donc un pays d'immigration récente. *« Par-delà l'augmentation du nombre d'étrangers résidents, c'est l'évolution des caractéristiques de cette population qui reflète la nouvelle nature de cette immigration récente. La présence étrangère en Espagne se divise, de manière quelque peu schématique, en deux sous-populations bien distinctes : d'une part, les vieux Européens et, d'autre part, les jeunes du reste du monde, ces derniers constituant l'immigration la plus récente.*

En 1975, plus de 60 % des étrangers résidant en Espagne étaient d'origine européenne (103 000), près de 30 % provenaient d'Amérique (48 000), moins de 6 % d'Asie (9 000) et moins de 2 % d'Afrique (3 000). Selon les derniers chiffres disponibles, 40 % des étrangers présents en Espagne en 2001 sont Européens (379 000), 22 % Américains (206 000), 8 % Asiatiques (78 000) et 29 % Africains (278 000).

Cette transformation de l'origine géographique des étrangers en Espagne n'a pas été progressive, mais très soudaine. Le décollage de la présence africaine en Espagne, par exemple, peut être daté avec relativement de précision : entre 1990 et 1991, le nombre de ressortissants africains passe de 20 000 à 63 000 »⁵³.

C'est sans doute ce qui explique que la première loi sur l'immigration ne date que de 1985, loi sur laquelle nous revenons plus loin. La création d'une direction générale des migrations date de 1991 et celle de l'Institut des migrations et des services sociaux de 1997.

Nos interlocuteurs, lors de nos rencontres à Madrid, les 4 et 5 novembre 2002, ont insisté sur le contexte espagnol⁵⁴, également sur la répartition des compétences en matière d'immigration entre les diverses collectivités territoriales.

A côté des compétences nationales, se sont développés des plans régionaux (au nombre de huit), par exemple pour la région de Madrid qui regroupe plus du tiers de toute l'immigration en Espagne, suivie par la région de Catalogne, puis les Baléares et les Canaries. Ces plans, nous a-t-il été indiqué, donnent des compétences en particulier pour le traitement social de l'intégration mais les financements ne répondent pas aux besoins identifiés.

Parce que l'Espagne souhaite que l'intégration soit réalisée au plus près des lieux de l'immigration, les mairies des villes de plus de 20 000 habitants doivent organiser la coordination des interventions, en particulier de caractère social, c'est ainsi que Madrid et Barcelone ont leur propre plan d'intégration.

La population étrangère dénombrée en Espagne était en 2000 (source : Eurostat, New Cronos) de 801 329 personnes (312 203 communautaires et

⁵³ Francisco Zamora Lopez, professeur de sociologie à l'Université de Navarre, in « *L'Espagne : nouvelle terre d'immigration* », Revue « Sociétal », 2002.

⁵⁴ Direction générale de régulation des migrations, Antoine Macocha Garcia ; Observatoire des politiques immigration et réfugiés ; Conseil économique et social ; Ambassade de France.

489 126 non communautaires), représentant 2 % de la population totale, probablement 2,5 % actuellement.

La population communautaire est principalement issue d'Allemagne et du Royaume-Uni. Il s'agit majoritairement d'une population de retraités et d'actifs qualifiés que les Espagnols voient plus comme des « touristes permanents » que comme des immigrés. Parallèlement à cette immigration en provenance de pays riches, l'Espagne accueille depuis la fin des années 1970 une immigration en provenance de pays pauvres. Ces populations qui représentaient 28,4 % des étrangers en 1985 en représentent plus de 55 % aujourd'hui. Les originaires d'Afrique, surtout Marocains, forment désormais 26 % de la population étrangère. Ceux provenant d'Amérique latine (Pérou et République Dominicaine en tête) en représentent 20 % et ceux d'Asie (Philippines et Chine populaire essentiellement) 7 %. Se développe également désormais une immigration de pays comme la Pologne sur la base de la signature de contrats de travail (33 000 en 2000). On estime en 2000 la population chinoise à 30 000 mais la réalité doit être très supérieure.

Ces populations en provenance de pays en voie de développement travaillent surtout dans les services, l'agriculture, le bâtiment, l'hôtellerie. Malgré l'importance de l'immigration féminine dans le secteur des services rendus aux particuliers, il y a encore peu de familles, sauf dans la population marocaine. Les acquisitions de la nationalité espagnole sont encore rares (16 361 acquisitions de la nationalité espagnole en 1999, dont 10 000 pour des originaires d'Amérique latine).

Sur le plan légal, c'est la loi organique du 11 juillet 1985 sur les droits et libertés des étrangers en Espagne qui détermine les principes généraux relatifs à l'entrée et au séjour des étrangers. La loi distingue les ressortissants des pays membres de l'Union européenne ou de certains pays ayant des liens culturels avec l'Espagne (par exemple, pays latino-américains) des autres étrangers. Les premiers ont un statut préférentiel (conditions de résidence et de travail).

Un décret royal en date du 2 février 1996 s'efforce de jeter les bases d'une meilleure intégration sociale et professionnelle des étrangers en situation régulière tout en renforçant le contrôle des frontières. Le droit au regroupement familial se traduit par l'attribution d'un titre de séjour dont la durée dépend de celle du titre de séjour du demandeur. Ce droit est conditionné par les ressources financières dont dispose le demandeur. Celui-ci doit fournir des justificatifs de revenus et d'affiliation à la sécurité sociale. Il doit aussi disposer d'un logement assez spacieux par rapport à la taille de sa famille.

Le droit d'asile a été réformé en 1994. Le droit d'asile reconnu par l'article 13/4 de la Constitution est « *la protection dispensée aux étrangers auxquels la condition de réfugié est reconnue.* » Il y a un pré-examen des demandes d'asile. La loi prévoit la possibilité de déclarer irrecevables celles qui sont manifestement abusives ou qui relèvent de la compétence d'un autre Etat, ainsi que l'obligation de quitter le territoire pour l'étranger dont la demande a été

jugée irrecevable à l'issue du pré-examen. Sur ces bases, l'on observe cependant qu'il y a en moyenne 96 % de refus !

Bien que la loi organique sanctionne l'entrée et le séjour irrégulier et le travail sans permis, la majorité des étrangers sont passés par une période plus ou moins longue d'irrégularité en termes de séjour et de travail. Les divers gouvernements ont organisé cinq opérations de régularisation en 1986, 1991, 1996, 2000 et 2001. Celle de 2000 a permis d'accorder des titres de séjour à près de 244 000 irréguliers.

Diverses lois ont été votées :

- loi du 11 février 2000 sur les droits et les libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale ;
- loi du 22 décembre 2000 (suivie du décret du 20 juillet 2001).

Cette dernière loi, à tonalité répressive, a été critiquée par les syndicats, l'opposition, les associations de soutien aux immigrés. Elle l'a aussi été par des employeurs qui recourent dans divers secteurs à l'apport de la main-d'œuvre clandestine. Elle facilite l'expulsion des étrangers en situation irrégulière (20 000 expulsions annuelles prononcées en 2000 et 2001, 16 000 appliquées). Elle interdit à ces étrangers l'exercice des droits d'association, de syndicalisation et de grève.

Le statut des étrangers non régularisés s'est précarisé. Les étrangers appréhendés en situation irrégulière sont ainsi immédiatement expulsables. Un permis de résidence permanente ne pourra être obtenu qu'après cinq ans de séjour et de travail dans le pays au lieu des deux ans requis auparavant. L'entrée en Espagne est soumise à trois conditions : la possession de documents d'identité valides, la preuve de moyens de subsistance suffisants et la justification des objectifs et des conditions de séjour. Les autorités espagnoles ne sont plus tenues de justifier leur refus d'un visa d'entrée.

Un nouveau texte de loi est en préparation.

5. Pays-Bas

L'examen de la politique d'immigration et des dispositifs d'insertion aux Pays-Bas présente un particulier intérêt puisque le gouvernement constitué le 22 juillet 2002 sous la direction du Premier ministre Jan Peter Balkenendy a décidé de durcir la législation concernant l'immigration et de réviser les textes en vigueur, estimés laxistes : le discours du trône de la Reine Béatrix fixe les objectifs : « *restreindre l'entrée des étrangers, tout en favorisant l'intégration de ceux qui se trouvent sur le territoire néerlandais* », ajoutant que cette intégration « *exige des nouveaux citoyens néerlandais qu'ils parlent notre **langue**, qu'ils assimilent l'**identité** et la **culture** néerlandaises et qu'ils respectent les **lois** de notre Etat de droit* ».

Lors de sa visite à La Haye les 17 et 18 octobre 2002, le rapporteur a rencontré d'une part le ministre de la politique des étrangers et de l'intégration,

M. H. Nawijn, le président du Conseil économique et social, M. Herman H.F. Wuffels, ainsi que diverses personnalités néerlandaises, d'autre part Mme l'Ambassadeure de France, Mme A. Gazeau-Secret, et les conseillers concernés qu'il remercie de leur attention et des informations reçues.

Selon Eurostat, la population étrangère représentait 653 532 personnes en 1990 (455 646 non communautaires, 195 886 communautaires), c'est-à-dire 4,1 % de la population. Selon l'Institut national de statistiques (CBS), il y aurait aux Pays-Bas plus de 1,5 million de personnes d'origine étrangère, soit près de 10 % de la population, 900 000 de la première génération et 500 000 de la deuxième. La première communauté immigrée est turque (309 000 ressortissants), la deuxième surinamienne (303 000 ressortissants).

La différence entre les données Eurostat et CBS tient à ce qu'aux Pays-Bas le terme d'immigré fait référence à l'origine de la personne plus qu'à son statut au regard du droit national.

Les Pays-Bas, au niveau européen, occupaient en 2000 la troisième place des pays faisant l'objet de demandes d'asile (après l'Allemagne et la Grande-Bretagne, devant la Belgique et la France).

La loi néerlandaise relative à l'intégration des nouveaux venus (WIN), en vigueur depuis le 30 septembre 1998, impose au nouveau venu de s'inscrire à une étude d'intégration. Durant cette étude, **le candidat doit obligatoirement participer à un programme d'intégration** incluant des cours de néerlandais, des cours d'orientation sur la société néerlandaise et des cours d'orientation professionnelle aux Pays-Bas⁵⁵. Nous relevons que la loi s'applique également aux nouveaux venus Néerlandais, nés hors des Pays-Bas. Cette loi s'applique aussi aux jeunes de 16 et 17 ans pour autant qu'ils ne soient plus tout à fait scolarisables et qu'ils ne puissent pas être acceptés dans l'enseignement normal.

Cette politique est organisée et financée par l'Etat, la commune étant responsable de la mise en œuvre.

Des cas de dispenses provisoire ou permanente de participation au programme d'intégration peuvent être accordés « *si le nouveau venu n'est pas en état de participer provisoirement ou définitivement à l'intégration pour des raisons physiques ou psychiques ou pour d'autres motifs importants* »⁵⁶.

Depuis cette loi, d'autres dispositions ont été arrêtées pour corriger la législation antérieure estimée trop attractive en matière d'asile. Ainsi, une loi du 1^{er} avril 2001 réformant la procédure d'asile a été adoptée qui a simplifié le statut des réfugiés en l'unifiant. Il n'existe plus désormais que deux sortes de permis : **un permis de séjour temporaire**, y compris pour les personnes éligibles au

⁵⁵ Ceci marque un changement de cap. Auparavant, l'accueil des immigrants était fondé sur le maintien de la culture d'origine.

⁵⁶ Loi néerlandaise WIN, ministère de l'Intérieur et des relations du Royaume, La Haye, janvier 2002.

statut de réfugié au sens de la convention de Genève, et au bout de trois ans, après réexamen du dossier, **un permis définitif**.

Cette loi a eu un effet significatif sur le nombre de demandeurs d'asile et sur la durée de la procédure d'instruction des demandes :

- en 2001 : 32 579 demandeurs d'asile,
- en 2000 : 43 895 demandeurs d'asile,

c'est-à-dire une baisse de 26 %. On notera que de janvier à avril 2002, on constate une baisse de 35 % par rapport à 2001. La durée moyenne d'instruction est passée de deux ans avant la première loi à environ six mois.

Un rapport réalisé par le ministère de la Justice (juillet 2000) a expliqué pourquoi les Pays-Bas étaient un pays « attractif », y compris pour « les trafiquants d'êtres humains » :

- « une application extensive de la convention de Genève de 1951 (coexistence de trois statuts différents de réfugiés) ;
- des procédures de demande d'asile longues (jusqu'à dix ans dans certains cas) ;
- des chances de succès élevées (environ 25 %) ;
- des conditions d'accueil favorables : les demandeurs d'asile sont logés et touchent une prestation sociale. Une fois le statut de réfugié accordé, ils ont la possibilité de bénéficier de bourses d'études, d'un logement social, d'un passeport de réfugié, et d'une aide légale ;
- une situation de pays de transit (port de Rotterdam et aéroport de Schiphol) ;
- des peines prévues pour le trafic d'êtres humains peu élevées et peu de mesures d'éloignement. Les déboutés du droit d'asile reçoivent le plus souvent uniquement une notification leur enjoignant de quitter le territoire. »

La mise en œuvre de la nouvelle politique gouvernementale a entraîné la création d'une nouvelle administration chargée de gérer les dossiers.

Parmi les mesures envisagées - mais suspendues en raison de la crise gouvernementale aux Pays-Bas - :

- transformation du séjour illégal sur le territoire en **délit** ;
- renforcement des **gardes-frontières** ;
- restriction des droits au **regroupement familial** ;
- développement de la politique d'**expulsions** des irréguliers vers leur pays d'origine.

6. Autres pays de l'Europe communautaire

Les pays membres de la Communauté européenne présentés plus haut ne doivent pas dispenser d'être attentifs aux autres situations au sein de la Communauté.

La population étrangère dans l'Union européenne, telle que présentée par Eurostat, s'établit en 2000 comme suit :

Tableau 3 : La population étrangère dans l'Union européenne en 2000

Pays	Population étrangère			Population totale	Proportion (%)	
	non communautaire (A)	communautaire (B)	totale (C)		de population étrangère (C/D)	d'étrangers non communautaires dans la population étrangère totale (A/C)
Allemagne	5 484 919	1 858 672	7 343 591	82 163 475	8,9	74,7
Belgique	289 813	563 556	853 369	10 239 085	8,3	34,0
Danemark	205 539	53 322	259 361	5 330 020	4,9	79,2
Espagne	489 126	312 203	801 329	39 441 679	2,0	61,0
Finlande	71 352	16 328	87 680	5 171 302	1,7	81,4
France	2 067 688	1 195 498	3 263 186	58 973 183	5,5	63,4
Grèce	121 118	44 410	165 528	10 510 965	1,6	73,2
Irlande	34 324	92 409	126 533	3 786 931	3,3	27,1
Italie	1 122 047	148 506	1 270 553	57 679 895	2,2	88,3
Luxembourg	16 050	143 150	159 400	435 700	36,6	10,1
Pays-Bas	455 646	199 886	651 532	15 863 950	4,1	69,9
Autriche	620 229	110 910	730 239	8 065 465	9,1	84,9
Portugal	138 469	52 429	190 898	9 997 590	1,9	72,5
Suède	309 745	177 430	487 175	8 861 426	5,5	63,6
Royaume-Uni	1 438 809	859 138	2 297 947	59 623 400	3,9	62,6
Total UE	12 864 874	5 823 147	18 688 321	376 144 066	5,0	68,8

Source : Eurostat, New Cronos.

Parmi ces pays, on notera :

a) Le Danemark

Plusieurs lois ou projets de lois récents vont dans le sens de la mise en place de conditions plus restrictives à l'entrée des demandeurs d'asile et des immigrés.

Le gouvernement de M. Rasmussen, appuyé par le parti du peuple, une formation de la droite populiste, entend limiter strictement le nombre de réfugiés

et réserver l'asile aux personnes relevant des conventions internationales. Il entend également réduire le montant de l'aide octroyée aux réfugiés, porter à sept ans, au lieu des trois ans actuels, le délai pour pouvoir bénéficier d'un permis de séjour définitif. Le mariage des étrangers résidant au Danemark sera soumis à des conditions d'âge (24 ans minimum, 60 ans maximum) et de ressources. Le droit au regroupement familial sera limité et l'accès à l'aide sociale réduit. Le titre de séjour permanent sera obtenu après un examen portant sur la connaissance de la langue, de la culture et de l'Histoire du Royaume.

b) L'Irlande

L'Irlande fut longtemps terre d'émigration : rappelons que, famine et émigration conjuguées, un tiers des Irlandais avaient péri entre 1845 et 1850, un tiers avaient émigré, essentiellement aux Etats-Unis. De 6,5 millions d'habitants en 1841, la population s'était effondrée à 2,8 millions en 1961. Elle est remontée à 3,6 millions en 1996.

La voici devenue terre d'immigration ; en 2001, il y a eu un solde migratoire net de 26 300 personnes. Mais il faut noter que 50 % des immigrés accueillis entre 1985 et 2000 sont d'anciens émigrés retournant au pays.

Le gouvernement irlandais a décidé de durcir sa réglementation en matière d'autorisations de travail pour les étrangers en raison d'une hausse du taux de chômage dans le pays. Cette mesure est destinée à « *s'assurer que les employeurs donnent la priorité aux Irlandais et aux ressortissants de l'Union européenne* » par rapport à des ressortissants de pays tiers.

c) Le Portugal

Un rapport d'août 2001 de l'Institut de l'emploi et de la formation professionnelle portugais, sur l'évolution des besoins du marché du travail, préconisait le recrutement de plus de 70 000 travailleurs dont 20 000 immigrés ainsi que la régularisation de quelque 100 000 immigrés clandestins pour faire face à la pénurie de main-d'œuvre. Dans ce pays, la réglementation actuellement en vigueur est fondée sur un décret-loi datant du début 2001 qui régit les conditions d'entrée, de résidence, de sortie et d'expulsion des étrangers.

7. Pays candidats

On a pu voir que la mesure des migrations au sein de l'Union européenne était et demeurerait une tâche difficile, faute d'outils fiables de collecte statistique. C'est ainsi qu'Hugues de Jovenel⁵⁷ parle d'imbroglio statistique auquel seule la volonté politique commune des Etats pourrait apporter une solution.

Ce qui est vrai de l'Europe des quinze le sera encore plus de celle des 25, lorsque les dix pays candidats auront intégré l'Union européenne : tous sont pour l'heure hors l'espace Schengen, leurs ressortissants actuellement présents dans

⁵⁷ in *Futuribles*, n° 279, octobre 2002.

notre pays sont tous considérés, quelle que soit leur situation légale, comme des non communautaires.

Si, en tout cas par rapport à la France, deux des pays candidats, Malte et Chypre, qui appartiennent à l'espace euro-méditerranéen ne sont pas des pays de migration, il n'en est pas de même des autres républiques de l'Europe du Centre et de l'Est, certes à des niveaux très divers.

Parmi eux, certains sont considérés comme des pays émetteurs de main-d'œuvre plus ou moins qualifiée, pour laquelle la migration est un des moyens de lutte contre la précarité, la pauvreté ; il s'agit de la Roumanie et, à un moindre niveau, de la Pologne. La Roumanie est aussi considérée comme un pays de transit, combinant des immigrations de type économique et des accueils de réfugiés venus de plus à l'Est, en particulier.

Certes, les quinze ont prévu, pour protéger la nouvelle frontière terrestre de l'Union, que le dispositif de Schengen ne serait pas immédiatement applicable aux nouveaux pays adhérents ; du nord au sud : Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République Tchèque, Slovaquie, Slovénie, Hongrie. Ces pays sont, selon l'estimation de la Commission européenne, en mesure de satisfaire aux critères d'admission en vue de signer les actes d'adhésion au printemps 2003. S'agissant de la Bulgarie et de la Roumanie, l'objectif d'adhésion est 2007 ; le cas de la Turquie n'étant pas résolu.

C'est afin de mieux les appréhender dans leur complexité et leurs particularités que le rapporteur s'est rendu dans deux pays dont l'adhésion est prévue en 2003, Pologne et République Tchèque, et un dont l'adhésion sera plus tardive, la Roumanie.

a) La Pologne

Organisée par l'Ambassade de France, la visite à Varsovie, les 15 et 16 octobre 2002, a permis de rencontrer successivement M. Piotr Stachánczyk, secrétaire d'Etat chargé des rapatriés et des étrangers, et M. Téodozjisz Falénczyk, directeur adjoint du département de la coopération du ministère du Travail et des affaires sociales.

Si la Pologne fut au XX^{ème} siècle, à l'époque des houillères et de la sidérurgie, un pays exportateur de main-d'œuvre vers la France, une main-d'œuvre qui est souvent considérée comme l'exemple d'une intégration réussie, on peut constater un double phénomène :

- d'abord, un pays qui s'ouvre lentement aux étrangers parce que le pouvoir communiste a utilisé les oppositions racistes interethniques chaque fois qu'il était en difficulté. Désormais pays d'accueil, la Pologne compte des étrangers sur son territoire ; ils travaillent majoritairement dans le bâtiment, le sanitaire, le tourisme et les services ;
- ensuite, un pays de faible immigration vers les pays de l'Union européenne, à l'exception du pays voisin, l'Allemagne.

Mais parce qu'elle est, en raison de sa situation géographique, un éventuel pays de transit d'immigration venue de ses façades Est, la Pologne juge infondées les craintes des Européens de l'Ouest.

Citant le quotidien polonais *Rzeczpospolita*, le *Courrier international*⁵⁸ n'hésite pas à écrire, constatant que selon toute probabilité, en 2004, la frontière orientale de la Pologne sera celle de l'Union européenne : « *Douze ans après la chute du mur de Berlin, les Européens de l'Ouest exigent de la part des futurs membres des garanties pour que le mur de l'Est soit suffisamment élevé. Suivant la démonologie en vogue, l'Europe serait menacée par les hordes tatares, incarnées par les réfugiés afghans, les mafias russes et autres proxénètes ukrainiens. Depuis un certain temps, un débat a lieu sur l'application prochaine, par la Pologne, des normes européennes sur cette frontière* » poursuit le journal. Pour les uns, l'introduction de visas pour les ressortissants des pays voisins aura des conséquences politiques, économiques et sociales. Pour les autres, la Pologne doit impérativement imperméabiliser sa frontière à l'Est si elle veut devenir un membre à part entière de l'Union. « *Sinon, chaque retard sera un prétexte pour prolonger les contrôles sur la frontière germano-polonaise, demain frontière interne de l'Union* » remarque *Rzeczpospolita*. « *Ce débat est dominé par des mythes. On prétend que les visas ne constituent pas un bon moyen de lutter contre le crime organisé. Mais, à défaut d'un meilleur système, ils permettent de refuser l'entrée à des personnes indésirables. Il ne faut jamais oublier que la frontière orientale de la Pologne est la première réellement contrôlée depuis la Chine...* ».

En Pologne, la politique interne de l'immigration est du seul ressort du ministère en charge des rapatriés et des étrangers, la politique de départs de Polonais vers les autres pays relevant du ministère du travail.

Les demandeurs d'asile en Pologne établissent des dossiers dont les délais actuels d'examen sont de sept mois, la décision négative est susceptible d'appel formulé dans les quatorze jours du prononcé. Il y a eu 4 800 dossiers en 2001, 280 demandes ont bénéficié du statut d'exilé.

Les principales sources sont d'abord et en majorité les Tchetchènes, puis les Afghans, les Irakiens, des Vietnamiens et des Mongols. Jusqu'en 2001, on constatait l'arrivée de Bulgares et de Roumains parmi lesquels des roms (souvent des mineurs), groupes organisés.

On constate l'émergence d'une immigration temporaire de travailleurs vers l'Europe : une régulation contractuelle est prévue avec l'Italie, le Portugal, l'Autriche, la Grande-Bretagne et la France. On note depuis quelques années que 60 % de ces saisonniers reviennent chez le même employeur. Ils sont attirés par le salaire qui représenterait 150 % du salaire perçu en Pologne.

Pour la France, c'est l'Office des migrations internationales qui, depuis 1993, a ouvert une mission en Pologne pour la mise en œuvre de l'accord de

⁵⁸ Courrier International, n° 606, du 13 au 19 juin 2002.

main-d'œuvre franco-polonais signé en 1992. De 1993 à 2001, 35 101 travailleurs polonais ont ainsi été recrutés par cette mission de l'OMI, presque totalement pour des contrats saisonniers.

Encadré 2 : Un exemple lointain : Maurice

Les Mauriciens ont vécu plusieurs vagues d'émigration, leur île devenant une terre d'instance de départ à partir des années 1960. 66 000 Mauriciens sont partis entre 1961 et 1982, véritable exode devenu une diaspora « consolidée et multipliée à travers leurs enfants »⁽¹⁾ ; exode de personnes à la recherche « d'une terre d'adoption ou d'un emploi rémunérateur », au moment où Maurice coupe les liens avec l'Angleterre, exode « de cerveaux qui a démembré la population bourgeoise ».

À partir de 1980, il y a eu deux phases :

- 1983-1990 : 22 904 départs recensés, dont de nombreux clandestins ;
- 1991-1998 : 28 567 retours au pays.

Les pays d'implantation des Mauriciens ont été, dans l'ordre, l'Angleterre, l'Australie, la France.

La France voit l'arrivée de Mauriciens issus du milieu ouvrier, inquiet du climat social et politique de l'après-indépendance. La France est choisie dès lors que les portes de l'Angleterre se ferment. Face au chômage à Maurice, les Mauriciens - particulièrement les Mauriciennes actives dans cette immigration - seront employés de maison, travailleurs manuels. A partir de 1975, l'immigration clandestine est importante. Au total plus de 10 000 arrivées en France entre 1973 et 1982.

Notons que la population recensée à Maurice est passée de 680 000 habitants en 1960 à plus de 1 200 000 en 2000.

(1)- Professeur Monique Dinan, rencontrée à Maurice le 25 juillet 2002.

b) La Roumanie

Les données statistiques communiquées par le ministère de l'intérieur, où le rapporteur a été reçu le 13 septembre 2002 par M. Tibérus Toifan, directeur général adjoint, en charge des étrangers et des migrants, font état de la présence régulière de 73 432 étrangers (30 juin 2002) disposant d'un permis de séjour valable plus de trois mois, dont 33 500 pour les activités indépendantes, environ 13 000 pour études supérieures, 8 000 pour assistance technique, et 3 200 pour activités humanitaires ou religieuses.

Les conditions d'accueil sont définies par une loi de 1990 « Régime des étrangers en Roumanie », modifiée par une loi récente de 2001 qui réglemente l'accueil et qui est complétée par les « normes méthodologiques » publiées également en 2001.

Pour satisfaire aux conditions d'admission exigées par l'Union européenne, la Roumanie prépare de nouveaux textes législatifs et réglementaires (prévus pour 2003).

Actuellement, les principales motivations pour venir en Roumanie, autres que le tourisme, sont le regroupement familial, l'activité économique (en ce cas

le permis de travail n'est accordé par la direction du ministère de l'Intérieur qu'après avis **préalable** du ministère du Travail), les études (après avis du ministère de l'Education), les activités diverses (presse, sport, etc.).

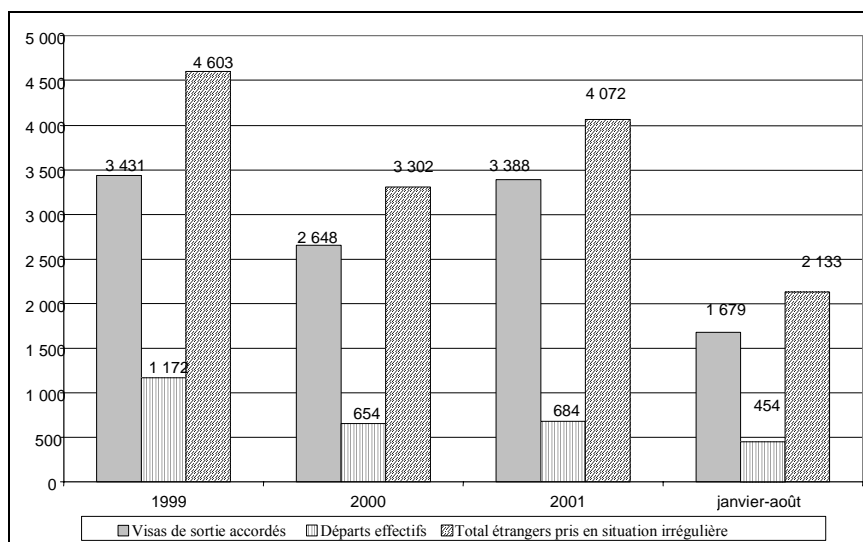
Le visa initial d'entrée en Roumanie est accordé après consultation de la Direction des étrangers et des migrants par les missions consulaires qui relèvent du ministère des Affaires étrangères.

Le séjour est ensuite contrôlé au niveau des départements (42 en Roumanie) sous couvert de la Direction. Au terme des trois premiers mois, le département saisit la Direction qui peut accorder des prolongations **de six mois en six mois**, à l'exception des étudiants qui reçoivent un visa pour un an.

Les immigrés ayant une activité économique ne peuvent obtenir de prolongation que s'ils prouvent le bon fonctionnement de leur activité (son utilité, la plus-value économique qu'elle apporte à la Roumanie) et des revenus équivalents ou supérieurs à 500 euros par mois (pour mémoire, un salaire mensuel de 150 euros est fréquent en Roumanie).

Il existe, selon les autorités roumaines, une immigration clandestine « bien maîtrisée », pour laquelle un dispositif de contrôle, de centres fermés spécialisés (sans papiers et apatrides) et de traitement de ces situations a été mis en place (voir graphique suivant)

Graphique 2 : Statistiques relatives à la situation et au nombre d'étrangers arrêtés en situations illégales, et les mesures consécutives



Source : ministère de l'Intérieur, Bucarest, Roumanie, 2002.

Mais à l'évidence, les données officielles sous-estiment la réalité des entrées illégales en Roumanie. C'est ainsi que l'OMI, à Bucarest, n'est pas en mesure de déterminer l'ampleur, la réalité et l'origine de l'immigration clandestine, d'autant plus que la Roumanie est un pays de rebond, c'est-à-dire de passage d'immigration venue des anciennes républiques soviétiques et du proche Orient, une immigration dont profitent des réseaux criminels (prostitution et autres délits).

Les pouvoirs publics roumains affirment leur volonté de coopération avec les Etats de l'Union. L'exemple en est donné par la décision de la France et de la Roumanie de réaliser un programme de sécurisation des frontières orientales et d'application des règles européennes.

La frontière avec la Moldavie a pu longtemps être qualifiée de « passoire des immigrés clandestins sur le chemin de l'Occident ». Jusqu'à 2001, les Moldaves roumanophones (deux tiers de la population moldave) pouvaient se rendre en Roumanie avec la simple présentation d'une pièce d'identité ; désormais il leur faut un passeport, une assurance médicale et une somme de 250 euros (250 euros équivalent à huit mois de salaire en Moldavie).

Mais pour l'heure, rien n'est véritablement résolu par rapport aux très nombreux roms (tziganes en Hongrie) de nationalité roumaine, qui quittent la Roumanie pour l'Ouest (voir encadré ci-après).

Encadré 3 : Les roms

La situation des roms est particulièrement complexe tant dans les pays habituels d'installation que dans les pays où ils immigrent, temporairement ou définitivement.

Faute de statistiques fiables, leur nombre est évalué selon les auteurs entre 6 et 12 millions.

Les roms sont d'origine indienne : leur fonctionnement social est fondé sur les castes ; ils constituent donc des groupes hiérarchisés, sans, semble-t-il, de solidarité entre niveaux ; il existe de très grandes disparités entre leurs groupes, voire des pratiques d'exploitation des uns par les autres. Souvent, ils adoptent la religion majoritaire du pays.

Plus de 2 500 000 d'entre eux vivent en Roumanie, tantôt en grande exclusion comme dans la région de Bucarest, tantôt sédentarisés et propriétaires de maisons particulières comme à Timisoara, tous plus ou moins rejetés par la population roumaine qui témoigne à leur égard d'une forme de xénophobie particulièrement forte, ce qui se traduit, par exemple, dans le discours officiel roumain pour lequel tout immigré venu de Roumanie ayant une activité illicite en France ne peut être que rom et pas Roumain de souche.

Les roms sont également nombreux en République Tchèque (250 000 ?), en Hongrie, en ex-Yougoslavie.

Le plus grand nombre d'immigrés roms en France est d'origine roumaine, les roms Tchèques allant plutôt en Allemagne.

En France, un collectif d'associations créé en 1996 pour l'aide aux roms venus de l'Est s'efforce de faire prendre en charge leur spécificité, étant entendu que, dans la grande majorité des cas, sauf expulsion, ils ne retourneront pas en particulier en Roumanie. On sait les difficultés rencontrées par les autorités françaises comme par les collectivités locales à gérer leur présence : souvent regroupés aux abords des grandes villes, installés de façon plus que précaire dans des bidonvilles, ils vont de lieu en lieu au gré des évacuations et des événements, parmi eux de nombreux enfants souvent contraints à la mendicité, au vol, voire à la prostitution ; parmi eux également des adultes handicapés installés par exemple aux accès routiers de nos villes.

Cette situation humainement et socialement insoutenable préoccupe les autorités françaises nationales comme locales et font l'objet, à la demande du ministre français de l'Intérieur, de diverses initiatives visant à la disparition des bidonvilles, à l'établissement de veilles sociales et sanitaires.

A l'occasion de la visite du ministre de l'Intérieur français, la France et la Roumanie ont signé, le 30 août 2002, un protocole d'accord qui encadre « *l'éloignement des ressortissants Roumains en situation irrégulière* ». Leur expulsion est prévue, prise en charge par la France ; cependant « *l'accompagnement à bord (des avions) et l'accueil des personnes retournées étant assurés par des fonctionnaires roumains.* »

La logistique est assurée avec l'aide d'« *une équipe de fonctionnaires roumains spécialisés dans l'identification des personnes.* »

Ce dispositif commence à être mis en œuvre.

Mais l'attitude de la Roumanie est particulièrement ambiguë, peu soucieuse du retour de populations qu'elle ne reconnaît pas vraiment pour siennes.

c) La République Tchèque

Les très utiles rencontres officielles et universitaires du rapporteur à Prague du 23 au 25 octobre 2002, à l'initiative de l'ambassadeur de France, M. Philippe Coste, et de ses collaborateurs, ont permis de mesurer la situation de l'immigration en République Tchèque et des migrations à son extérieur.

La République Tchèque constitue un exemple démonstratif des effets de l'effondrement du bloc de l'Est : des données statistiques nationales communiquées par le professeur Dušan Drbohlav⁵⁹ l'illustre. Si dans les années 1980 le total des étrangers ou des Tchèques franchissant la frontière de l'Etat ne dépassait pas 50 millions, on a enregistré en 1999 des mouvements de populations étrangères atteignant 199 millions de personnes, attestant la fin de l'isolement imposé auparavant.

À l'instar de la Roumanie, la République Tchèque est un pays de rebond, même si ce phénomène a diminué de moitié entre 2001 et 1998. Il y a eu 21 090 interpellations lors de ces transits en 2001 : 3 900 Roumains,

⁵⁹ UNESCO, « *Migratory trends in the Czech Republic* », Séminaire international de l'UNESCO sur l'Europe Centrale et de l'Est dans le système des migrations, Moscou, 16/17 novembre 2001.

2 700 Indiens, 1 300 Vietnamiens, 500 Chinois et, fait nouveau, 1 500 Arméniens.

2001 a été également une année forte de demandes d'asile : 18 000 (en 1994 il y en avait eu 1 187).

Ceci étant, 223 000 étrangers vivent en situation régulière sur le sol tchèque, ce qui représente 2,14 % de la population alors que la population étrangère n'excédait pas 50 000 personnes en 1992.

Immigration de travail, les secteurs d'activité des étrangers sont :

- saisonniers (emplois refusés par les Tchèques) ;
- entrepreneurs ;
- techniciens de haut niveau (par exemple, informaticiens, souvent indiens).

Les emplois refusés par les Tchèques sont occupés essentiellement par des Slovaques, des Polonais, des Ukrainiens, ces derniers représentant par exemple, en décembre 2000, 38,6 % des étrangers travaillant à Prague.

On notera l'activité universitaire de Prague qui accueille des étudiants américains, allemands, britanniques, quelques français également.

Les demandes d'obtention du statut de réfugié sont traitées par l'administration centrale : 7 % des demandeurs obtiennent satisfaction.

Les demandes sont traitées à divers niveaux de l'administration :

- ministère de l'Intérieur (direction des étrangers et de la police des frontières), pour les octrois de visa de long terme (plus de 90 jours) et les permis de résidence permanente ;
- ministère du Travail et des Affaires sociales, pour l'attribution de permis de travail ;
- ministère de l'Industrie et du Commerce, pour les licences commerciales.

Les demandes d'asile et l'octroi du statut de réfugié sont de la compétence du ministère de l'Intérieur (direction pour les réfugiés et l'intégration des étrangers).

Afin de mieux préparer l'entrée dans l'Union communautaire, la République Tchèque a des rencontres avec les pays voisins (en particulier Allemagne et Autriche) pour agir en réseau, former les personnels de la lutte contre l'immigration irrégulière, dans le contexte des dispositifs d'application des accords de Schengen.

L'immigration illégale n'est pas officiellement dénombrée. Dans l'étude citée plus haut, le professeur Dušan Drbohlav l'estime à 165 000 personnes (année 2000).

Les Tchèques sont particulièrement attachés à leur pays ; une enquête récente en témoigne : plus de 95 % d'entre eux n'envisage en aucun cas de

s'expatrier et 5 % souhaiteraient travailler à l'étranger, mais pour des séjours n'excédant pas un à deux ans. 25 % de ceux-là opteraient pour l'Allemagne, 13 % pour les Etats-Unis et le Canada, 12 % pour la Grande-Bretagne ; ensuite apparaît la France avec moins de 10 % de souhaits... qui pour une bonne part ne se concrétiseront pas.

Pays accueillant, la République Tchèque n'a pas d'attitude discriminatoire vis-à-vis des étrangers (si ce n'est vis-à-vis des roms), dans le cadre du respect des lois et du droit du travail.

II - L'INTÉGRATION : UN CONTRAT RÉPUBLICAIN

L'intégration⁶⁰ est une notion qui fait débat. Ici il ne s'agit pas de revenir sur la définition de l'intégration mais de se livrer à une brève et critique analyse des politiques de l'intégration telles qu'elles sont mises en pratique en France. Quelle que soit la conception que l'on peut avoir de l'intégration, sa mise en œuvre passe toujours par les mêmes politiques sectorielles : pour les primo-arrivants il s'agit avant tout de la politique d'accueil et de l'enseignement de la langue française. Pour les personnes installées de plus longue date, il s'agit des politiques d'habitat, d'emploi, de formation...

A - L'ACCUEIL : LE PREMIER CHAÎNON D'UN PARCOURS UTILE

La politique d'accueil vise surtout les familles rejoignantes. Elle n'a toutefois pas de caractère d'obligation pour celles-ci. Il existe en France des plates-formes d'accueil destinées aux primo-arrivants. La circulaire du 13 mars 1993 prévoyait la mise en place d'un dispositif départemental d'accueil des familles rejoignantes permettant de mobiliser les différents partenaires. Selon ce dispositif, l'OMI informe de l'arrivée de la famille le maire de la commune de résidence, la caisse d'allocations familiales et la DDASS.

La DDASS informe à son tour le service social chargé de l'accueil qui effectue la première visite au domicile de la famille. Dans certains départements, l'OMI a conclu, à titre expérimental, des conventions avec des services sociaux pour effectuer ce premier accueil. Ces visites d'accueil ont pour objet de donner à la famille toutes les informations concernant les différents services sociaux et sanitaires, de s'assurer de l'inscription des enfants dans les écoles et d'apporter en principe quelques éléments d'information sur la vie en France.

Qu'en est-il du fonctionnement de ces dispositifs départementaux ?

Différentes études d'évaluation en ont été faites à la demande des administrations en charge de ces questions.

⁶⁰ Cf. glossaire en annexe.

Une première recherche menée en 1996 sur la connaissance et l'usage du dispositif d'accueil par les familles regroupées⁶¹ faisait ressortir un certain nombre de points positifs mais aussi de lacunes.

L'aide administrative, engagée dès le début de la procédure auprès du demandeur du regroupement avait une certaine efficacité. La grande majorité des primo-arrivants ayant eu recours au dispositif d'accueil se retrouvait en situation parfaitement légale du point de vue du séjour et pouvait bénéficier de toutes les prestations familiales et sociales auxquelles elle avait droit. Les travailleurs sociaux rencontrés étaient dans l'ensemble plutôt appréciés des primo-arrivants. Par leur intermédiaire, les premiers contacts avec la France prenaient une dimension positive.

Du côté des aspects plus négatifs, on notait les difficultés du dispositif d'accueil à aider les familles primo-arrivantes à obtenir un logement répondant à leurs attentes et à leurs besoins, ne serait-ce que face aux demandes non satisfaites de toutes origines. Les informations diffusées à propos du travail étaient également insuffisantes. Beaucoup de primo-arrivants s'engageaient dans des emplois précaires, voire illégaux avec un manque de connaissance du droit du travail. Certes des mesures d'aide à la scolarisation des enfants existent, cependant les classes d'adaptation sont encore beaucoup trop peu nombreuses, éloignées des domiciles : beaucoup de ces enfants accumulent des retards qui constitueront autant de handicaps pour leur avenir social et professionnel.

Il y a là, pour l'avenir, un véritable défi pour le service public d'éducation, principal accueillant des enfants d'origine étrangère (il n'y a que 4 % de ces enfants dans les établissements privés).

La carence principale du dispositif concernait surtout le manque d'information sur la société française. La visite en principe obligatoire d'un représentant des services sociaux au domicile des primo-arrivants n'avait lieu que très rarement. Les personnes interrogées dans le cadre de cette recherche n'avaient que peu d'informations sur la vie sociale en France, les lois, les codes comportementaux et les attentes de l'environnement à leur égard. Le dispositif d'accueil faisait l'impasse sur l'aide à la compréhension des rouages de la société d'installation et de ce fait les primo-arrivants n'étaient pas placés dans les meilleures conditions pour se mouvoir de façon autonome dans un environnement qu'ils découvraient à peine. Ils ne pouvaient que souhaiter se rapprocher les uns des autres pour se trouver plus à leur aise face à un monde qui leur restait trop opaque. De la même manière les incitations à apprendre le français et les offres en enseignement adapté pour les adultes étaient insuffisantes, quels qu'aient été les efforts associatifs, réels et souvent efficaces.

Une évaluation plus récente confirme à la fois les forces et les faiblesses du dispositif⁶². L'action des travailleurs sociaux impliqués dans le dispositif est

⁶¹ J. Barou et Le Huu Khoa, « *Regroupement familial et installation en France : connaissance et usage du dispositif d'accueil* », rapport de recherche réalisé pour la Direction de la Population et des Migrations, 1996, 160 p.

appréciée des bénéficiaires. Ceux-ci souhaitent toutefois plus d'informations sur le monde du travail et le plus en amont possible. Ils voudraient avoir dès le pays de départ des informations pour gagner du temps dans la recherche d'un emploi. Les lenteurs administratives qui freinent l'entrée sur le marché du travail quand bien même les primo-arrivants ont un emploi en perspective sont également dénoncées. Cette recherche note également l'existence de « publics oubliés » dont le profil ne correspond pas à celui de la majorité de la population primo-arrivante et pour lesquels la plate-forme d'accueil n'est pas à même de fournir des informations et des aides adaptées. Les personnes hautement qualifiées forment une partie significative de ce public oublié.

Il existe aussi certains décalages entre les principes qui guident la philosophie du projet et sa mise en œuvre au niveau départemental. Les personnels locaux ne sont pas toujours assez informés des réalités de l'immigration au niveau législatif, social et culturel pour que la communication soit bonne entre eux et les primo-arrivants.

Enfin, cette recherche, comme la précédente, souligne aussi le fait que, bien que les plates-formes d'accueil s'adressent à tous les primo-arrivants, elle reste encore méconnue aussi bien des immigrés eux-mêmes que des services administratifs auxquels ils ont affaire. Seules les personnes entrant par la voie légale du regroupement familial sont amenées à y recourir de façon presque systématique.

Il paraîtrait utile de repenser la politique d'accueil à partir d'une analyse prospective de l'immigration à venir, de manière à ce que les nouvelles catégories de migrants ne soient pas oubliées.

B - IDENTITÉS CULTURELLES ET APPROCHE DE LA LANGUE FRANÇAISE

Tordons le cou, avec Nourredine Boubaker⁶³ à une confusion trop fréquente entre lutte contre l'illettrisme et combat pour l'apprentissage de la langue française.

L'illettrisme est une question en soi qui en France concerne des populations souvent exclues ou en voie de marginalisation, qu'elles soient françaises ou étrangères, et a fait l'objet d'analyse propre, en particulier par ATD Quart Monde⁶⁴.

De nombreux étrangers arrivent de pays à très faible taux de scolarisation : s'ils sont illettrés c'est parce qu'ils n'ont pas bénéficié d'une scolarisation.

⁶² Courrier International, n° 606, du 13 au 19 juin 2002.

⁶³ Rencontre du 8 novembre 2002 avec N. Boubaker, directeur de la formation et de l'emploi au FASILD.

⁶⁴ Se reporter aux travaux du Conseil économique et social : rapports et avis sur « Grande pauvreté et précarité économique et sociale » du 11 février 1987, présenté par Joseph Wrésinski ; sur « Evaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté » du 12 juillet 1995, présenté par Mme de Gaulle-Anthonioz ; sur l'« Avant-projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale » du 11 décembre 1996, présenté par Mme de Gaulle-Anthonioz.

Arrivés en France, l'offre éventuelle – ou leur demande, le cas échéant – d'apprentissage de la langue française impose méthodologie et démarche pédagogique tout autres que s'il s'agit de l'apprentissage de la langue française, langue étrangère pour un étranger qui a bénéficié d'une scolarité plus ou moins longue dans son pays d'origine.

Un illettré et un lecteur n'abordent pas de la même manière l'apprentissage d'une nouvelle langue : l'illettré aura pour la première fois à apprendre à apprendre et à en découvrir la complexité, après en avoir compris l'utilité.

Un certain nombre d'illettrés croient suffisante à leur vie sociale et professionnelle une maîtrise sommaire de la langue française parlée et ont une vraie difficulté à reconnaître que c'est insuffisant pour une vie d'échange et pour accéder à une qualification professionnelle.

Une démarche de conscientisation au sens de Paulo Freire sera souvent la voie d'accès à la reconnaissance du besoin de devenir lecteur. C'est pourquoi les contraintes sont souvent vaines faute d'avoir intégré l'utilité de cet apprentissage.

Enfin, il ne faut pas prendre pour refus d'apprendre de la part de certains étrangers illettrés ce qui est d'abord une grande difficulté à formaliser l'envie et le besoin d'apprendre et la crainte d'aborder un milieu de scolarisation qui leur est un monde inconnu, que l'offre soit publique ou associative.

L'étude de Michèle Tribalat, déjà citée ici⁶⁵ et qui visait à mesurer la progression de l'intégration avait retenu la pratique de la langue française comme un critère pertinent. Il ressortait de cette vaste enquête portant sur près de 13 000 personnes représentatives de toutes les composantes de l'immigration, du point de vue des origines, des générations et de la durée d'installation, qu'une très grande majorité utilisait presque exclusivement la langue française dans les échanges quotidiens. C'était surtout le cas chez les jeunes, chez les enfants nés en France dont beaucoup ne parlaient plus leur langue d'origine voire même parfois ne la comprenaient pas ou plus.

Mais cette enquête fondée sur l'exploitation de questionnaires fermés portant sur l'usage du français dans la vie quotidienne ne prenait pas en compte le niveau de maîtrise du français parlé. Or il y a des signes révélateurs d'une imparfaite maîtrise du français chez beaucoup d'immigrés y compris chez ceux qui sont pourtant installés de longue date en France. En 1999, près de 4 000 personnes candidates à l'acquisition de la nationalité française se sont vues opposer une fin de non-recevoir pour défaut d'assimilation linguistique. 70 % d'entre elles étaient des femmes d'origine maghrébine résidant en France depuis plus de dix ans⁶⁶ ; les femmes originaires du Maghreb sont les plus touchées (87 %). « *Quand on connaît le rôle joué par ces femmes dans les processus*

⁶⁵ M. Tribalat, op. cit., 1995.

⁶⁶ D'après les chiffres du service des naturalisations de la DPM.

d'intégration, on ne peut qu'être interpellé »⁶⁷. Il semble qu'il y ait donc, comme dit plus avant, une certaine distance entre ce que les immigrés considèrent comme suffisant en matière de maîtrise du français et ce qui est exigé d'eux de l'extérieur.

Il y a sans aucun doute un lien entre l'insuffisante maîtrise du français et le taux très élevé de chômage qui touche certaines catégories d'immigrés en particulier les femmes originaires d'autres zones que l'Union européenne. La pratique du français demeure un facteur de promotion sociale et d'intégration et son insuffisance se traduit le plus souvent par une discrimination de fait sur le marché du travail, même pour les emplois de bas niveau de qualification. « Le nonaccès aux apprentissages fondamentaux, l'illettrisme constituent des atteintes intolérables aux droits de l'Homme »⁶⁸ et, on le constate, l'absence de maîtrise de la langue du pays d'accueil favorise les replis identitaires.

Comment expliquer de telles lacunes chez des populations présentes en France depuis longtemps et dont la demande d'accès à la nationalité française témoigne tout de même d'une vision positive de la France et de sa culture ? Il manque peut-être au départ un signal politique fort. Avec les débats autour des langues minoritaires et l'utilisation de plus en plus fréquente de l'anglais dans l'arène internationale on a peut-être oublié que le français était la langue de la République. Une loi de 1994 est venue conforter ce principe en soulignant que le français est la langue de l'enseignement, du travail, des échanges et des services publics. Il est outil de cohésion sociale et sa maîtrise est au fondement du contrat d'intégration. A l'heure où des pays d'immigration voisins comme la Grande-Bretagne et les Pays-Bas se montrent de plus en plus exigeants sur l'apprentissage de la langue du pays d'accueil par les étrangers admis à séjourner, allant même jusqu'à le rendre obligatoire pour les primo-arrivants, il est singulier que la France hésite à s'interroger sur les raisons qui expliquent les carences existant au niveau de la connaissance du français chez de trop nombreux immigrés.

Il y a là quelques dysfonctionnements au niveau même du dispositif d'accueil.

Selon les études déjà citées, 6 000 personnes étrangères ont en 2000 bénéficié du dispositif d'accueil, soit 7 % seulement des entrants. Dans ce dispositif, l'évaluation linguistique est d'ailleurs facultative. Certes, tous les primo-arrivants n'ont pas besoin de formation linguistique. Les originaires de pays francophones, nombreux au cours des dernières années, n'ont théoriquement pas à apprendre une langue qu'ils utiliseraient déjà dans leur patrie. Théoriquement en effet, car cela est certes vrai des étudiants, des intellectuels, d'un certain nombre d'immigrés mais ce serait une illusion que d'oublier que nombre des Africains, par exemple la majorité des Soninkés du fleuve Sénégal, arrivent en France analphabètes, non francophones usuels,

⁶⁷ Nourredine Boubaker, in *Familles laïques*, n° 58, octobre-novembre-décembre 2001.

⁶⁸ Claire Fondet, « *Vaincre l'illettrisme* », Paris, Quart Monde, 1990.

davantage liés par leur langues vernaculaires. Pour ces immigrés, la barrière de la langue est une réalité incontournable et pas assez prise en compte, particulièrement pour les femmes lors des regroupements familiaux.

De ce fait, beaucoup de nouveaux ne sont absolument pas incités à apprendre le français. Cette ignorance les rend dépendants de leur milieu familial et communautaire et ne facilite pas leur accès rapide à l'autonomie.

Les études mentionnées ci-dessus font aussi ressortir que l'offre en apprentissage du français n'est pas très adaptée aux besoins des immigrés primo-arrivants ni même à ceux qui sont déjà installés et qui voudraient améliorer leurs compétences. Certains cours gratuits financés par le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD) et proposés dans les centres sociaux des quartiers HLM font parfois plus penser à de l'animation socioculturelle qu'à un enseignement rigoureux passant par une pédagogie spécialisée. Ils semblent peu efficaces et on enregistre de nombreux abandons en cours d'année. Les cours de français langue étrangère diffusés dans les universités sont beaucoup plus efficaces parce que donnés par des enseignants spécialisés et bien adaptés au mode d'apprentissage linguistique des adultes. Mais ils sont payants et les immigrés n'habitent pas tous à proximité d'une université, et demeurent en particulier inaccessibles et inadaptés à ceux qui sont arrivés sans possession réelle du moindre rudiment de la langue française parlée et écrite.

Cela ne signifie pas que rien n'existe, mais que rien n'existe à une échelle significative. L'offre de qualité est souvent insuffisante ou inaccessible.

Faut-il, comme aux Pays-Bas, imposer aux primo-arrivants un nombre minimum d'heures de cours à suivre, gratuits et donnés dans des lieux facilement accessibles et à des heures acceptables ?

Ce qui est certain, c'est que les premiers mois d'arrivée constituent une période propice pour bien apprendre le français. Au bout de quelque temps, les gens parviennent à se débrouiller dans la vie quotidienne et croient connaître le français de façon suffisante parce qu'ils arrivent à maîtriser un certain nombre de phrases simples. Ils s'apercevront souvent à leurs dépens qu'en situation de recherche d'emploi cela est insuffisant. De mauvaises habitudes linguistiques ont été acquises dans l'intervalle et il sera difficile de les perdre.

L'offre en apprentissage linguistique devrait aussi être améliorée. Depuis la disparition en 1979 de l'Amicale pour l'enseignement aux étrangers, il n'y a plus beaucoup de structures spécialisées susceptibles de faire un enseignement de qualité en direction des publics de milieu populaire. On citera cependant l'AEFTI qui pratique des formations de longue durée (400 à 700 heures) avec des équipes de professionnels qualifiés.

Une campagne a d'ailleurs été lancée voici quelques mois par des organisations telles que l'Union nationale des associations familiales, une de ses composantes, le Conseil national des associations familiales laïques (CNAFAL), la Fédération des conseils des parents d'élèves des écoles publiques, la

coordination européenne pour le droit de vivre en famille, soutenues par le FASILD. Cette campagne se fonde sur la conviction que permettre à tous les migrants d'apprendre la langue du pays d'accueil c'est faciliter leur insertion et leur intégration, c'est, comme l'exprime le FASILD, développer « l'employabilité », c'est-à-dire l'insertion sociale et professionnelle. Elle vise donc aussi bien les enfants que les adultes.

Proposer l'apprentissage du français⁶⁹ de manière systématique n'est pas en contradiction avec la reconnaissance de l'identité culturelle des immigrés. Le désir de transmettre sa langue à ses enfants existe chez un grand nombre de parents immigrés. Là aussi toutefois, il n'existe pas d'offre pleinement satisfaisante. L'enseignement des langues et cultures d'origine à l'école publique a fait l'objet de nombreuses critiques et est souvent abandonné aujourd'hui. Les initiatives associatives sont parfois intéressantes mais ne s'appuient pas toujours sur des compétences pédagogiques adaptées. Certaines associations issues elles-mêmes de personnes immigrées utilisent parfois l'enseignement des langues d'origine pour diffuser une idéologie que les parents ne souhaitent pas forcément voir proposer à leurs enfants. Il y a quelquefois confusion entre enseignement de l'arabe littéral et enseignement de l'islam avec des interprétations qui passent facilement de la théologie à l'idéologie politique. Trop souvent, des initiatives d'enseignement dit « des langues et cultures d'origine », en particulier autour, voire au sein de l'école publique, se sont avérées être assurées à l'initiative de gouvernements tiers dont les immigrés ont fui le régime politique, voire être de nature purement idéologique, ou même sectaire, incompatibles avec les règles de l'école publique française.

Une offre publique de connaissance des langues et cultures d'origine permettrait un meilleur contrôle de la qualité et du contenu de l'enseignement. Pour l'instant elle n'existe qu'au niveau de l'enseignement supérieur et seulement dans certaines universités. Elle correspond sans doute à des besoins si l'on en juge par le nombre important de jeunes étudiants issus de l'immigration qui s'inscrivent par exemple à l'Institut national des Langues et Civilisations orientales, l'ancienne Langues'O, pour apprendre des langues comme le berbère ou le kurde par exemple qui n'étaient pas enseignées dans les écoles du pays de leurs ancêtres.

C - MIXITÉ SOCIALE ET INTÉGRATION

Ces deux notions sont toujours fortement associées. Il est présumé qu'il ne peut pas y avoir d'intégration sans contact avec des populations d'origine et de milieu social différents des immigrés. Ceci constitue l'un des éléments de la mixité sociale. Le contact se fait dans des lieux de rencontre comme le quartier ou la ville de résidence, l'école, le lieu de travail, les lieux de loisir. On se fonde en général sur les statistiques des populations pour évaluer la réalité de la mixité sociale. Dans un quartier où il y a des représentants de groupes sociaux et de

⁶⁹ Voir plus loin « Les politiques sectorielles », « L'éducation ».

nationalités divers, on considèrera qu'il y a de la mixité sociale. C'est très souvent illusoire. La mixité implique le contact et les échanges. Or les populations d'origines et de milieux sociaux divers qui habitent un même quartier peuvent très bien ne pas se fréquenter voire même s'éviter mutuellement, surtout si les équipements sociaux font défaut. Il serait plus juste de parler dans ces cas là de « diversité sociale » plutôt que de mixité.

Si l'on observe la réalité que dévoilent les statistiques au niveau de l'habitat, de l'école, du monde du travail, force est de constater qu'il y a nombre de situations dans lesquelles on ne trouve ni mixité ni diversité sociale. Ces situations ne facilitent pas le processus d'intégration dans la mesure où elles entraînent le regroupement des immigrés, souvent par origine commune dans des quartiers dégradés et dévalorisés, dans des écoles qui ont souvent de manière infondée mauvaise réputation ou dans des secteurs d'emploi considérés comme peu attractifs. Il s'agit de situations extrêmes qui ne reflètent pas toute la réalité de la mixité et de la diversité sociale qui existent par ailleurs mais elles sont assez nombreuses pour inquiéter et surtout, le fait qu'elles perdurent et parfois s'aggravent laisse plus que sceptique par rapport aux conditions d'intégration que la France est capable de fournir à certaines populations issues de l'immigration.

L'égalité des droits entre familles quelle que soit leur origine, nationale ou étrangère, devrait être la règle, comme l'exercice du droit de vivre en famille pour tous : le déni de ces droits exercés a été naguère fourni par la municipalité MNR de Vitrolles lors de son initiative d'accorder une prime aux familles de la commune, à l'exclusion des étrangers, dispositif ségrégatif heureusement sanctionné par les gardiens de la loi commune.

L'habitat est le premier lieu où peut se réaliser la mixité sociale car le voisinage offre toujours des possibilités de contact au quotidien. Pendant longtemps, des immigrés ont logé dans les mêmes lieux que les autochtones (Polonais dans les coronas, Portugais à Paris, etc.). D'autres immigrés logeaient dans des lieux où ils avaient peu de chances de cohabiter avec des Français. Les foyers-hôtels avaient été conçus, selon la formule du sociologue Abdelmalek Sayad, comme « *un habitat provisoire pour des travailleurs provisoires* ». Les choses n'ont changé qu'en partie seulement. Si dans un certain nombre de foyers, en particulier en province, on trouve aujourd'hui une population assez diversifiée avec des jeunes Français, des travailleurs en déplacement, des étudiants, des femmes, des retraités, il y a encore un certain nombre d'établissements dans lesquels la population est très homogène. On trouve des foyers occupés essentiellement par des Maghrébins âgés qui n'ont pu ni réaliser le regroupement familial ni se réinstaller dans leur pays d'origine. Ils auront vécu presque toute leur vie d'adulte dans ces foyers avec pour seule compagnie celle de leurs compatriotes. Ainsi signalait-on que dans ces foyers, selon une étude de l'Union nationale des associations des gestionnaires de foyers

de travailleurs migrants⁷⁰, dans sept régions françaises, seulement un tiers de la population concernée occupe un emploi. Le reste est composé de chômeurs, de retraités, d'invalides et de personnes hébergées à la demande des services sociaux, le vieillissement de la population résidente s'accéléralant, notamment pour les étrangers d'origine du Maghreb : 84 % ont 40 ans ou plus⁷¹. On trouve aussi encore un certain nombre de foyers occupés exclusivement par des communautés originaires d'Afrique de l'Ouest. Leur mode de vie en grande collectivité ne rend pas facile la cohabitation avec d'autres populations.

La présence des immigrés dans des quartiers dégradés où ils formaient la quasi-totalité de la population a beaucoup régressé avec les opérations d'urbanisme et l'effort de construction qui ont marqué les années 1970 et 1980. Mais il reste encore des secteurs à la limite de l'insalubrité où on ne trouve comme habitants qu'une population immigrée avec de nombreux enfants installés dans des conditions de surpeuplement. C'est le cas de certains îlots dans les quartiers anciens de l'est parisien et de la petite couronne où l'on rencontre de façon presque exclusive des familles africaines, parmi lesquelles quelques familles polygames, généralement issues de la région du fleuve Sénégal (Mali, Mauritanie, Sénégal). C'est aussi le cas dans plusieurs centres-villes anciens de petites communes du sud de la France abandonnés par leurs habitants traditionnels et où se concentre une population essentiellement maghrébine. Ce sont des situations évolutives qui peuvent prendre fin à la suite d'une opération d'urbanisme bien pensée. Mais les difficultés pour le relogement ultérieur de ces populations font que l'on voit perdurer certaines concentrations. En effet, les possibilités de relogement se situent surtout dans le parc HLM et dans certaines agglomérations où il existe une tension forte sur le marché du logement, les bailleurs sociaux se montrent réticents à accueillir de nouveaux ménages immigrés. De ce fait certains restent longtemps dans des situations de concentration dans l'habitat ancien dégradé ou passent d'une solution provisoire à une autre sans jamais se retrouver dans un environnement socialement et culturellement diversifié.

La proportion des immigrés logés dans le parc HLM est très importante : un sur trois contre un sur six pour la moyenne nationale⁷². Cette répartition globale cache des disparités. Les immigrés du Maghreb sont sur-représentés par rapport aux autres. Un ménage sur deux est locataire en HLM. Cela n'a rien d'anormal dans la mesure où il s'agit d'une population massivement ouvrière qui a toute sa place dans le logement social. Mais les ouvriers immigrés sont sur-représentés dans le parc HLM par rapport à la moyenne des ouvriers : 64 % contre 44 %, selon les chiffres de l'enquête logement de 1996 réalisée par l'INSEE. On trouve une forte représentation des immigrés, en particulier des

⁷⁰ « *Le vieillissement des résidents dans les foyers de travailleurs migrants* », juin 1995.

⁷¹ Patrick Kamoun, « *Les foyers, mythes ou réalités* », in « *Immigration, l'enjeu démocratique* », Habitat et société, septembre 1996.

⁷² A cet égard, on se reportera au dossier « *L'immigration, l'enjeu logement* », (déjà cité) paru dans Habitat et société, 1996.

originaires du Maghreb dans les fragments anciens du parc HLM, dans des immeubles construits avant 1975. La mobilité est faible et la plupart reste longtemps en place dans les quartiers HLM. Les cités HLM correspondant aux anciennes ZUP aménagées et construites dans les années 1960 sont-elles pour autant des lieux de ségrégation ?

Même si certains décideurs sont prompts à user du terme de ghetto avec quelquefois des intentions assez ambiguës, tous les travaux de sociologie urbaine font ressortir qu'il n'y a que des concentrations limitées d'immigrés dans l'habitat social. Leur proportion dépasse rarement 40 % des habitants d'un même quartier. Toutefois, dans un quartier d'habitat social où l'ensemble de la population paraît relativement diversifié, il est toujours possible d'observer des lieux de forte concentration de ménages immigrés au niveau d'une cage d'escalier, d'un immeuble, voire quelquefois même d'un îlot.

Souvent ces concentrations d'immigrés au niveau de l'habitat vont créer des concentrations encore plus fortes dans les écoles. Dans les cités HLM, les familles immigrées sont en moyenne plus jeunes et plus nombreuses, ce qui fait qu'il y a toujours un plus grand nombre d'enfants issus de l'immigration à fréquenter les écoles locales par rapport à la population totale du quartier. Ce phénomène de sur-représentation des enfants issus de l'immigration s'accroît du fait des conduites de fuite de la part des familles socialement plus favorisées qui recourent souvent aux possibilités de dérogation de secteur scolaire, le plus souvent ignorées des immigrés, ou à l'enseignement privé pour fuir des écoles locales dont elles pensent souvent qu'elles sont inefficaces tout simplement parce qu'elles accueillent un nombre important d'élèves d'origine étrangère. Même s'il est difficile d'établir des statistiques du fait que les enfants inscrits sont pour la plupart de nationalité française, on observe certaines écoles qui comptent jusqu'à 80 % d'élèves appartenant à des familles immigrées. Là aussi, on peut observer des subdivisions internes avec certaines classes, certains types d'établissements d'enseignement secondaire où les élèves d'origine étrangère sont sur-représentés, en particulier dans les SEGPA, ex-sections d'enseignement spécialisées, théoriquement réservées à des jeunes en difficultés d'apprentissage relevant de l'enseignement spécialisé en raison de leur santé et de leur efficacité intellectuelle et qui se transforment parfois en classes d'accueil pour les supposés échecs scolaires.

Cette rareté des situations de mixité sociale dans l'habitat et surtout dans l'école est-elle un facteur de difficultés d'intégration ?

Il y a incontestablement des liens entre l'image négative des écoles des quartiers populaires accueillant beaucoup d'enfants d'origine étrangère et les orientations scolaires et professionnelles vers des filières dévalorisées. La proportion très élevée de chômeurs parmi les jeunes appartenant à certaines immigrations est pour une part la résultante de ces parcours scolaires dans des environnements à faible mixité sociale.

D - LA DIMENSION ASSOCIATIVE : ÉVOLUTIONS, MOYENS, RECONNAISSANCE, EFFICACITÉ

1. Les associations d'immigrés

Souvent, les immigrés eux-mêmes créent des associations spécifiques de types divers : d'accueil, culturelles, religieuses, etc., qui sont très importantes pour l'identité sociale des personnes et pour faciliter leur intégration sociale.

Toute immigration implique une certaine dimension collective. L'individu désireux d'immigrer dans un pays est toujours amené à faire appel à des réseaux d'entraide composés essentiellement de compatriotes ayant souvent des liens familiaux et communautaires étroits. Ces réseaux représentent un appui précieux pour l'immigré, constituant un milieu d'accueil pour les primo-arrivants et un ensemble de médiateurs entre ceux-ci et la société où ils espèrent pouvoir travailler et s'installer. Avant même de créer des associations déclarées en jouissant de la personnalité morale, les immigrés participent souvent à des « associations de fait ». Celles-ci sont encore très nombreuses aujourd'hui et ont joué un rôle très important comme facteur de régulation au niveau de la population immigrée et quelquefois comme facteur d'aide et d'appui au développement des pays d'origine. C'est en particulier le cas des associations « villageoises » créées par les immigrés du Sénégal et du Mali dont on peut estimer le nombre en France à près de 400 aujourd'hui parmi lesquelles seule une minorité est déclarée selon la loi de 1901.

Toutes les immigrations du passé ont connu un scénario analogue, créant d'abord des regroupements informels, associations de fait, puis transformant ensuite certains d'entre eux en véritables associations, associations de droit, correspondant aux critères légaux. Ces associations contribuent à la construction de la citoyenneté locale.

Le fait de rester dans l'informel présente bien sûr des inconvénients. En effet, les regroupements associatifs d'immigrés constituent aussi un enjeu pour les autorités du pays d'accueil comme pour celles des pays d'origine. Dès le début du siècle, par exemple, les associations italiennes de Marseille déclarées officiellement et qui ont pour beaucoup d'entre elles des buts de secours mutuel ou des buts culturels sont subventionnées par le Consulat d'Italie⁷³. Cela permet à celui-ci d'exercer un discret contrôle sur la vie des ressortissants italiens en France. Avec l'arrivée de Mussolini au pouvoir, la volonté de contrôler l'immigration italienne en France par le biais du mouvement associatif se précise. Il s'agit à la fois de lutter contre les associations antifascistes et d'empêcher une trop forte intégration des Italiens à la société française afin de conserver une influence sur une population dont on espère toujours des transferts de fonds et une aide en période de conflit.

⁷³ J. Césari, « *Marseille face à ses communautés* », *Esprit*, n° 201, mai-juin 1994.

Cette intrusion des gouvernements étrangers dans la vie des communautés immigrées par le biais des associations a été à l'origine d'un texte visant à limiter la liberté d'association pour les étrangers résidant en France. Le décret du 12 avril 1939 qui est resté en vigueur jusqu'en 1981 interdisait aux étrangers d'occuper des fonctions dirigeantes dans une association et limitait la proportion d'étrangers à un quart des membres de toute association. Promulgué dans le contexte de tensions internationales extrêmes qui a précédé la deuxième Guerre mondiale, ce décret visait à garantir la sécurité de l'Etat. Après la Libération, malgré le calme revenu et malgré la reprise des flux migratoires entraînant une volonté d'organisation de la part des étrangers installés en France, le décret sera non seulement maintenu mais aussi utilisé pour éliminer certaines organisations qui pouvaient inquiéter dans le contexte de la guerre froide. En 1950, plusieurs associations liées au Parti communiste espagnol seront interdites en vertu du décret de 1939. L'illégalité n'empêche pas toutefois l'activité. Ces organisations politiques espagnoles continueront à agir en France jusqu'en 1975.

Dans le cas des Portugais, on observe un cheminement semblable. Surveillés par leur gouvernement, les immigrés portugais en France créent des regroupements informels de manière à éviter tout contrôle. A partir de la Révolution des œillets en 1974, ces regroupements apparaissent au grand jour et la loi de 1981 qui met les associations d'immigrés au niveau du droit commun facilite encore la floraison associative émanant de cette population. Plus de mille associations portugaises sont aujourd'hui déclarées en France. Elles agissent dans des domaines très divers : le sport, le folklore, la culture, la religion, l'enseignement de la langue, la presse écrite et parlée, etc. Elles sont un moyen important de maintien de l'identité d'origine mais aussi un facteur d'intégration dans la mesure où la plupart d'entre elles expriment une volonté d'ouverture à la société française.

La loi de 1981, en faisant disparaître les restrictions qui empêchaient les étrangers de constituer facilement et rapidement des associations, a permis à certaines populations d'échapper au contrôle que leur pays d'origine exerçait sur elles à travers des associations qui s'étaient attribué le monopole de leur représentation.

Jusqu'en 1981, les ressortissants algériens étaient exclusivement représentés par l'Amicale des Algériens en Europe, association financée par le gouvernement algérien, dont les cadres étaient nommés par le FLN, et qui avait dans tous les domaines autorité pour agir au niveau des immigrés présents en France.

La loi de 1981 a été l'occasion de voir émerger en quelques mois toute une série d'associations au sein de la population algérienne vivant en France, se référant dans leur intitulé à des champs d'action révélant la diversité des identités existant au sein de cette population, diversité occultée par l'idéologie d'un nationalisme homogène qui était véhiculée par l'Amicale. La référence à la

religion, à la langue et à la culture arabe ou berbère exprimait toute cette diversité.

Cette explosion du mouvement associatif n'a pas été propre aux Algériens. Elle a touché l'ensemble des immigrations, qu'elles soient originaires d'Europe, du Maghreb, d'Afrique sub-saharienne ou d'Asie. En fait, beaucoup de regroupements informels qui existaient déjà se sont transformés en associations de la loi de 1901 pour bénéficier de la personnalité morale et être ainsi reconnues par les pouvoirs publics.

Quelle représentativité ces associations ont-elles réellement ? La volonté de participer à la gestion et à la distribution des crédits mis à la disposition du Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FAS), devenu désormais le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD), a sans doute suscité autant d'engagements associatifs que la simple volonté de représenter ses compatriotes, ses coreligionnaires ou les habitants de son quartier. Les commissions régionales du FAS qui sont chargées de répartir les crédits comprennent des représentants des associations d'immigrés. Plusieurs postes de permanents associatifs sont financés par le FAS, ce qui crée une dépendance de certaines associations vis-à-vis de cet organisme et peut aussi induire des vocations associatives essentiellement intéressées par l'aboutissement à un statut de notable. Ici ou là, certains phénomènes de clientélisme se sont substitués aux mécanismes de contrôle politique qui transitaient auparavant par le canal de la vie associative.

Cela ne suffit pas bien sûr pour mettre en cause la dimension positive que présente incontestablement la floraison associative existant au sein de l'ensemble de l'immigration. Mais cette nébuleuse associative n'offre pas toujours une grande lisibilité. Les associations créées par les immigrés ont des finalités très diverses. Leurs intitulés ne correspondent pas toujours à la réalité de leurs pratiques. Certaines favorisent incontestablement certaines formes de repli communautaire, que ce soit autour de la langue, de la religion ou d'une idéologie politique. D'autres ont au contraire des pratiques allant dans le sens de l'ouverture à la société d'accueil. C'est le cas en particulier de nombreuses associations féminines⁷⁴. D'autres enfin parviennent à conjuguer avec bonheur la défense d'une identité communautaire et la promotion de la responsabilité citoyenne.

Il faut d'ailleurs relever la difficulté de ces associations de femmes étrangères ou d'origine étrangère à émerger auprès de la population immigrée parce que leur existence même est d'abord une dimension des droits des femmes en général, également parce que le travail associatif était jusqu'alors (1980-1984)

⁷⁴ Voir la contribution de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes (chapitre II, 3 « *La place des femmes dans les représentations socio-économiques* »).

axé sur les travailleurs, donc le public masculin, gommant la question des femmes⁷⁵.

L'émergence associative « d'entraide » s'est développée à partir de 1980, stimulée par la « marche de l'égalité », dite « marche des Beurs ». On a tenté d'institutionnaliser cette dynamique de solidarité mais sans donner un statut réel à ces femmes : le mot de « femmes-relais » a émergé dans les années 1980. A un moment donné, on a voulu repérer ces femmes qui jouaient un certain rôle... ces femmes-relais sont encore aujourd'hui dans la précarité. Elles jouent ce rôle de médiateurs entre les associations et les institutions et travaillent dans les quartiers⁷⁶.

Si les associations d'immigrés constituent des interlocuteurs pour toute action publique en direction des immigrés, elles n'ont pas à être instrumentalisées par les pouvoirs publics, à tous les niveaux (national, régional, local). Si elles assument des missions de service public et d'intérêt général, en principe du ressort de l'Etat, ce doit être par convention et après vérification des garanties de représentativité réelle sur la base de la Charte d'engagements réciproques entre l'Etat et les associations signée entre le Premier ministre et la Conférence permanente des coordinations associatives, le 1^{er} juillet 2001. En effet, une simple délégation de pouvoir aux associations risque d'en faire des relais de la puissance publique et peut ainsi leur faire perdre leur capacité critique et leur première fonction qui est une représentation autonome des citoyens.

D'ailleurs, ces associations (comme aussi celles de défense des immigrés et des droits de l'Homme) sont présentes au sein du Conseil national de la vie associative (CNVA), nommées par décret du Premier ministre et au travers de coordinations membres de la Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA).

2. Les associations de défense des immigrés et des droits de l'Homme

De nombreuses associations et organisations sont actives dans le domaine de la défense des droits de l'homme et des droits civils de toutes les personnes. Nombre de ces organisations ont une grande expérience de la lutte pour l'égalité sociale et les droits civiques.

« Défendre les libertés publiques c'est défendre les droits de tous, et, bien entendu, d'abord les droits de ceux qui sont le moins à même de les défendre seuls... Ceci explique que certaines associations généralistes passent une grande partie de leur temps à défendre les droits des étrangers » précise

⁷⁵ Noria Boukhobza, ethnologue, « *Les associations en France : agir pour les étrangers, l'entraide* », in « *Associations françaises : faire progresser les droits ici et là-bas* », Orléans, septembre 2000, Rencontre nationale du Centenaire de la loi de 1901 sur la liberté d'association.

⁷⁶ Noria Boukhobza, op. cit.

Danièle Lochak⁷⁷, qui ajoute : « *inversement se battre pour les droits des étrangers, c'est plus généralement se battre aussi pour le respect des règles et des principes de l'Etat de droit* ».

Dans la société française comme dans d'autres pays en Europe, des atteintes aux droits de l'homme et aux droits civiques et des discriminations, notamment en matière d'accès à l'emploi ou au logement, touchent les immigrants. C'est pourquoi les associations précitées et les ONG ont depuis longtemps intégré ces questions tant dans leur philosophie que dans leurs activités.

Les organisations qui luttent contre le racisme et la xénophobie sont particulièrement utiles à cet égard. Elles réalisent un travail très important de dénonciation de la violation des droits de l'homme ainsi que d'information et de mobilisation sociale. Leur travail de prévention pour éviter les comportements racistes et xénophobes mérite d'être souligné. Ces comportements affectent également les descendants d'immigrés, de deuxième ou de troisième génération, ce qui est le signe d'un certain échec des politiques d'intégration.

Il faut souligner la participation grandissante d'immigrés au sein d'associations non spécialisées dans tous les secteurs de l'activité sociétale.

E - LES POLITIQUES SECTORIELLES

L'intégration ne se décrète pas et elle est avant tout du ressort de la volonté des immigrants qui souhaitent s'installer de façon durable en France et acquérir éventuellement la citoyenneté de notre pays. Toutefois, les pouvoirs publics se doivent de créer les conditions favorables à l'émergence de cette volonté d'intégration. Pour cela, il faut qu'ils utilisent les politiques sectorielles qui sont à leur disposition afin de rapprocher les immigrants des conditions de vie des Français et d'offrir à leurs enfants des chances égales de réussite. Les résultats de l'effort entrepris par les pouvoirs publics dans cette perspective se mesurent aux écarts que la situation des immigrants présente avec la moyenne observable dans divers secteurs.

Nous synthétisons ci-dessous les informations concernant ces divers secteurs.

1. L'habitat

La politique du logement des immigrants qui s'était constituée à l'origine comme une politique spécifique s'est beaucoup rapprochée de la politique de droit commun au cours des dernières années. Il existe encore des financements spécifiques mais ils ont beaucoup diminué en importance et ne sont plus utilisés qu'à titre complémentaire. Le secrétariat général de la Commission pour le logement des immigrants, créé en 1974, continue de jouer un rôle en matière

⁷⁷ Danièle Lochak, professeure à Paris X, ancienne présidente du Groupe d'information et de soutien des immigrants (GISTI).

d'orientation politique et de distribution des ressources complémentaires provenant encore des contributions patronales à l'effort de logement. Cette politique a permis un certain nombre d'avancées. La sur-représentation des immigrés dans ce que l'on appelle le logement non ordinaire (habitat de fortune, chambres meublées, foyers et centres d'hébergement) a beaucoup régressé. Un certain nombre de foyers ont pu faire l'objet d'améliorations au niveau du confort et devraient être à même d'attirer aujourd'hui une population socialement diversifiée.

Il reste toutefois un certain nombre de cas face auxquels l'action publique piétine depuis plusieurs années. Certaines zones d'habitat insalubre situées dans l'agglomération parisienne continuent d'accueillir des populations immigrées en situation précaire sans que n'apparaissent des perspectives sérieuses de résorption. On bute également depuis très longtemps sur le problème des foyers de travailleurs africains surpeuplés, en particulier dans certaines communes de l'agglomération parisienne, problème déjà évoqué.

L'aide financière distribuée par la Commission nationale pour le logement des immigrés a permis de faciliter l'entrée des ménages immigrés dans le parc HLM vers la fin des années 1970, alors que certains bailleurs sociaux étaient réticents à accueillir cette population.

Pour le reste, c'est la politique du logement social dit « ordinaire » qui a permis d'améliorer les conditions de vie des ménages immigrés. Le développement de l'aide à la personne et le conventionnement ont été favorables aux ménages immigrés ayant souvent de nombreux enfants et des ressources modestes. Mais leur accès en très grand nombre au parc HLM, même s'il a pu contribuer à améliorer leurs conditions de confort, les a aussi enfermés dans une trajectoire résidentielle dont ils ont du mal à s'écarter⁷⁸.

On observe des différences de statuts d'occupation significatifs entre immigrés et Français ainsi qu'entre différentes nationalités d'immigrés.

Selon l'enquête nationale sur le logement de l'INSEE de 1996, 55,9 % des Français sont propriétaires de leur logement contre 37,8 % des immigrés. Le taux de propriétaires est de 63,1 % chez les Italiens, de 42,9 % chez les Portugais, de 30,4 % chez les originaires du sud-est asiatique, de 23,6 % chez les Turcs, de 14,1 % chez les Maghrébins et de 7,5 % seulement chez les originaires d'Afrique sub-saharienne. Cette situation reflète des différences culturelles et dans les niveaux de ressources des ménages. Logiquement, on retrouve des pourcentages élevés de locataires en HLM dans les nationalités où la proportion de propriétaires est faible : 48,6 % des ménages maghrébins sont locataires en HLM, 37,1 % des Africains, 36 % des Turcs, 31,5 % des Asiatiques et 23 % des

⁷⁸ Se reporter au dossier « *Immigration, l'enjeu logement* », Habitat et société, septembre 1996, déjà cité, en particulier aux articles « *Le parc social se spécialise* » et « *Rééquilibrage sociologique des quartiers : pari impossible* », de Jean-Claude Touron, maître de conférences à l'université Paris XIV.

Portugais. Chez les Français non immigrés, la proportion de locataires en HLM n'est que de 14,5 % ; elle est de 22,7 % chez les Français par acquisition.

Pour un ménage maghrébin, la probabilité d'habiter en HLM est donc plus grande que pour un ménage européen ou asiatique. Le délai d'attente est aussi plus long. Enfin au niveau de la mobilité, on observe un faible taux de sortie de l'habitat HLM chez les Maghrébins. Les déménagements accomplis les amènent à quitter un logement HLM pour un autre. La proportion de ménages immigrés qui sont passés du statut de locataire en HLM au statut de propriétaire pendant la période séparant l'enquête INSEE de 1992 de celle de 1996 est beaucoup plus faible que la proportion de Français qui a suivi une telle mobilité.

La population immigrée, tout au moins certains groupes, est donc en grande proportion captive de l'habitat HLM alors qu'il s'agit d'un type de logement qui a plus vocation à être une étape dans une trajectoire résidentielle qui traduit en principe la promotion sociale à laquelle aspirent les ménages. Si l'intégration est un processus qui permet aux individus d'avoir des possibilités de participation sociale très large, le fait que beaucoup de ménages immigrés ne parviennent pas à quitter les quartiers HLM résulte du fait que leurs revenus augmentent moins vite que ceux des ménages français. Ceci peut être considéré comme un symptôme de leur relégation et signe un relatif échec de la lutte contre les inégalités et discriminations.

2. L'éducation

Depuis Jules Ferry, l'école est obligatoire pour tous les enfants jusqu'à un certain âge, actuellement 16 ans, y compris les enfants d'étrangers. Même les enfants entrés clandestinement en France et les enfants d'étrangers en situation irrégulière sont admis à l'école. Le refus de certains maires de scolariser des enfants dont la famille n'était pas en situation régulière a jusque là toujours été sanctionné par la Justice. Cependant, leurs parents ne les inscrivent pas toujours à l'école ou leur inscription n'est pas toujours suivie d'effet. En mai 2001, le ministre de l'Education nationale, lors des journées d'étude et de réflexion sur la scolarisation des élèves nouvellement arrivés en France, a réaffirmé les grands principes de l'école républicaine :

- « *l'école doit poursuivre sans relâche et en l'adaptant sa mission historique d'intégration des enfants arrivant en France ;*
- *l'école doit tout faire pour permettre à ces jeunes une acquisition rapide et solide de la langue française. »*

Ces principes sont - en partie - exprimés dans des instructions officielles publiées le 25 avril 2002, concernant en particulier l'obligation de scolariser les enfants de migrants âgés de moins de 16 ans, même s'ils sont en situation irrégulière. Le point faible de ces instructions est de « recommander » la mise en place des dispositifs nécessaires et non de les « décider ».

À ces fins, les politiques éducatives entendent prendre en compte la question de l'immigration, de manière explicite à travers les classes d'adaptation

qui permettent aux enfants primo-arrivants de bénéficier d'un appui renforcé pour une mise à niveau. Il est demandé aux autorités académiques que ne soit pas dépassé le délai d'un mois entre la demande de scolarisation et l'arrivée de l'élève dans la classe qui lui convient. Les classes d'initiation (CLIN) dans le premier degré et les classes d'accueil dans le second degré ne doivent être qu'un lieu de passage, un sas vers l'intégration la plus rapide possible dans le cursus ordinaire.

Il faut souligner le rôle intégratif et l'apport à l'approche de la langue française représenté par l'accueil précoce des enfants étrangers en école maternelle : or les jeunes étrangers sont nettement moins nombreux à fréquenter cette école dès deux ans (14 % contre 31 % pour l'ensemble des enfants français).

Mais deux questions demeurent très incomplètement résolues :

1.- Des centres de formation et d'information pour la scolarisation de migrants (22 sur le territoire national), anciennement appelés CEFISEM⁷⁹, existent depuis 1975. Leurs missions ont été repensées afin de leur donner un nouvel élan. Ils ont accompli un travail considérable. Mais tant que la formation initiale des enseignants dans les instituts universitaires des maîtres ne préparera pas l'ensemble des personnels à l'accueil des enfants non francophones et ne les sensibilisera pas au fait que leur première approche de notre langue est celle du français pour eux jusqu'alors langue étrangère, des blocages demeureront. Les réponses aux besoins des enseignants peuvent difficilement être satisfaites dans le contexte des actions de formation continue des CASNAV, deux journées par trimestre.

Formation à la didactique des langues étrangères, à la pédagogie interculturelle, besoins d'outils, nécessité de travailler en équipe pour préparer l'intégration scolaire des nouveaux arrivants : de telles exigences nécessitent temps et moyens.

2.- Pour les enfants étrangers dont nous traitons, la réalité est qu'ils doivent dans le même temps **apprendre une langue et apprendre dans cette langue, apprendre donc cette langue nouvelle pour eux et simultanément acquérir l'ensemble de leurs savoirs dans cette langue**. Mesure-t-on assez l'effort considérable exigé, les mécanismes et les procédures d'apprentissage et d'appropriation mis en oeuvre, d'enfants et d'adolescents placés dans des situations difficiles à gérer ? Car le français est pour eux à la fois « *langue de communication pour l'intégration dans une nouvelle société et langue permettant l'acquisition de savoirs scolaires autres que langagiers*. Ils doivent donc apprendre la langue et apprendre dans cette langue »⁸⁰

L'enseignement du français langue étrangère a jusqu'à présent été conçu essentiellement à partir des travaux des sciences de l'éducation et les didactiques

⁷⁹ Désormais CASNAV (Centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage).

⁸⁰ Stéphanie Clerc, « *La scolarisation des enfants de migrants : états des lieux et propositions d'actions* », séminaire CNAFAL-FCPE, Paris, septembre 2002.

des disciplines. En particulier, les apports de la psycho-linguistique peuvent aider à construire les démarches d'apprentissage et les outils conséquents⁸¹.

En dehors de ces mesures qui visent explicitement les élèves immigrés, il n'existe en principe pas de politique spécifique. En fait, la question des élèves issus de l'immigration à l'école est abordée à travers des politiques territorialisées. Les zones d'éducation prioritaire (ZEP) visent des quartiers où les ménages immigrés sont souvent nombreux. Des moyens supplémentaires sont ainsi mis à la disposition des écoles, représentant une forme de discrimination positive qui ne mentionne pas l'origine des bénéficiaires mais les considère à travers leur lieu de résidence et dont il a été fait mention plus avant.

Tableau 4 : Répartition (en %) de la présence étrangère dans les établissements publics et privés des premier et second degrés de 1990 à 2000

	1990-1991	1994-1995	1997-1998	1998-1999	1999-2000
Afrique	61,8	63,16	60,3	59,4	58,6
<i>dont : Maghreb</i>	53,8	53,71	49,2	48,0	46,4
<i>Afrique noire</i>	8,0	10,4	11,1	11,4	12,2
Union européenne	20,2	16,7	17,0	17,1	17,0
<i>dont : Portugal</i>	14,7	11,9	11,4	11,2	10,7
Turquie	7,1	8,7	10,4	11,0	11,6
Cambodge Laos Vietnam	4,9	4,6	3,5	3,3	3,1

Source : ministère de l'Éducation nationale. Direction de la programmation et du développement. Tableau extrait de l'étude du Conseil économique et social sur « L'insertion des jeunes d'origine étrangère », du 9 juillet 2002, présentée par Mme Mouna Viprey.

Quels sont les résultats d'une telle politique ? Il est difficile d'évaluer précisément la carrière scolaire des enfants d'origine étrangère dans la mesure où statistiquement ils deviennent invisibles après avoir acquis la nationalité française. Les chiffres précis manquent au niveau national. Il existe toutefois des études localisées et des évaluations qui font apparaître un certain nombre de choses. Au niveau de l'enseignement primaire, de manière générale, les choses se passent plutôt bien dans les quartiers bénéficiant des procédures ZEP. Les élèves acquièrent les connaissances de base et ne s'écartent pas de manière trop importante des moyennes académiques dans les évaluations qui sont faites. Au niveau du collège, les difficultés se développent ; c'est le temps de l'orientation et des mécanismes de sélection et d'exclusion.

⁸¹ Rencontre, le 8 novembre 2002, avec Mme Stéphanie Clerc, département de linguistique et de français langue étrangère, Université d'Avignon.

Tableau 5 : Les caractéristiques socio-démographiques des entrants en classe de sixième selon leur nationalité (en %)

		Français	Etrangers
Profession du chef de famille	Agriculteur	3,7	0,5
	Artisan, commerçant	7,7	5,6
	Cadre, chef d'entreprise	18,9	4,3
	Profession intermédiaire	21,7	4,0
	Employé	13,2	6,1
	Ouvrier qualifié	24,7	41,6
	Ouvrier non qualifié	7,9	30,6
	Inactif	2,2	7,3
Diplôme du père	Sans diplôme	10,3	46,9
	Certificat d'études primaires	14,3	15,9
	CAP, BEP ou BEPC	32,2	8,4
	Baccalauréat ou plus	27,0	7,5
	Inconnu	16,2	21,2
Diplôme de la mère	Sans diplôme	12,8	49,7
	Certificat d'études primaires	19,8	14,2
	CAP, BEP ou BEPC	31,2	7,6
	Baccalauréat ou plus	27,5	6,0
	Inconnu	8,7	22,5
Activité de la mère	Active	64,3	30,0
	Inactive	35,7	70,0
Taille de la famille	Un enfant	11,1	3,3
	Deux enfants	43,5	15,6
	Trois enfants	29,9	20,1
	Quatre enfants	9,6	17,8
	Cinq à sept enfants	5,1	35,9
	Huit enfants et plus	0,9	7,3
Rang dans la fratrie	Rang 1	46,8	32,9
	Rang 2	35,2	28,2
	Rang 3	11,1	16,9
	Rang 4 ou plus	7,0	22,1
Frère ou sœur au lycée ou dans l'enseignement supérieur	Oui	25,9	26,6
	Non	74,1	73,4
Structure de la famille	Biparentale	87,4	89,8
	Monoparentale	10,0	7,5
	Autre situation	2,5	2,7

Source : ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, DEP, panel national de 1989 d'élèves du second degré.

Tableau extrait de l'étude du Conseil économique et social sur « *L'insertion des jeunes d'origine étrangère* », du 9 juillet 2002, présentée par Mme Mouna Viprey.

A l'issue du premier cycle du secondaire, une majorité d'élèves des ZEP se trouve orientée vers des filières professionnelles trop souvent jugées comme synonymes d'échec.

Tableau 6 : Répartition par degré et niveau d'enseignement
des élèves scolarisés dans les établissements publics et privés en 1997-1998
selon leur nationalité

Degré et niveau d'enseignement	Ensemble	Français	Ressortissants de l'UE	Etrangers des pays tiers	Total étrangers	
					Effectifs	%
Pré-élémentaire	2 393 055	2 253 575	20 810	118 670	139 480	5,8
Élémentaire (CP-CM2)	3 884 536	3 637 031	42 700	204 805	247 505	6,4
Structures particulières (1)	59 691	51 627	734	7 330	8 064	13,5
<i>Total 1^{er} degré</i>	<i>6 337 282</i>	<i>5 942 233</i>	<i>64 244</i>	<i>330 805</i>	<i>395 049</i>	<i>6,2</i>
Sixième à troisième	3 162 896	2 994 019	30 600	138 277	168 877	5,3
CPA-CLIPA (2)	5861	5 450	6666	345	411	7,0
<i>S/Total 1^{er} cycle</i>	<i>3 168 757</i>	<i>2 999 469</i>	<i>30 666</i>	<i>138 622</i>	<i>169 288</i>	<i>5,3</i>
2 ^{ème} cycle général et techno.	1 477 252	1 414 848	13 702	48 702	62 404	4,2
2 ^{ème} cycle professionnel	708 263	657 785	7 623	42 855	50 478	7,1
dont : CAP	69 729	64 193	738	4 798	5 536	7,9
BEP	464 606	430 318	4 983	29 305	34 288	7,4
Bac Pro.	167 391	157 023	1 839	8 539	10 368	6,2
Autres	6 537	6 251	63	223	286	4,4
<i>S/Total 2^{ème} cycle</i>	<i>2 185 515</i>	<i>2 072 633</i>	<i>31 325</i>	<i>91 557</i>	<i>112 882</i>	<i>5,2</i>
Enseignement spécialisé (3)	118 626	106 699	1 500	10 427	11 927	10,1
Divers (4)	5 236	3 849	324	1 063	1 387	26,5
<i>Total 2^{ème} degré (4)</i>	<i>5 478 134</i>	<i>5 182 650</i>	<i>53 815</i>	<i>241 669</i>	<i>295 484</i>	<i>5,4</i>
<i>Total 1^{er} et 2^{ème} degrés</i>	<i>11 815 434</i>	<i>11 124 883</i>	<i>118 059</i>	<i>572 474</i>	<i>690 533</i>	<i>5,8</i>

(1) Classes d'initiation (CLIN), d'adaptation (CLAD) et d'intégration scolaire (CLIS).
(2) Classes préparatoires à l'apprentissage (CPA) et classes d'initiation pré-professionnelles en alternance (CLIPA).
(3) Sections d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA) et établissements régionaux d'enseignement adapté (EREA).
(4) Formations complémentaires diplômantes et préparations diverses (ces effectifs ne sont pas inclus dans le tableau précédent, d'où 690 533 – 1 387 = 689 146).
NB : Les pourcentages sont calculés sur l'effectif total (Français + étrangers) de chaque degré et niveau.

Source : ministère de l'Éducation nationale. Direction de la programmation et du développement.
Tableau extrait de l'étude du Conseil économique et social sur « L'insertion des jeunes d'origine étrangère », du 9 juillet 2002, présentée par Mme Mouna Viprey.

S'agissant des discriminations qui frappent les jeunes d'origine étrangère ou supposée telle en matière d'éducation, nous renvoyons à nouveau à l'étude du Conseil économique et social du 9 juillet 2002 présentée par Mme Mouna Viprey au nom de la section des affaires sociales.

3. La formation

Les formations qui s'adressent spécifiquement aux immigrés sont surtout d'ordre linguistique et font souvent une part importante à l'amélioration du français écrit. Pour les adultes immigrés touchés par le chômage et qui s'efforcent de se reconverter, le fait de ne pas maîtriser l'écriture est souvent un obstacle majeur pour postuler à diverses formations professionnelles.

Certains sont systématiquement dirigés vers des stages de français écrit alors qu'ils ne maîtrisent pas la langue parlée et que leur souhait est d'acquérir une qualification manuelle. Rapidement découragés ils abandonnent assez vite toute volonté de formation.

L'importance du chômage de longue durée chez les immigrés adultes témoigne d'une difficulté d'accès aux formations susceptibles de permettre une reconversion ou qualification. Les formations proposées aux femmes de bas niveau de qualification connaissent un succès plus important car elles débouchent en général sur des emplois dans le secteur des services rendus aux particuliers ou aux entreprises. Elles sont souvent, pour beaucoup de femmes adultes, la première occasion d'acquérir un peu d'autonomie et d'échapper au seul univers familial.

Les formations destinées aux jeunes ne s'adressent pas spécifiquement aux personnes d'origine étrangère. Elles sont toutefois destinées à des jeunes ayant un faible bagage scolaire et ne débouchent pas toujours sur un emploi. L'usage qui en est quelquefois fait en détourne la finalité première et permet seulement de solvabiliser des jeunes sans ressources qui ne sont pas encore en âge de percevoir le RMI.

Alors que les perspectives d'emploi s'étaient améliorées depuis la fin des années 1990, les politiques de formation n'avaient pas été repensées dans ce contexte relativement favorable. La conjoncture présente impose plus que jamais une correction de la politique de formation conduite.

4. Le travail social

Le travail social en direction des immigrés est une tradition ancienne en France. Les finalités sont de les aider sur un plan administratif, financier et familial. Il existe certains organismes de travail social spécialisés comme le SSAE ou l'ASSFAM, association héritée de l'ancien Service Social Nord-Africain. Ils interviennent au début du parcours migratoire auprès des primo-arrivants. Par la suite, les familles immigrées peuvent bénéficier des services sociaux de secteur.

Le travail social en direction des immigrés constitue-t-il un appui à leur intégration en France ou non ? Dans la mesure où il permet de résoudre un certain nombre de difficultés administratives, économiques et familiales ou quand il facilite l'accès à un logement répondant aux besoins des ménages, il joue un rôle positif par rapport à l'intégration. Quand il se transforme en une assistance systématique, il ne fait pas contre qu'empêcher l'accès à l'autonomie

et encourager des formes de passivité. Certains ménages immigrés sont quelquefois entourés de très nombreux travailleurs sociaux qui manquent des moyens et des instruments de leurs interventions, en particulier pour harmoniser leurs actions. Avec les années de crise, les travailleurs sociaux ont été amenés à s'orienter vers une gestion à court terme de la précarité et de la pauvreté.

Devant cet état de fait, des initiatives ont vu le jour avec, en particulier, la préoccupation d'associer les habitants des quartiers en difficulté aux actions de proximité. C'est ainsi que des régies de quartier ont recruté des habitants sensibilisés à leur cadre de vie et à l'entretien de leur environnement. On constate ainsi le développement de coopérations entre professionnels de l'action sociale et associations d'habitants. Un effort de rapprochement a été réalisé avec l'installation de « plates-formes » de services publics dans les quartiers périphériques de manière à traiter globalement la demande sociale des habitants et d'éviter la dispersion des actions ou l'enfermement dans une approche strictement locale. Ceci justifie la recherche d'une meilleure coordination des différentes formes de travail social.

Le signe le plus évident d'une intégration réussie tient toutefois dans le fait que les ménages n'aient plus besoin de recourir à l'aide des travailleurs sociaux.

5. L'emploi

La population active étrangère était évaluée à 1 589 000 personnes en mars 1999, soit 6 % de la population active totale (source : recensement de 1999). Il y a une baisse régulière de cette part depuis 1975. C'est un phénomène qui s'explique logiquement par la modification de la structure de cette population étrangère qui aujourd'hui compte beaucoup plus d'enfants et de personnes âgées qu'elle n'en comptait en 1975. C'est surtout le nombre d'hommes actifs qui a baissé au sein de la population étrangère. En revanche la proportion de femmes au sein de la population active étrangère n'a fait que progresser et compense nettement la diminution des hommes. Alors que 16 % des actifs étrangers étaient des femmes en 1954, ce taux est passé à 37,2 % en 1999. Le taux de chômage chez les étrangers en âge d'exercer une activité est nettement plus élevé que celui de la population française : 24,1 % en 1999 contre 11,8 % chez les Français de naissance et 18,1 % chez les Français par acquisition.

Ce taux est très varié selon le sexe, les classes d'âge et les origines. Chez les Portugais, le taux de chômage global est légèrement inférieur à celui de la population française. Pour l'ensemble des étrangers originaires d'un pays de l'Union européenne, le taux de chômage est voisin de ce qu'il est au niveau de la population française. Pour les autres étrangers, il est beaucoup plus élevé et se situe souvent autour de 35 %, que ce soit chez les Algériens, les Marocains et les Tunisiens ou chez les Turcs, les originaires d'Afrique sub-saharienne ou les originaires du sud-est asiatique, bien qu'un peu plus bas dans cette dernière catégorie.

Les hommes étrangers originaires de cet ensemble de pays ont un taux de chômage oscillant entre 23 % et 32 %. Chez les femmes, ce taux se situe aux alentours de 43 % alors qu'il n'est que de 14 % environ chez les Françaises de naissance et de 20 % chez les Françaises par acquisition. Cette importance du taux de chômage des femmes étrangères provenant des pays hors de l'Union européenne doit être appréciée à la lumière de la double discrimination (cf. contribution de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes) et témoigne de difficultés importantes des femmes étrangères à trouver leur place sur le marché du travail.

Comme dans l'ensemble de la population, le taux de chômage des hommes étrangers est particulièrement élevé chez les jeunes. Mais il y a une sur-représentation de chômeurs étrangers parmi les classes d'âge de 16 ans (âge de fin de la scolarité obligatoire) à 29 ans par rapport à ce que l'on trouve chez les Français où ce taux est déjà très important. Chez les Français de naissance, il se situe autour de 16 % alors qu'il dépasse 26 % au niveau de l'ensemble des étrangers. Les écarts sont encore ici très importants selon les nationalités. On trouve près de 40 % de chômeurs en moyenne chez les originaires des trois pays du Maghreb âgés de 15 à 29 ans. Ce taux est un peu plus faible chez les Turcs, les originaires d'Afrique sub-saharienne et les originaires du sud-est asiatique. Ceci est sans doute dû à une fréquente pratique du partage d'activité professionnelle au niveau du domicile familial, par exemple dans la confection. Il faut noter que chez les Français par acquisition ayant entre 15 et 29 ans, le taux de chômage reste élevé, avec plus de 25 %, ce qui le rend plus proche de celui des étrangers que de celui des Français de naissance. Le fait de devenir Français n'a donc en apparence que des incidences assez faibles sur les possibilités d'insertion sur le marché du travail. L'examen des origines des Français par acquisition révélerait sans doute les mêmes contrastes entre les différentes nationalités que chez les étrangers.

D'où vient cette sur-représentation des chômeurs chez les étrangers qui persiste chez certaines classes d'âge des Français par acquisition ? Dans le cas des adultes, on peut évoquer le manque de formation générale, l'absence de qualifications professionnelles pointues, l'inadaptation à l'évolution de la situation économique et à des offres d'emploi ne répondant pas aux demandes. Dans le cas des jeunes dont une grande partie a été scolarisée en France, il est plus difficile de s'en tenir à ces explications. Cela met en cause les capacités du système de formation français à donner aux jeunes étrangers et même aux jeunes Français d'origine étrangère les mêmes capacités à travailler que les jeunes Français de naissance. Il ne suffit pas de mettre en cause le système éducatif initial et les apprentissages scolaires, il y a aussi indéniablement des facteurs discriminants qui jouent sur le marché du travail contre certains jeunes étrangers et certains jeunes Français d'origine étrangère. Certes, l'enquête nationale du

Centre d'études et de recherches sur les qualifications⁸² n'a pas identifié de caractéristique a priori discriminatoires sur le marché du travail selon la nationalité d'origine, mais l'enquête n'avait pas proposé « avoir une origine étrangère » comme modalité.

En revanche, le diagnostic de l'Association pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes diplômés⁸³ nous apprend que pour cette population hors toute discrimination de caractère raciste, on observe une discrimination dont la première conséquence est alors « *la déqualification : les jeunes diplômés issus de l'immigration sont plus souvent amenés à accepter des emplois inférieurs à leur niveau de qualification* », or le diagnostic atteste que « *89 % des jeunes diplômés issus de l'immigration sont de nationalité française* », que l'âge de la première embauche est plus tardif que pour les jeunes en général (40 % ont 25 ans et plus) à niveau de diplôme égal. On constate également qu'ils accèdent à des emplois plus précaires, plus déqualifiés, moins rémunérés. Un exemple précis nous est fourni par le diagnostic pris dans le domaine commercial : « *53 % des jeunes diplômés issus de l'immigration formés dans ce domaine ont trouvé un emploi pour 73 % des autres jeunes* ».

L'étude de notre Assemblée sur « *L'insertion des jeunes d'origine étrangère* »⁸⁴ a développé la réalité de la discrimination sélective sur le marché du travail des jeunes dont il est question, hors le fait que les emplois publics et certains emplois du secteur privé sont fermés à ceux d'entre eux qui sont étrangers. On s'y reportera avec intérêt, en particulier à la présentation des taux de chômage des 15-24 ans, attestant que sur les quinze dernières années (enquêtes emploi, mission INSEE-CES, 1985-2001), ce taux atteint 37 %.

On peut aussi pointer l'inefficacité des aides à l'accès à l'emploi. Plusieurs procédures ont été mises en place visant en particulier le public des jeunes dits « défavorisés ». La persistance d'un taux de chômage élevé dans ce public atteste qu'elles n'ont guère eu de succès. Les aides à la création d'entreprises sont sans doute à repenser. Comme beaucoup d'autres, des étrangers prennent des initiatives pour créer de petites entreprises dans divers secteurs artisanaux. Ils disposent souvent des compétences techniques et du capital initial suffisant. Leurs initiatives tournent en général court par insuffisance de compétences dans le domaine de la gestion. Il n'y a sans doute pas assez de formation et d'accompagnement adaptés à la création d'entreprises par des étrangers, ce qui paraît dommageable car ces entreprises peuvent aussi créer des emplois salariés pour nombre de jeunes touchés par le chômage.

Les proportions concernant le chômage des étrangers que nous donnons ici sont issues du recensement de 1999. Elles sont donc datées mais, depuis les

⁸² J.F. Giret, A. Lopez, F. Cedo, « *Les six premières années de vie active de jeunes sortis de l'enseignement secondaire en 1994* », documents de l'Observatoire, avril 2002.

⁸³ AFJJD, « *L'insertion professionnelle des jeunes diplômés issus de l'immigration* », diagnostic réalisé avec le soutien du FAS, Paris, décembre 1999.

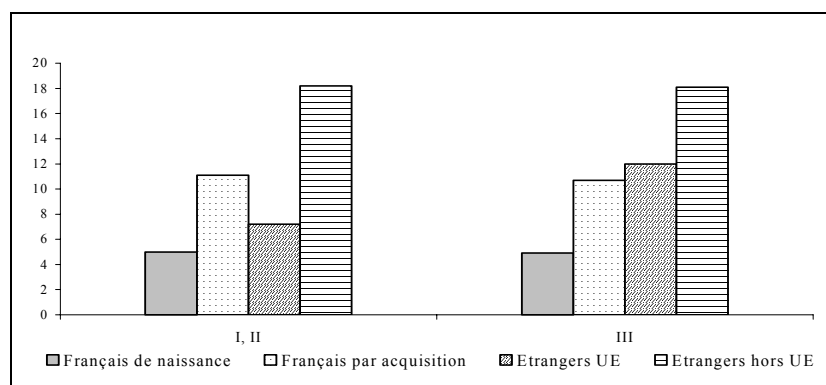
⁸⁴ op.cit.

années 1980, elles sont restées à peu de choses près au même niveau et ont caractérisé de la même façon les différentes catégories. Elles ont donc une valeur structurelle. Toutefois, l'année 2000 a marqué une diminution sensible du chômage des jeunes grâce à des initiatives comme les emplois-jeunes qui ont tout de même bénéficié aux jeunes d'origine étrangère. Il n'est pas certain que l'année 2002 confirme cette amorce de redressement. Mais la croissance soutenue qui a marqué cette année a aussi joué un rôle positif dans l'amélioration de la situation de l'emploi des jeunes d'origine étrangère. Ceux-ci ont toutefois surtout bénéficié d'emplois temporaires qu'ils ont acceptés quelquefois en sacrifiant en partie leur formation. Un lien plus efficace entre formation qualifiante et emploi devrait permettre à ces catégories de jeunes qui souffrent de handicaps divers par rapport à l'accès au travail d'échapper au cycle des emplois précaires et des stages sans lendemain entrecoupés de périodes de chômage. L'emploi stable qui offre des perspectives de progression reste un des plus sûrs vecteurs de l'intégration.

S'agissant des discriminations qui frappent les jeunes d'origine étrangère ou supposée telle en matière d'accès à l'emploi, nous renvoyons à l'étude de Mme Mouna Viprey. Celle-ci présente la vulnérabilité de ces jeunes en matière de transition professionnelle (notant que si les jeunes étrangers sont sur-représentés dans les dispositifs d'insertion, ils sont sous représentés dans les dispositifs en alternance qui conduisent plus sûrement à l'emploi).

Nous reprenons le constat important de cette étude : *« le destin professionnel des « héritiers de l'immigration » qui ont échappé à l'échec scolaire ne les met pas dans une position d'égalité avec les jeunes diplômés européens (...) L'insuffisante maîtrise de la langue française ou encore le bas niveau de qualification, souvent invoqués comme sources de barrières à l'emploi des jeunes étrangers, ne peuvent plus l'être quand il s'agit d'une population jeune ayant des niveaux de diplôme I, II et III »*. Ce constat se retrouve dans nombre de pays européens. Ceci est attesté par le graphique ci-après :

Graphique 3 : Taux de chômage par niveau d'études



Source : INSEE, enquête emploi mars 2000, exploitation DARES.

Graphique extrait de l'étude du Conseil économique et social sur « *L'insertion des jeunes d'origine étrangère* », du 9 juillet 2002, présentée par Mme Mouna Viprey.

F - LES OUTILS DE L'INTÉGRATION SONT-ILS ADAPTÉS ?

Le débat qui a concerné la question de l'intégration au cours des dernières années a abouti à modifier sensiblement la conception de ce processus. L'universalisme républicain s'est fait plus concret, reconnaissant d'une part le poids des discriminations ethniques qui contrarient l'accès des enfants d'immigrés à une véritable égalité citoyenne et admettant d'autre part l'originalité culturelle et religieuse chez les citoyens issus de l'immigration. Depuis une dizaine d'années, cette évolution se traduit dans les statistiques, qui prennent en compte désormais la notion d'immigré, et non plus seulement celle d'étranger (cf. glossaire en annexe).

Ceci ne se fait pas sans un débat intense parmi les spécialistes français des questions d'immigration. Ceux qui sont les plus favorables à cette nouvelle approche argumentent en soulignant l'intérêt de repérer statistiquement les Français d'origine étrangère pour mieux juger de l'égalité de leur situation par rapport à celle des Français de naissance. Cela permet aussi de mieux prendre en compte les discriminations qui pourraient les toucher. Les opposants à ce changement redoutent l'émergence d'une catégorisation « ethnique » des citoyens français, les enfermant dans leurs origines, accroissant le risque d'installation de sociétés séparées.

C'est avant tout le constat de la persistance de nombreux obstacles à la participation des immigrés et de leurs descendants à la vie de la société française qui a provoqué une telle évolution. Les obstacles à cette participation ne sont pas que d'ordre juridique. Ils sont surtout d'ordre social et économique. Les politiques d'intégration se sont réajustées à partir de cette prise en compte des situations d'inégalité qui caractérisent de façon persistante certains groupes issus

des immigrations de main-d'œuvre des années 1960 et 1970 ainsi que des regroupements familiaux qui leur ont succédé. La lutte contre les discriminations est devenue une des finalités principales de l'action gouvernementale au point que le Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles a changé de nom, s'appelant désormais Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD).

Cela va-t-il aboutir à créer de nouveaux outils en faveur de l'intégration ?

Il est incontestable que le FASILD malgré sa nouvelle appellation reste un moyen mis en place dans les années 1950-60 pour répondre à la situation économique et politique du moment. Comme d'autres outils créés à la même époque, le FASILD devrait rentrer dans une réflexion d'ensemble créatrice de moyens nouveaux capables de rompre avec certaines pratiques routinières, et d'aller ainsi vers une démarche qui corresponde mieux aux aspirations actuelles des populations immigrées ou d'origine immigrée. Il en est de même pour d'autres structures, comme l'Office des migrations internationales, qui peut avantageusement s'ouvrir sur d'autres sphères de compétences notamment dans le domaine du co-développement.

Il en est de même des structures étatiques ; le Comité interministériel à l'intégration ne s'est pas réuni depuis cinq années, avec toutes les conséquences que cela engendre eu égard à sa large compétence de régulateur du concept de l'intégration.

Jusqu'à présent, la France a donné une base territoriale à sa politique d'intégration républicaine. Sous l'appellation de « politique de la ville » se sont développées des initiatives visant à améliorer les conditions d'habitat, de vie sociale et de chances de réussite scolaire et professionnelle des populations vivant dans des quartiers en difficultés, où se rencontrent souvent des proportions élevées de ménages étrangers ou d'origine étrangère. A travers cette politique, c'est essentiellement la dimension sociale de la question qui est traitée.

Vingt ans après le lancement de la politique de la ville et de la politique des zones d'éducation prioritaire (ZEP), force est de constater que les quartiers en difficultés conservent toujours une image négative quels qu'aient été d'incontestables effets positifs de cette politique au bénéfice des enfants et de leur intégration à leurs environnements. La politique de la ville, en désignant ces quartiers, a aussi contribué à renforcer leur stigmatisation. Amener dans un quartier tous les équipements nécessaires et y faire de l'action sociale de proximité, c'est certes prendre en compte les besoins des habitants, mais c'est aussi les inciter à demeurer dans leur cadre de vie plutôt que d'entrer en contact avec d'autres univers sociaux et culturels.

De nombreuses études, réalisées en particulier par l'INED, démontrent que le processus d'intégration progresse à travers des signes révélateurs comme le nombre d'unions mixtes, l'usage exclusif du français dans la vie quotidienne, l'alignement sur les comportements de fécondité dominants dans la société d'accueil. Mais, malgré ce rapprochement sous un angle avant tout culturel, il

reste des écarts importants sur le plan économique et social. Les populations étrangères ou immigrées se caractérisent par un taux de chômage élevé, une captivité résidentielle importante, ainsi que par une sur-représentation parmi les auteurs de délits répertoriés, les statistiques de la délinquance reflétant notamment l'activité des services de police.

Le paradoxe tient à ce qu'il s'agit là de la population vivant dans les zones qui sont les plus fortement bénéficiaires de la politique de la ville. Cette politique, substitut de la politique d'intégration, n'aurait-elle fait que renforcer la stigmatisation dont les populations de ces quartiers sont victimes ? C'est là une question qu'il est légitime de poser au regard des résultats enregistrés. Certaines réponses dénoncent le manque de solidarité de collectivités locales par rapport à l'accueil des populations immigrées, ainsi que les pratiques discriminatoires à l'embauche, comme responsables de l'échec relatif du processus d'intégration. D'autres considèrent que les politiques d'intégration et de la ville ont surtout des ambitions normatives et un projet d'instauration de la paix sociale, camouflés derrière un objectif affiché de lutte pour l'égalité et l'accès à la citoyenneté.

Quoi qu'il en soit, on peut constater qu'un nombre encore élevé d'individus parviennent à trouver un mode de participation satisfaisant à la vie sociale, tandis qu'une minorité significative reste au bord de la route, dans un processus de désintégration plutôt que d'intégration.

G - LES PHÉNOMÈNES COMMUNAUTAIRES

Certains travaux de recherche ont pu constater ces dernières années que le mode de structuration d'une partie des populations issues de l'immigration évolue maintenant vers le communautarisme religieux, ethnique, voire sectaire, après être passé par l'« associativisme » et la participation à la vie locale dans un espoir d'intégration à la société globale⁸⁵.

Quelle est la réalité de cette tendance ? Qui touche-t-elle plus particulièrement et quelles en sont les causes et les effets ?

La notion de communauté ne s'oppose pas a priori à l'idée d'intégration, s'agissant notamment des primo-arrivants. La communauté peut être un lieu de solidarité et un moyen de régulation appréciable pour les immigrés arrivant dans un pays dont ils ne connaissent pas les codes et les normes. Le recours à la communauté leur évite le choc du déracinement et les risques de marginalisation qui peuvent en découler à leur arrivée. La communauté est aussi un lieu de socialisation efficace pour des jeunes qui peuvent y trouver un certain nombre de repères avant qu'ils puissent s'en affranchir et élargir leur mode de sociabilité à d'autres fragments de la société. A condition de dépasser progressivement son cadre, la communauté, lieu organisé susceptible de transmettre des valeurs peut être un bon auxiliaire de l'intégration individuelle et, quelquefois, un exemple de

⁸⁵ En particulier les travaux de G. Kepel, « *Les banlieues de l'islam* », Le Seuil, 1991, et « *A l'ouest d'Allah* », Le Seuil, 1996.

pratiques intergénérationnelles dont le manque est une marque fréquente de notre environnement actuel. Certaines politiques d'intégration se sont appuyées avec succès par le passé sur les communautés immigrées comme aux Pays-Bas, en Suède ou en Grande-Bretagne, alors que la France est attachée au modèle de l'intégration individuelle et républicaine.

La notion de communauté effraie plus aujourd'hui à l'heure où la montée des fondamentalismes donne aux dynamiques communautaires ethniques ou religieuses une tournure inévitablement agressive. Le risque est pourtant moins l'action régulatrice de la communauté plus ou moins informelle que le « communautarisme », c'est-à-dire un mode d'organisation intermédiaire susceptible de gérer le rapport entre les individus et l'État. Ce type d'organisation qui a caractérisé longtemps la vie politique d'un pays comme le Liban, avec les effets tragiques qui se sont manifestés à partir de 1975, impose aux individus une première appartenance à une communauté avant l'appartenance citoyenne.

Même si personne n'envisage en France l'occurrence d'un scénario à « la libanaise » on assiste toute de même ici ou là à l'émergence d'organisations qui visent à établir un mode de régulation sociale à partir de références ethniques ou religieuses, en rejetant au second plan, voire en excluant, la référence à la loi républicaine et le principe de laïcité, ce communautarisme touchant aussi des populations non issues de l'immigration.

Qu'est-ce qui conduit aujourd'hui en France à l'apparition de tels phénomènes ? Il y a des causes internes, endogènes à l'évolution de la société française, et des causes externes, liées à l'influence du contexte international qui, aujourd'hui, grâce aux médias, pénètre jusque dans l'univers intime des familles et des quartiers.

Les causes internes sont diverses. Elles peuvent être dues à un déficit d'organisation sociale. Des jeunes d'origine étrangère nés en France - mais également des jeunes n'ayant pas acquis la nationalité française - ne se reconnaissent plus dans les coutumes et les pratiques de la communauté de leurs ascendants. Un exemple nous en est fourni par les refus de nombreuses adolescentes et jeunes femmes d'origine turque ou du Maghreb qui refusent le mariage forcé et contestent l'autorité - plus exactement l'intrusion dans leurs vie et choix personnels - des frères.

Un certain déficit d'intégration en direction des jeunes d'origine étrangère les prédispose à s'identifier à la fois à leur communauté d'origine et à celle du pays d'accueil. Restant à la marge du monde du travail, ils n'ont pas l'occasion de découvrir les organisations solidaires qui s'y sont constituées. Le monde du travail lui-même a beaucoup changé, et les solidarités y sont moins prégnantes aujourd'hui qu'autrefois. La vie associative locale s'essouffle parfois et peut ne plus offrir de modèle de structuration assez attractif.

On trouve donc de plus en plus de jeunes, issus ou non de l'immigration, dont le sentiment d'identité collective ne repose que sur un sentiment diffus

d'exclusion et de discrimination. Les comportements individuels ne trouvent plus de normes sur lesquelles se moduler. Cela génère des conduites désordonnées et violentes qui perturbent la vie sociale dans les quartiers où ils habitent. Le groupe ne retrouve son unité active que dans l'opposition à la société qui les exclut. Celle-ci s'exprime souvent à travers une réaction de défense du territoire menacé par l'intrusion des représentants de la loi. C'est un sens que l'on peut donner aux affrontements avec la police lorsque celle-ci tente de pénétrer dans une cité. Pour les jeunes qui sont les principaux protagonistes de ces affrontements, la cité est souvent le seul lieu où ils peuvent se valoriser et le dernier repère qui leur assure une certaine conscience d'exister. Ils sont marqués par un effacement de l'autorité des adultes et des difficultés réelles d'accès à l'emploi.

Si une organisation de type communautaire peut se développer dans un tel milieu, elle privilégiera des références idéologiques qui peuvent jouer sur le désir de retrouver des racines, des points de repère et des normes de comportement personnel et collectif tout en mobilisant les rancœurs contre une société où l'on n'a pas réussi à trouver sa place ou, parfois, voulu la trouver. Il y a aujourd'hui, dans un bon nombre de cités, un vide que des groupes radicaux semblent plus à même de combler que les diverses institutions éducatives, préventives ou répressives.

L'action prosélyte de groupes islamistes de tendance « piétiste » comme le mouvement « Foi et pratique » inciterait plutôt les adeptes à se couper du reste de la société pour vivre selon des règles inspirées d'une interprétation totalement littérale des textes de l'islam. D'autres groupes comme ceux qui appartiennent à la mouvance « salafiste » ont des visées plus politiques et s'efforcent de prendre le pouvoir dans certains quartiers, soumettant la population à leur conception de l'ordre et invitant les plus radicaux à s'engager dans un combat qui ne se limite pas au domaine idéologique.

Ce type de communautarisme peut avoir des effets désastreux à long terme. Il contribue à donner une image négative de l'islam à l'heure où s'impose la reconnaissance de cette grande religion comme ayant sa place en France et pouvant s'exprimer par la bouche de représentants acceptés à la fois par l'ensemble de la communauté et par les pouvoirs publics...

La multiplication des agressions contre des synagogues et des institutions juives de la part de jeunes musulmans de banlieue constitue un signe inquiétant de la transformation du rapport entre deux communautés religieuses en un rapport d'opposition idéologique prenant des formes violentes. Ces phénomènes restent pour l'instant très minoritaires mais constituent des symptômes d'une certaine crise du processus d'intégration, le même intégrisme pouvant exister dans l'une ou l'autre communauté.

H - LES INCIDENCES DE LA SITUATION PRÉCAIRE DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE SUR LEUR INTÉGRATION

Les étrangers en situation irrégulière peuvent-ils s'intégrer à la société d'accueil ou leur situation clandestine et précaire leur rend-t-elle impossible une telle démarche ? Il y a plusieurs cas de figure parmi les sans papiers. Certains sont victimes de réseaux mafieux auprès desquels ils sont parfois lourdement endettés. Il doivent de ce fait consacrer tout leur temps à travailler dans un contexte assez particulier pour rembourser leurs dettes. De ce fait, ils vivent repliés dans un monde communautaire aux limites étroitement définies et le contrôle qu'ils subissent de la part de leurs « employeurs » ne leur offre que peu d'occasions de contact avec la population française. Beaucoup d'immigrés turcs ou asiatiques contraints de travailler dans des ateliers clandestins pendant des horaires très longs vivent dans la hantise d'une arrestation suivie d'une expulsion et évitent au maximum les contacts avec la société d'accueil. Ils sont souvent tenus à la marge de la société par leurs employeurs qui disposent d'importants moyens de pression sur eux.

Arrivent à nouveau au devant de la scène des mouvements revendicatifs de la part de ceux ou celles qui veulent échapper à cette situation d'enfermement.

Les manifestations publiques de « sans papiers » comptent depuis quelques années un certain nombre de ressortissants chinois alors qu'ils font traditionnellement partie des réseaux les plus fermés et les plus en butte aux pressions des employeurs clandestins. Sous l'action de certaines associations d'amitié franco-chinoises comme l'association Pierre Ducerf, implantée dans le III^{ème} arrondissement de Paris, dont les membres parlent chinois et connaissent bien les problèmes de la Chine, l'information circule davantage et la demande de régularisation qu'expriment les manifestations de « sans papiers » témoigne, sinon d'un désir d'intégration, tout au moins d'une volonté de vivre au grand jour et en dehors des réseaux communautaires. Cela se manifeste aussi à travers le rapprochement, voire l'adhésion de « sans papiers » à des associations, des syndicats, voire à des partis politiques.

De nombreux clandestins ont dès le départ des attitudes de recherche d'intégration. Devant la difficulté d'obtenir une régularisation grâce au droit d'asile, certains élaborent des stratégies visant à démontrer leur bonne insertion dans la société française afin d'éviter l'expulsion. La recherche de contacts avec des citoyens français susceptibles de témoigner de leur bon niveau d'insertion locale les amène à créer des liens avec le voisinage. Certains établissent même une liaison, voire contractent un mariage, avec un ressortissant français. Ces liens sociaux aboutissent à la multiplication de relations avec des ressortissants français et constitue une démarche d'intégration. La recherche déjà citée à propos du devenir des personnes régularisées à la suite de la loi du 11 mai 1998 a fait ressortir que la plupart d'entre eux avaient rapidement trouvé un emploi régulier grâce aux nombreux contacts noués antérieurement⁸⁶. Certaines

⁸⁶ F. Brun et S. Laacher, op. cit.

personnes dépourvues de papiers parviennent parfois à vivre et travailler plusieurs années en France sans problème particulier.

Il reste nécessaire de mener une action efficace en direction de l'immigration clandestine, en particulier à l'encontre des réseaux qui exploitent la volonté ou la nécessité de migrer de certaines personnes et qui ensuite profitent de la détresse dans laquelle se retrouvent ceux qui vivent en France dans l'irrégularité.

III - ASPECTS JURIDIQUES PRÉSENTS

Le droit de l'immigration relève encore majoritairement des compétences nationales, tout en évoluant vers une prise en compte de plus en plus importante de la part des instances communautaires. Il est bon de rappeler certains principes fondamentaux sur lesquels s'appuie notre droit national au regard de l'immigration, comme par exemple l'article 13 de la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, qui définit la liberté de migrer comme un droit fondamental, que ce soit à l'intérieur d'un Etat ou d'un Etat à un autre :

1 « *Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un Etat.* »

2 « *Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays.* »

L'immigration est un phénomène qui concerne aujourd'hui tous les Etats engagés dans la construction de l'Union européenne mais à des degrés divers. Certains pays comme l'Espagne ou l'Italie disposaient de peu de législation sur l'immigration il y a encore une quinzaine d'années. D'autres pays comme la France ont une tradition juridique plus ancienne à propos de l'immigration. Mais aujourd'hui, tous se doivent de trouver, à travers le droit communautaire de l'immigration en cours d'élaboration, des règles communes, acceptables par tous, pour accueillir au mieux les migrants en respectant les grands principes auxquels tous adhèrent aujourd'hui.

A - LE DROIT ACTUEL DE L'IMMIGRATION EN FRANCE

La loi n° 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers et au droit d'asile, dite loi « Réséda », modifie le cadre juridique dans lequel s'inscrit l'asile en droit français et modifie l'ordonnance du 2 novembre 1945, qui demeure la base actuelle du droit de l'immigration en France. Elle a été présentée devant le Parlement par M. Chevènement, alors ministre de l'Intérieur.

La loi n° 98-349 modifie profondément la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 en décidant :

- que l'OFPRA et la Commission de recours des réfugiés (CRR) ont compétence pour reconnaître la qualité de réfugié à toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté ;

- que les réfugiés reconnus sur ce fondement sont régis par les mêmes dispositions, donc soumis au même régime juridique, que les réfugiés reconnus en application de la convention de Genève.

L'asile constitutionnel est ainsi intégré au droit positif et produit des effets équivalents à celui de l'asile conventionnel.

Toutefois, selon Catherine Teitgen-Colly et François Julien-Laferrière⁸⁷, « *les conditions de l'asile constitutionnel sont en effet plus strictes que celles de l'asile conventionnel. (...) L'asile constitutionnel exige d'abord des persécutions, alors que la convention de Genève ne requiert, pour s'appliquer, que des craintes de persécution. Il nécessite ensuite une action, alors que la convention de Genève protège au-delà du militant, la victime passive. (...) Ainsi que l'a observé le Haut commissariat aux réfugiés, l'asile constitutionnel risque d'« affaiblir la protection conventionnelle et de contrarier en même temps l'objectif d'harmonisation des politiques d'asile au sein de l'Union européenne »*⁸⁸ »

Cette loi a reçu divers textes et circulaires d'application. La plus importante des circulaires est celle du 12 mai 1998 prise en application de la loi votée la veille. Cette circulaire précise les modalités d'application de la loi avec des instructions très détaillées en particulier en ce qui concerne les nouveaux titres de séjour temporaires créés par cette loi.

On peut aussi citer la circulaire du 26 juin 1998 relative à la procédure de délivrance de l'attestation d'accueil. Cette attestation a pour but de s'assurer du consentement de l'hébergeant quant à l'accueil d'un ou plusieurs étrangers pour un séjour à caractère privé afin de permettre au visiteur étranger de justifier des motifs de son séjour et de se voir ainsi accorder un traitement plus favorable quant aux ressources et aux garanties financières à présenter. Elle a été instituée pour remplacer les certificats d'hébergement jugés trop contraignants par le législateur. La circulaire du 25 juillet 2000 qui concerne aussi l'attestation d'accueil donne aux autorités la possibilité de refuser les demandes d'attestations d'accueil multiples sollicitées par un seul hébergeant. Cette disposition vise prioritairement les « marchands de sommeil ».

La circulaire du 1^{er} décembre 1999 précise certaines innovations introduites par la loi « Réséda » en définissant le régime des visas de court séjour pour les étudiants, les scientifiques et les retraités.

La circulaire du 10 décembre 1999 concerne l'application de la délivrance d'un titre de séjour « *vie privée et vie familiale* » aux partenaires d'un pacte civil de solidarité (Pacs).

⁸⁷ Catherine Teitgen-Colly, François Julien-Laferrière, « *Loi n° 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile – la réforme du droit d'asile* », Actualité juridique, droit administratif, Paris, décembre 1998.

⁸⁸ Haut commissariat aux réfugiés, « *Position sur le projet de loi relatif à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile* », Paris, 20 octobre 1997.

La circulaire du 25 avril 2000 revient sur un problème laissé en suspens par la loi du 13 août 1993 qui invitait les préfets à refuser la délivrance ou le renouvellement de titres de séjour à des ressortissants vivant en situation de polygamie de fait et à ses conjoints autres que le premier. Elle autorise le renouvellement des titres de séjour si les ressortissants concernés sont à même de prouver qu'ils ont changé de régime matrimonial. S'ils ne sont pas à même de prouver ce changement, ils ne reçoivent qu'un titre de séjour temporaire dont le renouvellement ne sera pas automatique.

La circulaire du 5 mai 2000 vise à donner des précisions sur la procédure à suivre pour la délivrance et le renouvellement des titres de séjour temporaires, en particulier en ce qui concerne les étrangers malades.

Ces diverses circulaires visent avant tout à préciser l'application de la délivrance ou du renouvellement des nouvelles catégories de titres de séjour créées par la loi « Réséda ».

L'actualité juridique de l'immigration risque d'évoluer dans l'avenir autour de la question du travail. Deux circulaires internes au ministère de l'emploi et de la solidarité non publiées au journal officiel et datées du 15 et 16 janvier 2002 semblent vouloir entrouvrir la porte à l'immigration de travail. Jusque là les étudiants étrangers, autorisés à travailler à temps partiel par une circulaire de 1982, devaient repartir dans leur pays une fois leur cursus terminé. La circulaire du 16 janvier 2002 incite les préfets à examiner avec bienveillance les demandes de changement de statut formulées par des étudiants étrangers en possession d'une promesse d'embauche ou d'un contrat de travail.

Quant à la circulaire du 15 janvier 2002, elle invite les services de l'Etat à « apprécier l'intérêt technologique et commercial que peuvent présenter certains étrangers demandeurs d'un titre de séjour ».

La loi « Réséda » qui ne développait que peu d'articles à propos du droit au travail risque d'être dépassée. Mais pour l'instant, c'est elle qui définit le droit actuel de l'immigration en France et il est nécessaire d'en examiner les principaux traits, ne serait-ce que pour en relever les insuffisances.

1. La loi « Réséda » et ses conséquences sur le terrain

Cette loi est la vingt-cinquième modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers, qui reste la pierre angulaire de la législation en matière d'immigration. Cette ordonnance a encore subi une modification du fait de la loi du 21 février 2002, rajoutant un article sur les conditions du maintien en zone d'attente des étrangers non autorisés à entrer sur le territoire français.

Telle qu'elle se présente aujourd'hui, elle compte 40 articles répartis en neuf chapitres :

- chapitre 1 : dispositions générales concernant l'entrée et le séjour ;

- chapitre 2 : des différentes catégories d'étrangers selon les titres qu'ils détiennent ;
- chapitre 3 : pénalités ;
- chapitre 4 : de la reconduite à la frontière ;
- chapitre 5 : de l'expulsion ;
- chapitre 6 : du regroupement familial ;
- chapitre 7 : des demandeurs d'asile ;
- chapitre 8 : dispositions diverses ;
- chapitre 9 : dispositions transitoires.

La loi « Réséda » a modifié 18 articles de l'ordonnance de 1945 et en a abrogé 4. Elle laisse subsister 12 articles modifiés dans cette ordonnance par la loi n° 93-1027 du 24 août 1993 et 4 articles modifiés par la loi n° 97-396 du 24 avril 1997. Elle ne vise donc pas à une transformation radicale des lois immédiatement antérieures sur l'immigration mais à corriger certaines dispositions très critiquées, pour prendre en compte de nouvelles réalités.

En ce qui concerne l'entrée et la circulation des étrangers, la loi « Réséda » supprime le certificat d'hébergement, qui donnait lieu parfois à des politiques discriminatoires selon les communes, et le remplace par une attestation d'accueil, qui certifie que l'étranger désirant venir en France pour une visite privée sera hébergé chez la personne qui fait établir cette attestation. Elle est rendue obligatoire par la convention de Schengen et peut être obtenue auprès de la mairie de l'hébergeant ou du commissariat de police ou de la brigade de gendarmerie locale.

La loi aménage le regroupement familial dans un sens plus favorable aux demandeurs : ceux-ci ne sont plus tenus de disposer, à la date de dépôt du dossier, d'un logement acceptable par l'OMI, dans la mesure où ils peuvent prouver qu'ils disposeront de ce logement au moment de l'arrivée de la famille. Par ailleurs l'insuffisance des ressources ne pourra pas être opposée dès lors qu'elles seront supérieures au SMIC. Elle supprime aussi l'obligation du visa de sortie qui imposait aux ressortissants de certaines nationalités de déclarer leur intention de quitter temporairement le territoire français, ainsi que l'obligation de déclaration d'entrée sur le territoire, inutilisée et inutile à l'administration.

La loi « Réséda » a créé plusieurs cartes de séjour temporaires (durée de 1 an renouvelable).

La première de celles-ci porte la mention « *scientifique* ». Elle concerne les ressortissants étrangers venant en France, au sein d'organismes d'accueil, pour mener des travaux de recherche ou dispenser un enseignement de niveau universitaire. Cette carte de séjour dispense son titulaire de l'obligation d'obtenir une autorisation de travail.

Un titre de séjour ayant des finalités comparables porte la mention « *profession artistique et culturelle* ». Elle concerne les artistes titulaires d'un

contrat de travail de plus de trois mois avec une entreprise à objet culturel. Les artistes titulaires d'un contrat autre que le contrat de travail pourront bénéficier de ce titre de séjour. Il peut s'agir d'artistes venus pour la réalisation ou la présentation d'une œuvre ou l'accueil dans une résidence d'artistes.

Si ces deux titres de séjour temporaires concernent des populations étroitement ciblées, la carte de séjour « *vie privée et familiale* » s'avère d'un usage beaucoup plus large et concerne douze catégories de personnes qui ne pouvaient séjourner en France avec un titre de séjour « classique » et qui ont des liens personnels et familiaux incontestables en France.

Il s'agit par exemple des enfants mineurs, ou tout juste majeurs, dont l'un des parents dispose d'un titre de séjour temporaire ; du conjoint de ressortissant étranger disposant d'un titre de séjour temporaire, à condition qu'il soit entré régulièrement en France, dans le cadre du regroupement familial ; de l'étranger mineur qui peut démontrer qu'il réside en France depuis l'âge de 10 ans.

La carte « *vie privée et familiale* » concerne aussi les étrangers qui justifient par tous moyens qu'ils résident en France habituellement depuis plus de dix ans (et depuis plus de quinze ans s'ils ont été au cours de cette période en possession d'une carte de séjour portant la mention « *étudiant* »). Dans la circulaire du 12 mai 1998, il est spécifié que les préfectures ne doivent pas se montrer trop exigeantes quant à la nature des documents justificatifs susceptibles d'être produits, « *le demandeur pouvant fournir utilement des témoignages, des attestations écrites, des documents administratifs ou privés. Il n'est pas nécessaire que le demandeur fasse la preuve de sa présence en France mois par mois dans la mesure où il peut, pour chaque année considérée, justifier d'une présence effective sur le sol français sur au moins deux périodes relativement séparées* ». Mais, force est bien de constater une très grande disparité dans l'interprétation de cette circulaire au niveau des préfectures et de s'en étonner.

Les étrangers vivant en France en situation effective de polygamie ne peuvent pas bénéficier d'un tel titre de séjour.

Les étudiants doivent répondre à des conditions plus exigeantes que les autres pour en bénéficier. Selon le texte de la circulaire, il s'agit d'« *éviter que des ressortissants étrangers venus en France pour y suivre un enseignement, n'y demeurent définitivement alors qu'ils ont vocation à retourner dans leur pays d'origine pour l'enrichir des connaissances acquises en France* » et d'éviter que les ressortissants, par le biais de la carte de séjour temporaire portant la mention « *vie privée et vie familiale* » puissent accéder à la possession d'une carte de résident. La circulaire du 16 janvier 2002, précédemment mentionnée traduit une certaine évolution par rapport à la question du statut des étudiants.

D'autres ressortissants étrangers peuvent bénéficier de cette carte : il s'agit des étrangers entrés régulièrement sur le territoire français qui ont un conjoint de nationalité française, des conjoints de titulaires de cartes de séjour portant la mention « *scientifique* », des étrangers parents d'enfants mineurs résidant en

France qui exercent l'autorité parentale effective sur leurs enfants et subviennent à leurs besoins.

Les étrangers se prévalant de la protection de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, peuvent demander un titre de séjour temporaire portant la mention « *vie privée et vie familiale* ».

La charge de la preuve de l'existence de liens familiaux revient à l'étranger demandeur du titre. Il doit aussi prouver l'ancienneté de sa vie privée et familiale en France.

Les étrangers dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale indispensable en France reçoivent aussi un titre de séjour temporaire. Ils doivent, pour ce faire, constituer un dossier médical et le soumettre à un médecin inspecteur de santé publique. Le renouvellement de ce titre se fera en fonction de la nécessité de prolonger ou non le traitement.

D'autres titres de séjour ont été créés par la loi « Réséda ». On trouve, parmi eux la carte portant la mention « *retraité* » qui vise à permettre aux étrangers ayant atteint l'âge de la retraite de s'absenter du territoire français pour de longues périodes sans perdre la pension de retraite à laquelle leur travail passé en France leur donne droit. Ce nouveau titre de séjour est valable dix ans et renouvelé de plein droit.

Si la loi réaffirme que l'étranger auquel le statut de réfugié a été définitivement refusé doit quitter le territoire français sous peine de subir les mesures d'éloignement prévues par la loi, il y a évolution à travers la création de l'asile territorial. Ceci permet à des personnes qui encourraient des risques vitaux en cas de retour dans leur pays d'origine, ou qui souffrent de persécutions ou de risques divers non prévus dans la convention de Genève, de bénéficier d'un titre de séjour temporaire en France. Cela peut s'appliquer notamment aux Algériens victimes de persécutions de la part de mouvements islamistes ou à certains originaires d'Europe balkanique qui ont dû fuir des zones de conflit ou des persécutions.

L'article 12 ter de la loi « Réséda » permet la délivrance d'une carte de séjour de plein droit pour l'étranger qui a fait l'objet d'une admission au titre de l'asile territorial ainsi qu'à son conjoint et à ses enfants. L'admission à l'asile territorial se fait par le ministre de l'Intérieur et non par l'OFPRA. La carte de séjour porte la mention « *vie privée et vie familiale* ». Elle permet l'exercice d'une activité professionnelle. À travers cette dévolution de prérogatives au ministère de l'Intérieur, il y a, du point de vue du Haut commissariat aux réfugiés, de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme, et de nombreuses ONG, régression et non innovation positive ; « *le ministre de l'Intérieur s'est vu reconnaître un pouvoir discrétionnaire puisqu'il « peut » et non « doit » accorder l'asile aux demandeurs qui allèguent certains risques en cas de retour. De surcroît, il ne peut l'accorder que « dans les conditions compatibles avec les intérêts du pays ». Ces intérêts n'étant pas précisés, la*

porte est ouverte à toute interprétation. (...) La décision du ministre est dispensée de toute motivation »⁸⁹.

La loi « Réséda » a aussi rétabli une Commission du titre de séjour, qui a un rôle consultatif et permet aux autorités préfectorales de solliciter un avis quant il y a contestation de sa décision par l'étranger demandeur de la délivrance ou du renouvellement de certains titres de séjour. Convoqué devant la Commission, celui-ci peut demander une aide juridictionnelle. La commission rend un avis sur les cas litigieux après des débats qui ne sont pas publics.

2. Quel bilan peut-on faire aujourd'hui des innovations de la loi « Réséda » en matière de droit au séjour ?

Près de quatre ans après son entrée en application quel bilan peut-on faire de la loi « Réséda », qui a multiplié les catégories d'étrangers ayant accès à des titres de séjour temporaires ou permanents ?

Il y a eu un allègement des procédures administratives et des facilités de circulation améliorées pour certaines catégories de ressortissants étrangers. Les entrées d'étudiants et de « scientifiques » ont été plus nombreuses depuis l'entrée en application de la loi. D'autres catégories de bénéficiaires des nouveaux titres de séjour ont vu la qualité de leur vie s'améliorer. C'est le cas en particulier pour les retraités. Ceux-ci peuvent désormais multiplier les aller-retour entre la France et leur pays d'origine.

La loi « Réséda » n'a pas produit tous les effets attendus par certains acteurs, notamment la régularisation du séjour des étrangers en situation irrégulière. Elle a complexifié et rendu plus difficiles les démarches et les procédures. A ce jour, de l'ordre de 40 % des demandeurs n'ont pas obtenu satisfaction.

La délivrance de la carte « *vie privée et vie familiale* » s'obtient par une démarche individuelle. Certains étrangers disposant de plus de ressources et de relations en France que d'autres peuvent plus facilement produire les témoignages et les preuves nécessaires à l'obtention de ce titre. Il y a une injustice, en particulier pour ceux qui, manquant de compétences linguistiques, de possibilités d'ouverture sur la société d'accueil vont continuer à vivre dans l'irrégularité. Une étude objective de la situation de cette population est nécessaire pour apporter une visibilité dans cette sphère du monde des irréguliers, proies faciles pour les divers exploiters qui profitent de la situation de ces personnes non protégées par la loi.

Enfin, l'**asile territorial** devait apporter une solution à l'interprétation des règles de droit jusque là appliquée au droit d'asile (conventionnel ou constitutionnel), qui exigeait du demandeur la preuve qu'il était persécuté par un Etat totalitaire. Cette dernière obligation n'est pas exigée dans l'asile territorial. Ainsi répond-t-on à certaines situations particulières comme celle de demandeur

⁸⁹ Catherine Teitgen-Colly, François Julien-Laferrière, op. cit.

d'asile en provenance d'Algérie. En effet, l'asile territorial supprime l'obligation de preuve d'une persécution par un Etat non démocratique et totalitaire, et ouvre la possibilité d'accueillir des personnes dont la vie est menacée par des groupes non étatiques. Le titre de séjour obtenu reste un titre temporaire qui n'est pas automatiquement renouvelé. Même s'il permet de travailler et de bénéficier de tous les avantages sociaux que permet l'exercice d'une activité professionnelle, il reste de caractère assez précaire et seul un très petit nombre de personnes ont pu jusque là passer du statut de réfugié territorial à un statut de résident. La création de ce nouveau statut qui s'inspire d'initiatives du même type prises en Europe n'a en tout cas pas résolu la crise de l'asile politique.

C'est pourquoi le gouvernement⁹⁰ a décidé plusieurs mesures qui auraient pour effet la réduction des délais d'instruction des dossiers, d'abord à deux mois, puis à terme à un mois à l'instar des dispositifs allemands, britanniques et néerlandais. A ces fins, parmi ces mesures :

- mise en place d'un **guichet unique**. L'OFPRA deviendra la seule autorité compétente en matière de demandes d'asile (conventionnel ou territorial). Les préfectures resteront compétentes pour la réception des demandes d'asile et la délivrance des autorisations de séjour. Les recours juridictionnels seront unifiés ;
- amélioration du niveau de protection accordé aux personnes persécutées. Dorénavant, le statut de réfugié pourra être accordé même si les menaces de persécutions viennent d'acteurs non étatiques.

A ce propos notons que « cela ne conduira pas pour autant à supprimer l'asile territorial qui prendrait l'appellation internationalement reconnue de « protection subsidiaire », car il faut prévoir une forme spécifique de protection pour les personnes ne répondant pas aux critères d'octroi du statut de réfugié mais établissant que leur vie, ou leur liberté, est menacée dans leur pays d'origine ou qu'elles y sont exposées à des traitements inhumains ou dégradants (contraires à l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales) »⁹¹ ;

- déconcentration de l'OFPRA dans les principales régions d'accueil des immigrés.

Relevons qu'un dispositif adapté sera mis en place pour les DOM-TOM.

Une telle réforme suppose la modification de la loi du 25 juillet 1952 (droit d'asile) et de l'ordonnance du 2 novembre 1945 (conditions d'entrée et de séjour des étrangers).

⁹⁰ Communication du ministre de Affaires étrangères au Conseil des ministres du 25 septembre 2002 sur la réforme des procédures d'asile.

⁹¹ La Lettre du gouvernement, n° 125, 10 octobre 2002.

Elle s'inscrit enfin dans le cadre européen (adoption avant la fin 2003 de directives actuellement en discussion en matière d'asile).

L'objectif gouvernemental pour l'entrée en vigueur de la réforme est le 1^{er} janvier 2004.

Nous reviendrons plus loin sur cette réforme.

B - LE DROIT D'ASILE ET LES CONDITIONS D'ACCUEIL DES RÉFUGIÉS EN FRANCE

Comme on l'a précisé plus avant, le nombre et la nature des demandes d'asile ont considérablement évolué au fil des années. Ainsi le nombre de demandes d'asile a doublé en trois ans. En 2001, la France a enregistré 47 291 demandeurs d'asile, contre 38 747 en 2000, 30 907 en 1999 et 22 375 en 1998. En 2000, seuls 17% des dossiers ont été acceptés. Depuis 1995 inclus, ce taux de reconnaissance du statut de réfugié est inférieur à 20 %. Les pourcentages de reconnaissance que l'on trouve dans les autres pays de l'Union européenne sont du même ordre, même si dans certains d'entre eux, le nombre des demandeurs est beaucoup plus élevé en valeur absolue.

Les dispositifs d'accueil sont aujourd'hui saturés. Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), qui comptent 7 000 places sur l'ensemble du territoire, ne peuvent plus héberger les demandeurs qui se présentent. Cette saturation est aussi considérablement aggravée par l'allongement de la durée moyenne de séjour, passée, par exemple entre 1994 et 1998, de 287 à 477 jours, allongement dû aux délais inacceptables d'instruction des demandes.

Du fait de l'augmentation du nombre des demandeurs, le délai d'instruction s'allonge. Il peut aller jusqu'à quinze mois. Dans l'attente du traitement de leur dossier, les demandeurs d'asile n'ont pas le droit au travail ni à une formation professionnelle rémunérée, ni accès au logement social, et ils ne disposent que d'une allocation de 278 € par mois, ce qui les place dans une situation de grande vulnérabilité ».

Cette crise dénoncée par les associations agissant en faveur des demandeurs d'asile est analysée dans un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) en réponse à une demande d'audit général du dispositif lancé par le gouvernement. Ce rapport de l'IGAS constate que moins de 15 % des demandeurs d'asile peut séjourner dans un CADA en raison du manque de places alors que, selon la convention de Genève, tout demandeur d'asile a théoriquement droit à un hébergement dans un centre public. Près de 5 000 personnes en 2000 n'ont pas pu trouver place dans ces centres, malgré l'ouverture de 2 500 places supplémentaires. La durée moyenne du séjour s'allonge et il n'est plus possible de restaurer la fluidité du système d'accueil qui permettait de faciliter le départ des gens vers un habitat autonome après leur passage dans les CADA.

La centralisation extrême du système est aussi critiquée car elle ne permet pas une répartition équitable des demandeurs sur l'ensemble du territoire. La

commission nationale gère depuis Paris l'ensemble des places disponibles dans les centres d'hébergement.

Du fait de la modestie des allocations versées aux demandeurs, les inégalités restent importantes entre ceux qui sont hébergés et les autres.

Les délais de traitement sont aussi démesurément longs, alors qu'après 1989 ils étaient devenus beaucoup plus courts. Entre le moment où le demandeur retire son dossier à la préfecture, la décision de l'OFPRA et le recours éventuel devant la commission de recours des réfugiés, le temps d'attente est en moyenne de vingt et un mois, mais il peut atteindre près de cinq ans.

Cette situation a un coût financier important pour l'Etat qui doit parfois faire héberger d'urgence certaines familles de demandeurs dans des hôtels et autres logements de ce type.

L'IGAS estime que l'interdiction de travailler et la modestie des aides reçues poussent les demandeurs à recourir au travail illégal ou à d'autres subterfuges illégaux pour gagner de quoi vivre.

Le rapport propose de revenir à un délai de six mois pour le traitement des dossiers, de créer 9 000 places supplémentaires en CADA et de décentraliser le système des admissions. Il propose également de délivrer une allocation unique comparable au RMI et de fusionner l'asile conventionnel et l'asile territorial en un seul statut.

Un tel rapport conforte, s'il en est besoin, l'exigence de mesures correctrices, respectueuses des droits des personnes et soucieuses de mettre un terme à une situation inacceptable, et pour les hommes et les femmes concernés et dans l'intérêt même des finances publiques.

Il faut espérer que la sagesse inspirera la recherche des solutions qui devront s'inscrire dans une volonté d'harmonisation du droit d'asile et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile en Europe, en particulier par la reconnaissance du droit au travail.

C - L'EXTRADITION DES ÉTRANGERS

La loi du 10 mars 1927 relative à l'extradition des étrangers prévoit les conditions et les procédures applicables aux étrangers en réponse à une requête présentée au nom d'un Etat concernant l'un de ses ressortissants. La France a ratifié la convention du 10 mars 1995 relative à la procédure simplifiée d'extradition entre les Etats parties au traité de l'Union européenne et celle du 27 septembre 1996 relative à l'extradition entre ces mêmes Etats.

Le respect de ces conventions entraîne la nécessité de modifier la loi du 10 mars 1927 dont le texte a vieilli et dont certaines dispositions ne sont plus adaptées, en particulier au regard des interprétations de la Cour européenne des droits de l'homme.

Un projet de loi a été déposé par MM. Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, et Dominique Perben, garde des Sceaux, ministre de la Justice, le 29 mai 2002. Il propose la modification de la loi citée autour de trois objectifs :

- mise en place d'une procédure courte de l'extradition en cas de consentement de la personne réclamée à son extradition ;
- instauration de délais de procédure devant les deux ordres de juridiction concernés ;
- maintien des prérogatives traditionnelles de l'exécutif en matière d'extradition, sauf en cas d'application des stipulations de la convention du 10 mars 1995 relative à la procédure simplifiée d'extradition.

Ce projet présenté en première lecture au Sénat a été renvoyé à la commission des lois de cette assemblée.

Le président de la République a décidé que le dossier de l'intégration était une priorité nationale. Le gouvernement étudie les moyens d'une nouvelle approche, y compris législative, du dossier, sur laquelle le rapport reviendra plus loin.

D - L'ÉVOLUTION DU DROIT DE L'IMMIGRATION ET DE L'ASILE EN EUROPE

Dès la signature du traité de Rome en 1957, instituant la Communauté économique européenne, le principe de libre circulation des biens et des personnes entre les Etats membres était affirmé. Il faudra plusieurs décennies et la transformation de la CEE des six pays fondateurs en une Union européenne appelée à s'élargir pour que ce principe devienne réalité. Malgré cette relative lenteur dans la mise en œuvre de ce principe de libre circulation, on peut constater que la question des mouvements migratoires avait vocation dès le départ à être traitée un jour ou l'autre à un niveau communautaire. Un certain nombre d'étapes jalonnent l'intervention communautaire dans la politique migratoire. Elles se repèrent à travers le nom des localités où se signèrent nombre de traités et où furent rédigées nombre de déclarations communes : Schengen, Maastricht, Dublin, Amsterdam et Tampere.

Dans le champ des politiques migratoires, les étapes les plus importantes sont les accords de Schengen et le traité d'Amsterdam, et l'avenir s'est dessiné à Tampere. Nous développerons donc ces étapes avant d'aborder les questions qui restent en discussion au niveau du statut des ressortissants des pays tiers, du droit d'asile, des visas de court séjour et du regroupement familial.

1. Les accords de Schengen

Les accords de Schengen ont entraîné la mise en place d'une politique relevant de la coopération entre les Etats membres. En définissant un espace de libre circulation, ces accords ont marqué une avancée considérable dans le domaine du droit de l'immigration, tout au moins au niveau du principe, car dans

l'interprétation qui en a été faite par la suite, on a observé le maintien d'un certain nombre de restrictions à cette liberté de circulation. Quel bilan peut-on faire aujourd'hui de leur application dans le cadre européen ?

Signés en juin 1985 par seulement cinq pays et complétés par la signature d'une convention d'application en juin 1990, ces accords prévoyaient la suppression graduelle des contrôles aux frontières intérieures des Etats signataires, assortie d'un certain nombre de mesures visant à assurer la sécurité des personnes. Leur mise en application dans un espace constitué par les territoires des douze pays (les quinze de l'Union européenne moins le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark) qui les ont progressivement signés représente une avancée considérable dans la construction européenne en favorisant une harmonisation des législations, des politiques et des pratiques en matière de circulation des personnes. Mais les politiques migratoires restrictives de la plupart des Etats pendant la période récente ont conduit à en faire aussi un instrument de contrôle de l'immigration en provenance des pays tiers. Si les frontières internes de l'Union sont désormais totalement ouvertes, le contrôle des frontières externes relève d'une communautarisation encore largement dépendante d'accords intergouvernementaux. Ces accords ont abouti à la mise en place d'un droit de l'immigration différencié. D'une part les ressortissants des pays membres de l'Union bénéficient d'une liberté totale en matière de circulation, d'établissement et de travail. Ceci représente un acquis important par rapport aux finalités premières de la construction européenne. Mais d'autre part les ressortissants des pays tiers restent soumis aux visas, aux règles du regroupement familial, au droit d'asile et à certaines restrictions concernant les travailleurs et les étudiants. Une liste commune des Etats dont les résidents sont soumis à visa a été établie à partir de la situation en la matière des différents pays de l'Union, ce qui a amené un certain nombre d'entre eux à exiger des visas de la part de ressortissants de pays voisins qui auparavant n'y étaient pas soumis. C'est ainsi que dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne, la Pologne exige désormais des visas de ses voisins ukrainiens.

La politique migratoire et la politiques sécuritaire communes sont conduites dans le cadre de ces accords : la coopération a surtout été active dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, les trafics divers (armes, drogues, prostitution,...) et l'immigration illégale. Le système d'information Schengen (SIS) a été mis au point pour identifier les migrants illégaux et les demandeurs d'asile déjà déboutés qui tentent de reformuler une demande dans un autre pays de l'Union. Plus d'un million de personnes figurent aujourd'hui dans le registre de ce système. Des accords de réadmission ont été signés pour faire supporter à chaque Etat les conséquences de ses propres défaillances dans le contrôle des migrants. Des accords bilatéraux ont été signés entre certains pays de l'Union et les pays limitrophes de l'espace Schengen. Ils ont contribué à transformer ceux-ci en « garde-frontières ». Selon ces accords, ces pays s'engagent à reprendre chez eux les migrants ayant transité sur leur territoire avant de franchir clandestinement les frontières d'un Etat de l'Union. Un seul accord multilatéral

de réadmission a été jusque là signé entre les pays de l'Union et la Pologne, en échange d'une exemption de visas pour les ressortissants de ce pays. Une des conséquences de ces accords a été de transformer les pays d'Europe centrale et orientale en terres d'accueil pour les migrants ne pouvant atteindre le territoire de l'Union. L'efficacité de la lutte contre l'immigration illégale est toutefois limitée par l'insuffisance de l'engagement des Etats dans la lutte contre le trafic de main-d'œuvre et l'emploi illégal d'étrangers.

Si les accords de Schengen ont permis de créer un cadre commun, chacun reste maître de leur application et les mécanismes de coopération intergouvernementale n'ont pas de portée très contraignante. Par ailleurs la non participation de trois pays de l'Union à ces accords, les réserves émises par la France et l'Italie pour leur application intégrale et l'association de la Norvège et de l'Islande à certaines dispositions dessinent une Europe communautaire à géométrie variable dans laquelle les immigrés ne retrouvent pas les mêmes règles d'un pays à l'autre. « *De ce fait, l'espace de liberté, de sécurité et de justice à destination des ressortissants de pays tiers sera, à la fois, plus restreint que le territoire de l'Union européenne et plus étendu que celui-ci* »⁹².

Cela crée aussi des inégalités entre les Etats de l'Union. Ceux qui se montrent plus ouverts ou ceux qui sont moins protégés par les accords de contrôle de l'immigration attirent une population migrante plus nombreuse.

Il y a tout de même des aspects autres que dissuasifs dans l'évolution législative en matière d'immigration permise par les accords de Schengen. On a pu constater la mise en place d'un dénominateur commun à tous les pays dans le domaine du droit de l'immigration. Ces accords ont abouti à une réaffirmation des droits fondamentaux pour les diverses catégories de migrants. Les décisions de refus d'accepter un candidat à l'immigration doivent être motivées. Les étrangers des pays tiers sont mieux protégés de l'arbitraire qui pouvait prévaloir dans certains Etats. Les accords de Schengen ont surtout permis, grâce à la liberté de circulation interne, de faire progresser la conscience commune d'une citoyenneté européenne partagée au sein de l'Union.

2. Le traité d'Amsterdam

Du point de vue des politiques d'immigration et de leur encadrement juridique, il y a un avant et un après Amsterdam. Ce traité, signé le 2 octobre 1997 par les quinze pays membres de l'Union a pour objectif de renforcer le processus de décision communautaire en matière de droit d'asile et d'immigration. Depuis son entrée en vigueur le 1^{er} mai 1999, un certain nombre d'aspects des politiques migratoires relèvent de la compétence communautaire. D'autres relèvent encore temporairement de la compétence des Etats dans le cadre d'une coopération intergouvernementale.

⁹² Nathalie Berger, « *La politique européenne d'asile et d'immigration, enjeux et perspectives* », Bruxelles, Bruylant éd. 2000.

Le traité de Maastricht signé en 1992 avait regroupé les divers domaines constituant l'architecture législative de l'Union Européenne en trois piliers différents. Les domaines rassemblés dans le premier pilier sont ceux dans lesquels la compétence communautaire est souveraine. Les domaines rassemblés dans le second pilier concernent la mise en place d'une politique commune en matière de relations extérieures et de sécurité. Les domaines rassemblés dans le troisième pilier concernent la coopération intergouvernementale en matière de justice et d'affaires intérieures. L'article K1 du titre VI du traité de Maastricht du 7 février 1992 disposait que la politique d'asile était considérée comme une « question d'intérêt commun » par les Etats membres de l'Union européenne. Les décisions dans ce secteur sont prises à l'unanimité, c'est-à-dire avec l'accord de tous les Etats. Mais elles n'ont eu jusque là aucune portée contraignante pour les Etats. La Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) n'exerce pas de réelle activité juridictionnelle.

Jusqu'au traité d'Amsterdam, les questions relatives à l'immigration et à l'intégration étaient réparties entre le premier et le troisième piliers et relevaient du domaine de la coopération entre les Etats. Le traité d'Amsterdam a regroupé ces questions dans le premier pilier et l'objectif est de les placer dans la sphère communautaire et non plus sous la responsabilité des politiques de coopération intergouvernementale. Toutefois, ce changement est en train de se faire par étapes sous l'impulsion de la Commission, avec des possibilités de dérogation pour les Etats.

Dans un premier temps, l'asile et l'immigration seront soumis à des dispositions communautaires qui seront rendues obligatoires pour tous les Etats, qui devront les inscrire dans leur droit interne. Mais la règle de l'unanimité restera en vigueur au moins jusqu'en 2004. Ce n'est que dans un second temps que s'appliquera la règle de la majorité qualifiée, le Conseil des ministres européens pouvant prendre des décisions imposables aux Etats. Mais les Etats devront au préalable donner leur accord à l'unanimité pour passer à cette phase de codécision communautaire. Le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark, qui n'avaient déjà pas ratifié les accords de Schengen, ont obtenu à Amsterdam un accord dérogatoire selon lequel ils ne participeront pas à ces décisions qui ne s'appliqueront donc pas sur leur territoire. Au sommet de Nice en décembre 2000, l'Allemagne a obtenu un report de quatre ans de la mise en place de la politique commune d'asile. Ces dérogations et délais n'empêchent pas la mise en place de consensus sur un certain nombre de points fondamentaux, ni la poursuite d'une collaboration active entre les Etats pour parvenir à la définition d'une politique commune sur un certain nombre d'aspects précis, comme l'a montré la déclaration du sommet de Séville.

Le droit d'asile est l'un des plus importants d'entre eux et, de ce point de vue, le traité d'Amsterdam marque une continuité dans les avancées du droit communautaire. Il considère que l'asile, de même que le contrôle des frontières extérieures, la délivrance des visas et l'immigration, devra devenir une compétence communautaire. A terme, les règles relatives au droit d'asile et au

statut des demandeurs et des réfugiés dépendront de directives communautaires auxquelles les lois des Etats membres devront se conformer. La Cour de justice pourra sanctionner un Etat refusant de se conformer aux directives communautaires. Dans l'attente de la mise en place de ce transfert de responsabilités des Etats aux instances communautaires, transfert qui reste tout de même hypothétique étant donné la nécessité préalable de l'unanimité de tous les Etats membres sur le principe du transfert de souveraineté, un certain nombre de droits communs se sont mis en place. Le traité d'Amsterdam poursuit dans la logique d'accords antérieurs. Selon la convention de Dublin, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1997, l'Etat compétent pour examiner une demande d'asile est celui qui a laissé entrer le demandeur sur le territoire de l'Union européenne. Le traité d'Amsterdam envisage de fixer, dans un délai de cinq ans, des critères plus précis permettant de définir l'Etat membre responsable de l'entrée du demandeur d'asile dans l'espace communautaire. La « résolution de Londres », sur les demandes d'asile manifestement infondées, adoptée le 1^{er} décembre 2001, qui implique leur rejet immédiat par l'ensemble des Etats membres, sera complétée en vertu du traité d'Amsterdam par des garanties minimales. La Cour de justice des Communautés européennes pourra être amenée à intervenir comme ultime échelon de recours dans certaines affaires individuelles de demande d'asile. Même si la procédure prévue à Amsterdam réduit le nombre de cas dans lesquels cette intervention pourra se réaliser, ceux-ci pourront avoir un effet important sur le plan de la jurisprudence.

L'ambition principale du traité d'Amsterdam est toutefois de parvenir à une harmonisation des politiques d'accueil et à la définition de bases législatives communes en matière d'attribution du statut de réfugié. Cela ne va pas de soi car il existe des différences dans l'organisation administrative de la politique d'asile entre les Etats membres. Par exemple, en France, il y a une séparation entre d'une part l'enregistrement de la demande d'asile qui relève de la compétence des préfetures (donc de l'Etat) et d'autre part l'examen de la demande qui relève d'un organisme autonome : l'OFPRA. Cette distinction n'existe pas en Allemagne où l'ensemble des opérations est mis en œuvre par une seule et même structure basée à Nuremberg : l'Office fédéral pour la reconnaissance des réfugiés. Les modalités d'accueil sont aussi très différentes. En Allemagne, les demandeurs d'asile sont toujours hébergés dans l'un des seize centres d'accueil existants et ils perçoivent en même temps une aide financière. Ils ont une obligation de résidence dans un des Länder. En France, ils ont le choix entre hébergement dans un centre d'accueil ou allocation de l'Etat, sans contrainte de résidence. L'Allemagne applique dans sa législation le principe du « pays tiers sûr ». Un étranger venant d'un tel pays, dont la liste est fixée par la loi, ne peut, selon l'article 16 de la Constitution, déposer une demande d'asile en Allemagne. La France, depuis l'arrêt Rogers du Conseil d'Etat de décembre 1996, ne peut plus invoquer la notion de pays tiers sûr pour refuser une demande d'asile.

De telles différences de législation existent entre tous les Etats membres et dans d'autres domaines que l'asile. L'entrée et le séjour des étrangers, leur droit

à l'emploi, le regroupement familial, le droit au travail pour les étudiants font l'objet de législations différentes. Si le traité d'Amsterdam vise à faire passer ces diverses questions d'une compétence nationale à une compétence communautaire, un tel transfert sera d'autant plus facilement accepté que les législations se seront rapprochées les unes des autres. Les propositions que peuvent faire dans ce sens les instances susceptibles de faire avancer la réflexion commune sont donc nécessaires pour éviter que la législation communautaire sur l'immigration se révèle en fin de compte inapplicable en raison de la persistance de trop grands écarts entre les législations nationales. Les propositions déjà faites par le Conseil européen en ce qui concerne l'harmonisation du droit d'asile, le regroupement familial ou le statut des différentes catégories d'étrangers vont donc dans le sens de ce que requiert le traité d'Amsterdam.

Des convergences sont déjà apparues entre les législations des différents Etats, grâce aux divers échanges qui ont pu se faire au cours des rencontres européennes. La France s'est ainsi alignée sur ses principaux partenaires européens, en particulier l'Allemagne et les Pays-Bas, en instaurant l'asile territorial par la loi du 11 mai 1998. Désormais il est possible d'accorder l'asile à des personnes qui, sans relever du statut de réfugié au sens de la convention de Genève, seraient menacées en cas de retour dans leur pays. La France s'est rapprochée de ses voisins, en particulier le Royaume-Uni, en étendant la qualité de réfugié aux « combattants de la liberté », victimes de persécutions émanant de mouvements non étatiques. L'harmonisation des législations nationales, par le moyen d'échanges, de propositions impliquant des organismes consultatifs, agissant depuis les divers Etats membres mais dans un souci de construction communautaire, ouvre la voie à l'application des accords signés à Amsterdam, de même que des décisions institutionnelles des seules instances communautaires.

3. Le Conseil européen de Tampere

Le Conseil européen a tenu en octobre 1999 une session spéciale dans la ville finlandaise de Tampere. Il s'agissait de progresser dans la mise en place des objectifs définis à Amsterdam en matière de droit d'asile, de droit de circulation et de séjour à l'intérieur de l'Union européenne pour les ressortissants des pays tiers et de lutte contre l'immigration illégale.

En ce qui concerne le droit d'asile, le Conseil a réaffirmé l'importance attachée par l'Union et ses Etats membres au droit absolu de demander l'asile. Il a été convenu de travailler à la mise en place d'un régime commun en matière d'asile, fondé sur l'application intégrale de la convention de Genève, afin de maintenir le principe de non-refoulement. Ce régime devrait comporter dans un premier temps une méthode claire pour désigner l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile. Il s'agira aussi de définir des normes communes relatives aux procédures d'asile et aux conditions d'accueil des demandeurs ainsi que de favoriser le rapprochement des règles sur la reconnaissance du statut de réfugié. Cela devrait aussi être complété par des mesures relatives à des formes

subsidiaries de protection. Les règles communautaires devraient à terme déboucher sur une procédure d'asile s'appliquant dans tous les Etats et un statut de réfugié valable dans toute l'Union.

La question de la protection temporaire des personnes déplacées qui n'entrent pas dans les normes définies par la convention de Genève (bénéficiaires de l'asile territorial, humanitaire ou temporaire) n'a pas fait l'objet d'un approfondissement sous l'angle législatif. Il a été simplement mentionné qu'elle devrait être traitée dans un esprit de solidarité entre les Etats membres.

Le Conseil a insisté sur la nécessité d'une approche globale des migrations au niveau des pays de l'Union, que ce soit en termes politiques, juridiques ou économiques. Dans cette perspective, il préconise un rapprochement des législations nationales relatives aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants des pays tiers. Ce rapprochement devrait être fondé sur une évaluation commune tant de l'évolution économique et démographique des divers pays de l'Union que de la situation existant dans les pays d'origine des migrants. Le partenariat avec les pays tiers dont sont originaires les migrants constituera donc un élément déterminant de la politique à mettre en place afin d'assurer la prise en compte de leurs intérêts dans une perspective de co-développement.

Le Conseil s'est aussi prononcé pour que les ressortissants des pays tiers qui résident légalement sur le territoire des Etats de l'Union puissent bénéficier d'un traitement équitable par rapport aux nationaux. Une politique plus énergique en matière d'intégration a été aussi mentionnée comme souhaitable, avec ce qu'elle peut comporter de droits et de devoirs comparables à ceux qui caractérisent les citoyens des pays d'accueil.

Enfin, le Conseil a insisté sur la nécessité d'assurer une gestion plus efficace des flux migratoires. Celle-ci devrait passer par une coopération plus étroite avec les pays d'origine et les pays de transit. Des campagnes d'information sur les possibilités légales d'immigration devraient être lancées dans ces pays. Des aides devraient être apportées aux pays de départ et aux pays de transit afin qu'ils puissent lutter plus efficacement contre la traite des êtres humains et satisfaire à leurs obligations en matière de réadmission des migrants illégaux refoulés ou expulsés des pays de l'Union.

Ces diverses propositions s'ajoutent à une longue série déjà faite par le Conseil européen à propos du regroupement familial, les normes minimales régissant l'accueil des demandeurs d'asile ou le statut des ressortissants des pays tiers résidents de longue durée dans un Etat de l'Union. Cette dernière proposition mérite d'être détaillée car elle aura des conséquences sur les législations nationales concernant l'entrée et le séjour mais aussi l'intégration des ressortissants étrangers.

4. Le Conseil européen de Séville

Réuni à Séville les 21 et 22 juin 2002, ce Conseil a affirmé sa détermination à mettre en œuvre, sous tous ses aspects, le programme adopté à Tampere : création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne, dont il vient d'être traité.

Le Conseil a dans ce contexte rappelé l'exigence d'une politique commune sur les questions, distinctes mais liées, de **l'asile** et de **l'immigration**.

Il a insisté sur la gestion des flux migratoires, a acté les résultats constatés du plan global de lutte contre l'immigration clandestine et le plan pour la gestion des frontières extérieures.

L'Union doit fonder son action sur deux principes ainsi énoncés :

- *« l'aspiration légitime à une vie meilleure doit être conciliable avec la capacité d'accueil de l'Union et de ses Etats membres et l'immigration doit être canalisée dans les voies légales prévues à cet effet ; l'intégration des immigrants en situation régulière dans l'Union entraîne à la fois des droits et des obligations au regard des droits fondamentaux reconnus dans l'Union ; dans ce contexte, la lutte contre le racisme et la xénophobie revêt une importance essentielle ;*
- *conformément à la convention de Genève de 1951, il importe de garantir aux réfugiés une protection rapide et efficace en mettant en place des mécanismes propres à empêcher les abus et en faisant en sorte que le retour vers leur pays d'origine des personnes dont la demande d'asile a été refusée se fasse plus rapidement ».*

Le Conseil a établi la liste des mesures de priorité absolue contenue dans le plan global de lutte contre l'immigration clandestine. Elles doivent absolument être traitées sans délai :

- réexamen avant le 31 décembre 2002 de la liste des Etats tiers par rapport à l'obligation ou à l'exonération de visas ;
- mise en place d'un système commun d'identification des données des visas (rapport préliminaire : décembre 2002 ; étude de faisabilité : mars 2003) ;
- accélération de la conclusion des accords de réadmission en cours de négociation et poursuite des négociations avec les pays déjà identifiés par le Conseil ;
- adoption (objectif : décembre 2002) des éléments d'un programme de rapatriements sur la base du Livre vert de la Commission (intégrant l'optimisation des retours accélérés vers l'Afghanistan) ;
- approbation, lors du prochain Conseil « Justice et affaires intérieures », des décisions-cadres relatives : au renforcement du code pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour

irréguliers ; à la définition de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers.

Le Conseil fixe (objectif fin 2002 et juin 2003) au Conseil, à la Commission et aux Etats membres, la mise en œuvre des mesures débouchant sur la gestion coordonnée et intégrée des frontières extérieures. La politique d'immigration doit être intégrée dans les relations de l'Union avec les pays tiers, en particulier « *le Conseil européen demande instamment que dans tout futur accord de coopération, accord d'association ou accord équivalent que l'Union européenne conclura avec quelque pays que ce soit, soit insérée une clause sur la gestion conjointe des flux migratoires ainsi que sur la réadmission obligatoire en cas d'immigration illégale.* »

Enfin le Conseil exige une accélération des travaux législatifs sur la définition d'une politique commune en matière d'asile et d'immigration.

Le calendrier est établi :

- « *avant décembre 2002, approbation du règlement Dublin II ;*
- *avant juin 2003, approbation des normes relatives aux conditions requises pour bénéficier du statut de réfugié et au contenu de ce statut ; les dispositions sur le regroupement familial et le statut des résidents permanents de longue durée ;*
- *avant la fin de 2003, les normes communes en matière de procédure d'asile* ».

5. Le projet de directive européenne relative au statut des ressortissants des pays tiers résidents de longue durée

Ce projet de directive part du constat qu'une personne résidant légalement dans un Etat membre pendant une période à déterminer et titulaire d'un permis de séjour de longue durée devrait se voir octroyer dans cet Etat membre un ensemble de droits uniformes aussi proches que possible de ceux dont jouissent les citoyens de l'Union européenne. La finalité ultime est d'assurer une véritable intégration aux ressortissants de pays tiers installés durablement sur le territoire d'un Etat membre. Par ce biais là, il est possible de corriger l'impression d'un droit de l'immigration à deux vitesses qui s'est développée depuis les accords de Schengen entre les citoyens de l'UE et les ressortissants des pays tiers. La proposition de statut s'est appuyée en particulier sur une étude commandée à l'Université de Nimègue⁹³, qui a montré les points de convergence des législations nationales existant autour de cette question. La plupart des Etats tiennent compte de la durée de résidence pour accorder ce statut sécurisé. Cette durée va de deux à quinze ans mais la plupart des pays retiennent une durée de

⁹³ K. Groenendijk, E. Guild, R. Barzilay, « *Le statut juridique des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée dans un Etat de l'Union européenne* », Université de Nimègue, avril 2000.

cinq ans. Dans la plupart des Etats membres, les résidents de longue durée sont protégés contre l'expulsion.

A partir de ces constatations, les instances européennes ont élaboré un projet de statut qui puisse être applicable, dans ses grandes lignes, à tous les pays membres. La directive proposée a pour but d'établir les conditions d'octroi et de retrait du statut de résident de longue durée accordé par un Etat membre aux ressortissants d'un pays tiers en situation régulière de séjour sur son territoire, et de déterminer les droits y afférents. Ce statut ne devrait pas s'appliquer aux demandeurs d'asile dont la demande est en cours de traitement, ni aux personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire ou temporaire, ni aux étudiants à l'exception de ceux qui se trouvent au niveau d'un doctorat. Elle s'applique aux personnes ayant déjà obtenu un statut de réfugié conventionnel sans préjudice des obligations découlant de ce statut. Il est précisé que les Etats membres devront octroyer ce statut sans considération de sexe, de race, d'appartenance ethnique ou religieuse, d'âge, de handicap ou d'orientation sexuelle.

La durée de cinq ans de séjour ininterrompu en situation légale sur le territoire de l'Etat membre concerné par la demande a été retenue. Quelques restrictions interviennent cependant : les années passées en tant que demandeur d'asile ou bénéficiaire d'une forme d'asile autre que conventionnel ne sont prises en compte que si la personne requérante a obtenu le statut de réfugié politique ; les périodes de résidence aux fins d'étude sont comptées pour moitié.

Des conditions de ressources et d'assurance maladie seront exigées malgré les critiques formulées sous cet angle par diverses instances ayant examiné le projet pour avis. On voit également figurer la possibilité pour l'Etat membre de refuser l'octroi du statut de résident de longue durée lorsque le comportement personnel du demandeur représente une menace pour l'ordre public et la sécurité intérieure. Il est pourtant mentionné qu'une simple condamnation pénale ne peut en tant que telle justifier un refus.

Les possibilités de retrait du statut de résident de longue durée peuvent être liées à une longue absence du territoire, dont la durée est laissée à l'appréciation des Etats membres, mais ne peut être inférieure à deux ans. Si ces absences sont dues à un séjour dans un deuxième Etat membre pour des raisons familiales, elles ne peuvent pas être un motif de retrait du statut. Le retrait est également possible lorsque la preuve est apportée que le statut a été obtenu frauduleusement.

La directive garantit aux résidents de longue durée le bénéfice de l'égalité avec les citoyens de l'UE dans les domaines de l'emploi, du droit au travail, de l'éducation et de la formation professionnelle, de la protection sociale, de l'accès aux biens et aux services, et de la liberté d'association et syndicale.

Le résident de longue durée ne peut être expulsé en urgence et ne peut faire l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire que dans les cas où son comportement représente une menace sérieuse pour l'ordre public. Il bénéficie d'une aide juridictionnelle pour entreprendre un recours contre la mesure qui le

visé. Il peut séjourner dans un autre Etat membre de l'Union pour des raisons de travail ou de formation pour une durée supérieure à trois mois, à condition de disposer de ressources et d'assurance maladie qui ne fassent pas de lui une charge pour cet Etat. Il peut s'y faire rejoindre par les membres de sa famille. Il garde, pendant ce séjour dans un deuxième Etat membre, son statut de résident de longue durée de l'Etat dans lequel il l'a obtenu mais peut demander à bénéficier du même statut au bout de cinq ans de résidence dans le deuxième Etat membre. Il perd alors ce statut dans le premier Etat membre.

Le projet mentionne le droit de vote aux municipales. La Commission se montre favorable à son octroi aux résidents de longue durée, mais elle précise qu'il n'existe pas de base juridique pour l'inclure dans la directive. Ce droit, s'il est mentionné dans le préambule, ne l'est pas dans le corps de la directive.

Dans cinq pays (Belgique, Danemark, Finlande, Pays-Bas, Suède) les résidents de longue durée disposent du droit de vote aux élections municipales. S'agissant de la citoyenneté de résidence et de l'acquisition de la nationalité de l'Etat de résidence, les choses sont laissées à l'appréciation des législations nationales.

Le débat sur l'octroi du droit de vote se situe ainsi principalement sur le terrain des élections locales. Le Comité économique et social européen a, dans un avis d'initiative⁹⁴, souligné l'importance du droit de vote pour promouvoir l'intégration sociale des personnes immigrées et réfugiées.

Cette directive devra entrer en application dans tous les Etats signataires du traité d'Amsterdam au plus tard fin 2003. Il est prévu de faire avant fin 2005 une évaluation des conséquences de son application en vue d'une modification éventuelle.

Ce projet de statut devrait rapprocher un certain nombre de ressortissants des pays tiers d'une situation d'égalité avec les citoyens de l'UE pour ce qui est du droit à la libre circulation, au séjour et au travail sur le territoire de l'Europe communautaire. Il leur offrirait aussi une protection plus grande en termes de séjour.

On avance donc vers une législation européenne commune qui concerne jusque là surtout l'asile, la lutte contre l'immigration clandestine, la coopération avec les pays tiers et les pays de transit. Des avancées se dessinent aussi dans le domaine de l'intégration. Le texte sur le projet de statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée s'efforce de créer les conditions juridiques favorables à une démarche d'intégration dans un souci de rapprochement avec le statut des citoyens de l'Union européenne. Pourtant, un certain nombre d'aspects des politiques migratoires resteront du domaine de la compétence des Etats comme l'attribution de la nationalité ou les droits politiques. De plus, les possibilités de veto des Etats par rapport à l'application de certaines directives

⁹⁴ Journal des Communautés européennes, n° C-125 du 27 mai 2002.

risquent de compliquer l'harmonisation des règles communautaires en matière d'immigration.

6. Les autres réglementations communautaires

Depuis l'entrée en application du traité d'Amsterdam le 1^{er} mai 1999 plusieurs aspects importants des politiques migratoires (politique d'asile, libre circulation des personnes, politique des visas, règles de franchissement des frontières externes de l'Union européenne, droits des ressortissants des pays tiers) font l'objet de projets de la part de la Commission européenne, qui sont examinés ensuite par le Parlement européen et sont adressés en parallèle pour avis à diverses instances consultatives. Vingt et un textes ont déjà été proposés de 1999 au premier trimestre 2002. Il s'agit pour la plupart de propositions de règles, d'accords, de directives ou de communications au Conseil et au Parlement européens. La première des directives adoptée est la directive du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

Neuf de ces textes concernent l'asile. Les propositions ont trait aux conditions d'octroi et de retrait du statut de réfugié, aux procédures de traitement des demandes, aux normes d'accueil des demandeurs, à la détermination de l'Etat responsable du traitement de la demande d'asile, aux conditions à remplir pour l'obtention du statut de réfugié. Plusieurs autres textes abordent aussi la question de l'asile, mais sous l'angle de la coopération entre les Etats membres au même titre que d'autres aspects de la politique migratoire, comme la politique des visas, les règles de franchissement des frontières externes de l'Union européenne.

Une communication importante de la Commission, relative à la définition et à la mise en place de politiques communes en matière d'immigration sera détaillée dans le chapitre III. D'autres textes sont plus précis et se consacrent à des catégories de migrants bien définies. On trouve parmi eux le texte sur le projet de statut pour les ressortissants des pays tiers résidents de longue durée déjà examiné. Un autre texte porte sur le droit au regroupement familial. Deux textes concernent l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers aux fins de travail salarié ou d'activité économique indépendante. Un texte porte sur les conditions d'entrée et de séjour des étudiants originaires des pays tiers, un autre sur l'entrée et le séjour de ressortissants de pays tiers à des fins non lucratives. Deux textes concernent la lutte contre l'immigration illégale, dont l'un est relatif à un permis de séjour de courte durée pour les victimes de la traite des êtres humains.

Un texte concerne des accords de réadmission avec les pays tiers. La définition de nouvelles règles pour l'accueil des migrants semble donc au centre des préoccupations des instances communautaires. En dehors du texte sur le

statut des résidents de longue durée, il n'y a pas de texte communautaire qui concerne explicitement la question de l'intégration, mais la définition de règles communes et de droits égaux peut contribuer à une meilleure intégration des étrangers extra-communautaires.

La question des réfugiés et demandeurs d'asile a également fait l'objet d'un certain nombre d'initiatives, comme la création d'un fonds pour les réfugiés permettant de financer l'accueil et le rapatriement volontaire des réfugiés.

Ces divers textes devraient en principe aboutir à des propositions de règles dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, c'est-à-dire avant le 1^{er} mai 2004. Le Conseil européen statuera à l'unanimité sur proposition de la Commission et le Parlement sera obligatoirement consulté. Après le 1^{er} mai 2004, la Commission jouira d'un droit d'initiative exclusif. Des textes contraignants pour les Etats seraient donc adoptés et le contrôle démocratique et juridictionnel serait renforcé.

7. Les conséquences du droit de veto et les obstacles à l'harmonisation des règles

Nous avons déjà développé les différences existant sur un plan administratif et politique entre la France et l'Allemagne. Il existe d'autres secteurs dans lesquels les pratiques nationales font obstacle à l'harmonisation des règles et peuvent entraîner des cascades de vetos et de demandes d'exception qui maintiendront un certain nombre de différences dans les conditions d'accueil des immigrés dans les divers Etats membres.

La question du regroupement familial fait partie des thèmes sur lesquels il risque d'y avoir des difficultés d'harmonisation. En France, les regroupements familiaux ont représenté l'essentiel des flux d'entrées au cours des dernières années, du fait des restrictions du droit d'asile et de l'immigration économique. Il n'en va pas de même en Grande-Bretagne et en Allemagne. Il existe bien sûr dans ces pays un droit au regroupement familial, mais il fait l'objet de discussions. On constate que les enfants arrivés après un certain âge sont considérés comme difficilement intégrables, d'autant plus s'ils appartiennent à un milieu social défavorisé. Ils rencontrent alors des problèmes pour se mettre à niveau au point de vue scolaire. Si en France, il existe des classes d'adaptation, encore en nombre insuffisant, permettant aux enfants étrangers récemment arrivés de parvenir à une relative mise à niveau, ce n'est pas le cas dans d'autres pays.

En Allemagne, où les questions d'éducation sont du ressort des Länder, la pratique a longtemps été de favoriser au niveau de l'enseignement primaire la création d'écoles gérées par les autorités des pays d'origine et proposant des programmes presque identiques à ceux des écoles de ces pays. Cette politique vivement critiquée est aujourd'hui en voie d'abandon. Mais il n'y a pas de politique intermédiaire permettant une bonne insertion des élèves étrangers d'arrivée récente dans les écoles allemandes. A la suite d'une demande de

l'opposition conservatrice lors du débat qui a eu lieu au Bundesrat sur la nouvelle loi réformant les conditions d'accueil et d'intégration des étrangers, l'âge limite des enfants qui peuvent bénéficier du regroupement familial (qui est en France de 18 ans) a été abaissé à 12 ans en Allemagne, avec cependant la possibilité d'autorisations spéciales entre 12 et 18 ans.

En Grande-Bretagne, les lois sur le regroupement familial ont évolué dans un sens très restrictif. Beaucoup de mariages continuent d'être organisés, dans les communautés indienne et pakistanaise en particulier, entre des personnes résidant sur le territoire britannique après y être souvent nées et des conjoints venus du pays d'origine spécialement pour cette raison. Le rapport présenté au Parlement par le ministre de l'Intérieur David Blankett prévoit de porter à deux ans la période probatoire de vie commune entre un immigré résidant ne Grande-Bretagne et un conjoint épousé dans le pays d'origine avant de donner au couple un droit d'installation définitif. Il incite aussi les communautés indienne et pakistanaise à abandonner la pratique des mariages arrangés ou forcés avec un citoyen ou une citoyenne du pays d'origine.

Le texte élaboré par la Commission sur le droit au regroupement familial a été soumis au Parlement européen, qui a fait dix-sept amendements, ce qui reflète bien la diversité des points de vue sur cette question.

Ce texte se réfère à l'obligation de protection de la famille et de respect de la vie familiale qui est consacrée par le droit international pour les ressortissants de pays tiers résidents dans un pays de l'Union européenne. Tout en souhaitant un rapprochement des législations nationales en la matière, il laisse, dans son état actuel, subsister des possibilités importantes de développer des pratiques différentes au niveau des Etats membres en précisant que « *les décisions au niveau de la législation communautaire devraient tenir compte non seulement de la capacité d'accueil de chaque Etat membre mais aussi des liens historiques et culturels avec le pays d'origine des ressortissants demandant le regroupement familial.* »

Le texte du projet de directive définit un certain nombre de conditions pour le regroupement familial autour desquelles les différents Etats ne rencontreront pas de difficulté spécifique pour se mettre d'accord : les résidents de pays tiers pourront demander le regroupement familial après une durée de séjour égale ou supérieure à un an dans un des pays membres. Les demandeurs d'asile et les bénéficiaires de protection temporaire ou subsidiaire ne sont pas concernés par les droits au regroupement familial prévus dans ce texte, qui ne préjuge pas de décisions plus favorables pour les personnes bénéficiant de l'application d'accords bilatéraux ou multilatéraux entre leur pays de résidence et leur pays d'origine.

Les membres de la famille concernés par le regroupement familial sont le conjoint du regroupant ou son partenaire non marié, ainsi que les enfants mineurs du couple, y compris les enfants adoptés conformément à une décision de l'autorité compétente de l'Etat membre. Il est précisé que le partenaire non marié

peut bénéficier du regroupement familial si la législation de l'Etat de résidence assimile la situation des couples non mariés à celle des couples mariés. Il y a là des possibilités assez larges de divergences d'interprétation du texte entre des pays membres de l'UE qui ont des législations encore très différentes en ce qui concerne le droit de la famille. Les écarts existants sous cet angle entre la législation néerlandaise et la législation grecque par exemple constituent l'une des difficultés d'harmonisation des lois au niveau communautaire. Les ascendants et les enfants majeurs des ressortissants de pays tiers ne peuvent bénéficier du regroupement que s'ils sont étroitement dépendants du regroupant.

8. Les évolutions récentes

Le 25 avril 2002, les quinze ministres de l'Intérieur, réunis à Luxembourg, ont défini un certain nombre de grandes lignes au niveau du droit d'asile, qui devait en principe être définitivement harmonisé en 2004. Il s'agit d'un accord « a minima » : le projet de directive validé par les ministres prévoit l'accès aux soins de santé pour les demandeurs d'asile et l'obligation pour les Etats de scolariser les enfants des demandeurs d'asile dans les mêmes conditions que les autres enfants. En revanche, une grande liberté est laissée aux Etats en ce qui concerne l'accès au marché du travail et la liberté de mouvement pour les demandeurs d'asile.

Les Etats européens ont aussi pu se mettre d'accord sur la question du fichier des empreintes digitales des demandeurs d'asile. Ce fichier doit permettre la mise en application de la convention de Dublin qui prévoit que le dossier des demandeurs d'asile est traité par le premier pays européen dans lequel ils se sont présentés. La France a opposé quelques réserves à ce projet de fichier avant de s'y rallier le 28 février 2002 à Bruxelles.

Des mesures ont été récemment prises pour faciliter, au niveau de l'UE, le retour des immigrés irréguliers dans leur pays. Le commissaire européen Vitorino a proposé aux Etats membres un *livre vert* pour débattre de cette question. Pour l'instant, seule la Chine a accueilli favorablement le retour de ses ressortissants expulsés de l'UE.

En organisant, les 9 et 10 septembre 2002, une conférence « Immigration : le rôle de la société civile dans l'intégration », la Commission européenne et le Comité économique et social européen ont souhaité prolonger le débat conduit au sein du CESE, conclu par un avis adopté à l'unanimité les 20 et 21 mars 2002, au titre éponyme à celui de la conférence.

Cette conférence, à laquelle notre Assemblée a été représentée, a associé les partenaires sociaux et les organisations de la société civile en vue d'améliorer l'intégration des immigrés et des réfugiés dans les sociétés européennes. Elle s'est placée dans le cadre de la Charte des droits fondamentaux.

Les conclusions de cette conférence ont estimé que « *la citoyenneté de l'Union européenne et les droits civiques et politiques devraient :*

- *constituer un instrument de légitimation du processus d'intégration ;*

- renforcer la participation des immigrants ;
- constituer un élément crucial pour faire naître chez les immigrants un sentiment d'appartenance à la communauté d'accueil, voire l'Union européenne ;
- et garantir à tous la dignité par les droits communs et liens communs »⁹⁵.

En ce qui concerne l'économie de l'Union européenne, la conclusion de la conférence a consisté à demander que les immigrants soient considérés comme un élément de la solution, en particulier dans le contexte du déclin ou de la stagnation des taux de natalité.

9. La charte européenne des droits fondamentaux

Cette charte répond à la volonté (traité d'Amsterdam, 1997) d'exprimer le respect des droits et des libertés fondamentales comme l'un des fondements de l'Union européenne.

Son projet a reçu l'accord unanime du Conseil européen de Biarritz (13-14 octobre 2000), du Parlement européen (14 novembre 2000) et de la Commission (6 décembre 2000).

La Charte a été proclamée au Conseil européen de Nice le 7 décembre 2000 et l'accord interministériel a été acté entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 18 décembre 2000.

Conformément aux objectifs assignés à la convention chargée de préparer pour 2004 la nouvelle architecture européenne, la question de l'intégration de la Charte dans les traités est étudiée.

Mais les institutions européennes prennent désormais en compte l'existence de la Charte. La Commission a ainsi pris l'engagement de « faire (...) du respect des droits contenus dans la Charte sa ligne directrice de conduite ». Toute proposition d'acte législatif ou tout acte réglementaire adopté par le Collège font désormais l'objet d'un contrôle a priori de compatibilité avec la Charte.

Le bureau de notre Assemblée a adopté le 12 novembre 2002 une étude sur le statut juridique de cette charte (rapporteur : M. Christian Bigaut)⁹⁶.

Il devient désormais nécessaire de rappeler en quoi la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doit retenir l'attention du Conseil économique et social sur les défis de l'immigration future.

⁹⁵ Conclusions de la conférence « Immigration : le rôle de la société civile dans l'intégration », Bruxelles, Commission européenne, Comité économique et social européen, 9 et 10 septembre 2002.

⁹⁶ « La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », étude du Conseil économique et social présentée par M. Christian Bigaut. On se reportera avec attention à cette étude et à la présentation pays par pays, Etat membres et Etats candidats, des tableaux de concordance ou de compatibilité des droits entre ceux proclamés par la Charte et ceux reconnus par la Constitution, les lois, les décrets et les jurisprudences de ces Etats (annexes 1 et 2 de l'étude).

Six des articles de la Charte s'inscrivent dans les préoccupations de notre rapport :

- l'article 15 : liberté professionnelle et droit de travailler. Son troisième point spécifie que « *les ressortissants des pays tiers qui sont autorisés à travailler sur le territoire des Etats membres ont droit à des conditions de travail équivalentes à celles dont bénéficient les citoyens ou citoyennes de l'Union* » ;
- l'article 18 : droit d'asile. « *Le droit d'asile est garanti dans le respect des règles de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés et conformément au traité instituant la Communauté européenne* » ;
- l'article 19 : protection en cas d'éloignement, d'expulsion et d'extradition. « *1. Les expulsions collectives sont interdites* ». « *2. Nul ne peut être éloigné, expulsé ou extradé vers un Etat où il existe un risque sérieux qu'il soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants* » ;
- l'article 39 : droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen⁹⁷. « *1. Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'Etat membre où il ou elle réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat* » ;
- l'article 40 : droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales⁹⁸. « *Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat membre où il ou elle réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat* ». Actuellement, ce droit, en vertu de dispositions nationales, existe au Danemark, en Espagne, Irlande, Pays-Bas, Suède et Finlande ;
- l'article 45 : liberté de circulation et de séjour. « *2. La liberté de circulation et de séjour peut être accordée, conformément au traité instituant la Communauté européenne, aux ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire d'un Etat membre* ».

*
* *

Après cet examen de l'histoire et de l'état des lieux actuel de l'immigration, nous allons aborder dans le troisième et dernier chapitre la nature des enjeux et des défis de l'immigration future.

⁹⁷ Ce droit concerne uniquement les citoyens de l'Union européenne.

⁹⁸ En l'état, ce droit relève des législations nationales.

CHAPITRE III

LES ENJEUX ET LES DÉFIS DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTÉGRATION FUTURES

Dans le présent chapitre, nous proposons de tirer les principaux enseignements des approches historique et descriptive des deux premiers chapitres pour tenter de déterminer la nature des principaux enjeux et défis de l'immigration future, à l'horizon 2010-2020.

Ceci nous conduit à anticiper et nous amènera parfois à des perspectives qui peuvent paraître contradictoires avec les tendances de court terme observées aujourd'hui.

I - LES MUTATIONS DES CONTEXTES DÉMOGRAPHIQUE, ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET POLITIQUE

A - LE CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE ⁹⁹

Le rapport de M. Bernard Quintreau, sur « *Âges et emploi à l'horizon 2010* »¹⁰⁰ est une source de références et d'analyses précieuses.

Le renouvellement des générations s'accompagne de phénomènes tels qu'un nouveau contrat entre les générations s'impose, rendu nécessaire par l'allongement de la durée de la vie. Comme le décrit Gérard Alezard : « *les frontières et le contenu des âges de la vie changent : la jeunesse se prolonge, le troisième âge n'est plus synonyme de vieillesse ; le modèle à quatre générations apparaît, à côté de celui à trois générations, encore dominant* »¹⁰¹.

En France, le contexte démographique est marqué par trois éléments :

- **s'agissant de la mortalité**, elle continue d'évoluer dans le sens d'un allongement des durées de vie des hommes et des femmes ; le scénario démographique dit central de l'INSEE pour les années 2000 à 2050 prolonge les tendances observées dans le passé au même rythme. Avec B. Quintreau, nous soulignerons que la première conséquence est « *l'élévation de l'âge moyen de la population totale* », dès lors que l'on assiste simultanément à un accroissement

⁹⁹ Ce développement doit beaucoup aux travaux de l'INSEE et de sa Mission au Conseil économique et social. On se reportera aux annexes présentant les principales données chiffrées de l'immigration en France.

¹⁰⁰ Rapport et avis du Conseil économique et social, présentés par M. Bernard Quintreau, sur « *Âges et emploi à l'horizon 2010* », du 24 octobre 2001.

¹⁰¹ Avis du Conseil économique et social présenté par M. Gérard Alezard sur « *Les perspectives de la France* », du 29 novembre 2000.

de la part des 60 ans et plus et à une régression de la part des moins de 20 ans ;

- **s'agissant de la natalité**, le nombre de naissances a nettement augmenté en 2000 et 2001 par rapport aux années précédentes. Le scénario central de l'INSEE est établi sur la double hypothèse que l'indice conjoncturel de fécondité (ICF) devrait se maintenir à 1,8, valeur observée dans les années 1990, jusqu'en 2050 et que l'âge moyen de la maternité devrait se stabiliser à 30 ans au cours de la même période. Or, jusqu'à présent, la descendance finale observée pour les générations féminines qui ont achevé leur période féconde s'est maintenue au-dessus de 2,1. Le renouvellement des générations a donc été assuré, même après un quart de siècle de chômage de masse et de baisse de la fécondité apparente mesurée par l'ICF. Ceci s'explique par le fait que l'écart observé entre les deux indicateurs tient au recul progressif de l'âge moyen de la maternité, qui est passé de 26,5 ans en 1977 à 29,4 ans en 2001, soit une augmentation de presque trois ans en vingt-quatre ans. On peut donc discuter le scénario central retenu par l'INSEE, car si l'âge moyen s'arrête de croître à descendance finale inchangée, on observera nécessairement une remontée de l'indice conjoncturel se rapprochant de la descendance finale, ou inversement si l'âge moyen continue de croître, la descendance finale, qui constitue un bon critère pour évaluer le renouvellement des générations, pourra rester supérieure et décalée par rapport à un indice conjoncturel inférieur¹⁰². Des travaux plus récents de l'INED, passant en revue sept façons de prolonger les tendances passées en matière de fécondité, montrent que le scénario « central » de l'INSEE occupe en fait une position basse, alors que la majorité des autres scénarios de prolongement des tendances passées conduit plutôt à une descendance finale maintenue autour de 2,1, après une baisse transitoire dans les prochaines années ; d'ores et déjà, on a pu observer que l'indice conjoncturel de fécondité est remonté à 1,9 en 2000 et en 2001, concomitamment à un léger ralentissement de la montée de l'âge moyen de maternité.

On relèvera que François Héran retient la thèse 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 d'environ 120 000 par an en migration nette (les entrées moins les sorties)* »¹⁰³ ;

¹⁰² INSEE Première, mars 2001.

¹⁰³ In « *Immigration, marché du travail, intégration* », rapport du séminaire du Commissariat général du Plan, la Documentation française, novembre 2002.

- **s'agissant des flux et soldes migratoires**, jusqu'à présent, ils ont dépendu fortement de la conjoncture économique de la France et de la politique menée en la matière. C'est ainsi que les soldes migratoires annuels de la France métropolitaine estimés par l'INSEE ont beaucoup varié depuis 1955. A une période 1955-1973 où la valeur moyenne de ce solde dépassait + 182 000 par an, a succédé une période 1974-2001 radicalement différente où il est descendu à une moyenne de + 50 000. Rapporté à la population métropolitaine, le contraste est encore plus marqué : le solde moyen a régressé de 3,9 ‰ à 0,9 ‰ entre les deux mêmes périodes. Le solde total sur l'ensemble des deux périodes (qui couvrent quarante-sept années) est de 4 882 273 personnes, le solde moyen est de 103 878 par an et voisin de 2 pour mille. L'INSEE, pour sa part, retient pour son scénario central à l'horizon 2050 le solde moyen observé dans la période la plus récente, soit + 50 000 par an. Cependant, nous estimons que si la référence aux chiffres récents doit prendre en compte le présent, elle doit aussi intégrer ce que l'on peut pressentir ou souhaiter pour le futur : internationalisation croissante des activités et des compétences, améliorations qualitatives de l'accueil et de l'intégration, ...

Si l'on devait s'appuyer sur le simple prolongement des cinquante dernières années, le solde migratoire moyen serait de 120 000 à 140 000 par an dans le futur. Nous noterons que si le choix était de se référer à la période de plein emploi, celle des « trente glorieuses », où le solde représentait alors 3 à 4 pour mille de la population, ce solde serait alors compris entre 180 000 et 280 000 par an pour le futur.

Nous pensons que nous pouvons nous en tenir aux données citées plus haut, qui sont d'ailleurs proches de celles de François Héran, de 120 000 à 140 000.

On notera que les choix de l'INSEE majorent le « vieillissement » prévisible de la population française : aucun ralentissement de l'augmentation de l'espérance de vie n'est envisagé ; la descendance finale et le taux de fécondité diminuent ; l'immigration est fortement bridée, ce qui ne permet pas de bénéficier pleinement de l'effet de la structure d'âge de l'immigration, qui pourrait pourtant apporter avec elle un rajeunissement relatif de notre population.

La question du financement des retraites s'en trouve amplifiée. Il n'est cependant pas question ici de nier les tendances au vieillissement en âge absolu de la population française, mais plus simplement de souligner qu'une ouverture plus grande à l'immigration peut constituer, avec la natalité, l'un des deux principaux moyens que nous ayons d'en atténuer l'ampleur et le rythme. De plus, elle aurait un effet immédiat sur l'évolution de la population active alors qu'une remontée de la fécondité ne modifierait les perspectives qu'au-delà de 2020.

Mais, dans le même temps F. Héran¹⁰⁴ souligne que « *même atténué par le baby boom, le vieillissement de la population française est inéluctable, en raison de l'allongement de l'espérance de vie : ce n'est pas l'immigration qui résoudra le problème du vieillissement. Elle ne comblera pas davantage le déficit prévisible de nos caisses de retraites* ».

Les conséquences économiques et sociales de cette augmentation de l'âge moyen pourraient ne pas être négatives dès lors que les conditions de vie des personnes avancées en âge leur permettront une vie digne et entourée, ce qui demeure encore souvent problématique.

Si l'on élargit le champ de l'observation à l'Europe, la fécondité des femmes en France demeure la plus élevée avec celle de l'Irlande. La tendance au vieillissement des autres populations est donc, de ce point de vue, plus élevée. Un certain nombre de pays européens (Allemagne, Grande-Bretagne, Suède, Italie, Espagne et Portugal) compensent ceci par un recours accru à l'immigration, et la France est devenu aussi le pays d'Europe avec le plus faible solde migratoire : 0,8 ‰ en 2000 et 0,7 sur la période 1995-1999, contre 1,8 dans l'Union européenne, 2,5 en Allemagne, 2,1 en Italie, 1,1 en Espagne, 2,0 au Royaume-Uni et 4,3 en Irlande (source : Eurostat).

Alors que les soldes migratoires représentent depuis 1990 les deux tiers de l'accroissement de la population de l'Union européenne, ils n'en représentent qu'un cinquième en France, qui bénéficie d'un solde naturel plus dynamique. On peut ainsi affirmer que la croissance démographique de l'Europe occidentale est de plus en plus conditionnée par l'immigration : en Allemagne, en Suède, en Belgique, en Italie, du fait du niveau des taux de fécondité, tout l'accroissement de la population peut être attribué à l'immigration.

Ce constat est fait par Robert Rochefort¹⁰⁵ : « *la seconde stratégie pour freiner la chute démographique en Europe consiste à ouvrir les portes de l'immigration. La question à cet égard n'est pas de savoir si cela se fera ou non, mais de s'interroger sur l'ampleur de cette réouverture, tant elle est l'une des conséquences inévitables à la fin des bouleversements de population à venir, de la baisse de la natalité et de l'allongement de la vie, mais aussi de nouveaux besoins de main-d'œuvre liés au retour vers le plein emploi* ».

Cette approche démographique peut être également éclairée par le rapport du Conseil d'analyse économique¹⁰⁶ qui propose des chiffres qualifiés de plus raisonnables « *lorsqu'on demande à la migration de compenser un faible écart au seuil de remplacement des générations. Les ordres de grandeur sont faciles à connaître. Le maintien de l'effectif de la population actuelle suppose, en gros, des générations de taille constante à 800 000 personnes par an à peu près. Une fécondité qui resterait durablement à 1,8 n'assurerait, à terme, que 700 000*

¹⁰⁴ Op.cit.

¹⁰⁵ Robert Rochefort, « *Vive le papy boom* », éditions Odile Jacob, Paris, septembre 2000.

¹⁰⁶ Michel Aglietta, Didier Blanchet et François Héran, « *Démographie et économie* », rapport du Conseil d'analyse économique, la Documentation française, février 2002.

naissances par an. Le solde à combler par les flux migratoires serait donc de l'ordre de 100 000 entrées annuelles. Si la fécondité se stabilise à 1,95, il est réduit de moitié, soit l'effectif de 50 000 entrées annuelles. »

B - LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE

L'immigration s'inscrit aujourd'hui dans un contexte économique nouveau, celui de la mondialisation libérale. La mondialisation des échanges de marchandises et de capitaux, ainsi que l'élargissement des espaces régionaux multinationaux de libre circulation de ces marchandises et capitaux, constituent des tendances lourdes de l'économie mondiale. Certains retours en arrière ne sont pas exclus, comme l'a montré l'affaire récente des importations d'acier aux Etats-Unis.

Les perspectives du marché du travail en France et en Europe ont profondément évolué : si la persistance du chômage de masse paraissait inéluctable il y a encore peu d'années, le risque d'une pénurie future de compétences est de plus en plus souvent évoqué, aussi bien dans les rapports officiels que dans les prises de position publiques de responsables politiques ou socio-économiques.

Comme l'ont fortement rappelé le rapport et l'avis de notre assemblée sur « *Âges et emploi à l'horizon 2010* », l'Union européenne s'est fixé l'objectif prioritaire d'une élévation des taux d'emploi permettant d'atteindre dès 2010 un taux d'emploi global égal à 70 % de la population en âge de travailler (60 % pour les femmes et 50 % pour les 55-64 ans), et la France s'est engagée à respecter ces objectifs.

Au-delà de 2010 et jusqu'à l'horizon 2020, la poursuite de la croissance du nombre d'emplois en France, sans doute rendue nécessaire précisément par l'accroissement de la proportion des retraités et, plus largement, des personnes professionnellement inactives souhaitant maintenir leur niveau de vie et leur consommation, ne pourra se faire, dans l'attente d'effets éventuels d'une éventuelle remontée de la natalité dans les années à venir, hors la poursuite de la hausse des taux d'emploi au-delà des niveaux précités, qu'avec un solde migratoire nettement supérieur à celui du scénario central des projections faites par l'INSEE (+ 50 000 par an).

En effet, des calculs simples montrent que la stabilité entre 2010 et 2020 de la population en âge de travailler s'obtient avec un solde migratoire de l'ordre de + 150 000 personnes âgées de 15 à 64 ans par an, ce qui correspond à un solde migratoire en population globale supérieur à + 200 000 par an. Or une telle stabilité risque de se révéler insuffisante en regard de la croissance des besoins des personnes professionnellement inactives. A des niveaux inférieurs de ce solde migratoire, la population en âge de travailler diminuerait, ainsi que probablement sa part dans l'emploi.

D'ores et déjà, la majorité des pays développés recourent de façon accrue à l'immigration non seulement dans certains secteurs, mais aussi parfois de façon plus globale.

On peut prévoir qu'en raison des évolutions démographiques et économiques qui se dessinent, tel le retournement prévisible du sens des évolutions de la population active et de celle en âge de travailler, des secteurs de plus en plus nombreux pourraient être touchés dans les prochaines années par des pénuries de compétences.

C'est ainsi qu'après 2005 (échéance des effets du *baby boom*), de nombreux métiers connaîtront des difficultés de recrutement augmentées par les conséquences de la défaveur de certains secteurs d'activité auprès des jeunes générations (métiers peu qualifiés, emplois de service, gros-œuvre du bâtiment, travaux saisonniers agricoles, etc.).

De plus, ces évolutions seront de même sens dans la plupart des pays développés, et une concurrence risque d'apparaître pour attirer une main-d'œuvre complémentaire jeune et productive issue des pays d'émigration. Les pays qui auront le moins anticipé ces évolutions risquent de se retrouver fort dépourvus lorsque les besoins prendront une réalité concrète et pressante. En effet, nous avons vu dans le premier chapitre que les flux migratoires s'inscrivent dans la durée, dans des traditions ; de même qu'ils ne s'arrêtent pas du jour au lendemain, ils ne peuvent probablement pas être créés ex nihilo sans inconvénients. S'ils s'orientaient et s'enracinaient dans les prochaines années vers d'autres pays, les flux migratoires ne pourraient sans doute pas aisément être à nouveau réorientés vers la France en cas de besoin.

C - LE CONTEXTE SOCIAL ET POLITIQUE

L'opinion publique en France reste encore marquée par les effets sociaux et politiques de la crise économique qui a touché la plupart des pays développés à partir de 1973-74 et par la mise en place presque immédiate de politiques de « protection » des marchés nationaux de l'emploi réduisant les flux d'entrées de travailleurs étrangers.

De plus, le développement des discriminations, notamment par le travail et le logement, participe d'un processus d'atomisation du corps social déterminant la montée des extrémismes. Cette situation se révèle également par des ségrégations spatiales qui, dans de nombreux cas, représentent aussi des concentrations de pauvreté et des regroupements ethniques. Ces fractures expliquent pour une bonne part les dysfonctionnements de notre société.

A cette représentation de l'étranger correspond le statut juridique que les pouvoirs publics lui accordent, ou non. Depuis la Libération, la réglementation est fondée sur un certain dosage de fermeture et d'ouverture des frontières en fonction de la situation conjoncturelle. Quels que soient les besoins de l'économie et quelles que soient les pratiques qui évoluent avec eux, la loi affirme que l'étranger ne peut entrer en France sans obtenir une autorisation. Ce

qui n'a jamais empêché d'user de procédures dérogatoires et de régulariser en masse chaque fois que la France manquait de bras ou que des choix politiques l'imposaient.

Cette manière de procéder conduit à limiter les droits des étrangers. Dans les années 70, par exemple, au moment du retour à la pratique de la fermeture des frontières, il a paru évident au gouvernement de l'époque, dans un premier temps, avant d'être contraint de revenir en arrière sur ce point, qu'il lui était possible de tirer un trait sur le droit de vivre en famille des étrangers.

Depuis 1974, l'immigration a été fortement réduite en France, en comparaison avec les flux antérieurs, mais elle ne s'est jamais arrêtée et le solde migratoire est resté positif, malgré les politiques volontaristes d'aide au retour des immigrés dans leur pays d'origine, qui furent un échec.

Les pouvoirs publics ont dû constater qu'il ne suffisait pas d'une détérioration de la situation de l'emploi ni de contrôles de plus en plus drastiques aux frontières pour décourager l'immigration. En effet, la fermeture juridique des frontières demeure largement inefficace. Des étrangers entrent donc en France et en Europe en contravention avec la loi.

Si la politique de l'Union européenne a pu favoriser une certaine ouverture sur le « proche étranger », c'est-à-dire l'étranger communautaire, elle a aussi institutionnalisé une véritable hiérarchisation entre migrants. Elle a indirectement entraîné la mise en place de filières de main-d'œuvre clandestine, dont l'illégalité ne convient que trop aux secteurs fragiles et dérégulés de l'économie. La clandestinité, et les conditions de vie qui vont avec, nourrissent par ailleurs la xénophobie implicite ou explicite, qui exige alors toujours plus de répression et de fermeture. Cette fermeture des frontières fabrique des situations irrégulières, en multipliant le nombre des parias dans la société européenne. Les mouvements de protestation autour des « sans papiers » menés depuis 1996 ont pris ouvertement la défense du « clandestin », victime d'un système qui tend à instaurer la précarité généralisée.

Le dernier quart de siècle nous a également appris que la grande majorité des immigrés venus travailler dans les pays industrialisés avaient tendance à s'y fixer de manière définitive, sans nécessairement se fondre aussi rapidement dans la société d'accueil que l'avaient permis les possibilités de mobilité sociale ascendante qui ont marqué les années de prospérité continue. Cette fixation incite d'autres à immigrer ; Emmanuelle Bribosa et André Réa relèvent que « *lorsque des immigrants d'une même nationalité s'installent dans un pays, une chaîne migratoire naît et se développe inévitablement alimentant et accélérant le processus migratoire* »¹⁰⁷.

En raison de la crise de l'emploi et du rôle d'amortisseur de cette crise qu'elles ont joué, certaines populations issues de l'immigration ouvrière des

¹⁰⁷ Emmanuelle Bribosa, André Réa (Université libre de Bruxelles), « *Les nouvelles migrations, un enjeu européen* », éditions Complexe, 2002.

années 1950 à 1973 n'ont pas vu leur condition sociale s'améliorer par rapport à celle de leurs parents. Quelle que soit la politique menée, « modèle républicain d'intégration » à la française ou « société multiculturelle » comme en Grande-Bretagne, l'adhésion aux valeurs de référence de la société d'accueil ne se fait plus aussi facilement qu'auparavant.

Certains en ont déduit que l'immigration serait une menace pour l'identité nationale. Pourtant, comme on l'a vu plus avant, la population française s'est traditionnellement développée par l'apport des flux migratoires à travers un processus régulier de naturalisations et de naissances sur le territoire français. En 1990, près d'un quart de la population de nationalité française était constitué de personnes elles-mêmes immigrées ou ayant au moins un parent ou un grand parent ayant immigré¹⁰⁸.

À quelles difficultés ne se sont-ils pas heurtés ces Français qui, en application de la circulaire de 1993, dite Pasqua, toujours en vigueur, ont dû prouver qu'ils étaient Français au moment de renouveler leur carte d'identité papier en carte d'identité sécurisée !

De plus, le développement des discriminations au sein de la société française tend à substituer à la « fracture sociale » une prétendue fracture « ethnique », englobant aussi bien les étrangers que toute une partie de la population française, ainsi stigmatisée. Cette fracture peut expliquer des dysfonctionnements actuels de notre système de régulation.

On ne dénoncera jamais assez fortement le risque d'« ethnicisation » de l'immigration. Celle-ci risque de déboucher sur une ségrégation désignant les bons immigrés et les autres à partir de caractères ethniques, en rapide dérive vers racisme, xénophobie sélective, ostracisme. Le danger est réel : comment ne pas relever la confusion entretenue entre appartenance religieuse et extrémisme dont des personnes étrangères sont victimes ?

Le contexte socio-politique évolue depuis quelques années à la fois vers un développement de la xénophobie et du racisme, y compris dans une partie de la jeunesse, et vers un refus plus marqué, notamment dans une autre partie, majoritaire, de la jeunesse, des discriminations, du racisme, des injustices. Il est également marqué par un certain retour à et des extensions nouvelles de la logique des droits de l'homme, y compris dans leur dialectique avec les devoirs, et par une reconnaissance accentuée des méfaits de la colonisation et de l'esclavage.

Compte tenu de l'ensemble des mutations de contexte et des perspectives démographiques et économiques, comment la question de l'immigration se posera-t-elle en France à l'horizon 2020 ?

Nous ne pouvons pas répondre directement à cette question sans avoir approfondi au préalable la question tout à fait centrale des rapports entre

¹⁰⁸ Michèle Tribalat et alii, « Cent ans d'immigration, étrangers d'hier, Français d'aujourd'hui », 1991.

immigration, économie, marché du travail et chômage, dont l'analyse historique du chapitre I a montré qu'elle n'avait sans doute pas toujours été correctement posée jusqu'à présent.

II - IMMIGRATION, ÉCONOMIE, MARCHÉ DU TRAVAIL ET CHÔMAGE

L'ordonnance de 1945, comme l'ensemble des textes réglementant depuis lors l'entrée et le séjour des étrangers, établissent un lien direct entre les facilités d'admission d'un travailleur étranger en France et la situation du marché de l'emploi, dans le département ou la profession. Tous les pays de l'Union européenne en font autant. En juin 1994, les gouvernements des Etats membres adoptaient une « *résolution concernant la limitation de l'admission à des fins d'emploi de ressortissants des pays tiers* ». Cette résolution évoque même la nécessité d'une « préférence communautaire à l'emploi ». A l'échelle nationale comme européenne, tout se passe comme si les politiques reposaient sur la certitude de l'existence avérée d'un lien direct entre flux nets d'immigration et volume de chômage dans les pays d'accueil : l'immigration régulière, auxiliaire de la croissance économique dans les bonnes conjonctures, serait facteur d'aggravation du chômage en période de difficultés.

Or cette certitude repose sur l'hypothèse implicite que l'entrée d'un travailleur étranger n'a d'effet que sur l'offre de travail, et aucun sur la demande de travail. En réalité, l'arrivée d'une personne ou d'une famille supplémentaire a des effets à la fois sur l'offre et sur la demande de travail. La résultante de ces effets sur le marché du travail et sur le chômage peut a priori être positive, négative ou neutre.

Nous sommes donc amenés à réexaminer sous un angle plus théorique et général la question des liens entre immigration, économie, marché du travail et chômage, que nous avons abordée sous un angle historique dans le premier chapitre.

Dans le débat public, la relation entre immigration et situation du marché du travail paraît s'imposer d'elle-même : il existerait un lien direct entre flux nets d'immigration et volume de chômage dans le pays d'accueil. L'immigration, dont chacun reconnaît le rôle économique positif dans les bonnes conjonctures, serait évidemment un facteur d'aggravation du chômage en période de difficultés.

L'idée qu'en période de crise, toute immigration supplémentaire viendrait encore aggraver les difficultés du marché du travail et qu'il n'est économiquement pas possible de laisser les étrangers entrer librement en France est devenue à bien des égards une idée indiscutée, car elle présente toutes les apparences du bon sens.

Les pouvoirs publics auraient à faire face à un arbitrage nécessaire et incontournable entre l'entrée de migrants supplémentaires et la préservation des emplois ou des acquis sociaux des personnes déjà résidentes. Le fonctionnement

du marché du travail imposerait d'arbitrer entre la lutte contre le chômage et l'égalité de traitement pour les étrangers. Aussi curieux que cela puisse paraître, le large consensus dont fait l'objet l'idée d'un lien direct entre immigration et chômage ne repose sur aucune évaluation scientifique, même partielle.

En réalité, l'immigration de travailleurs est susceptible d'affecter de multiples façons, positives et négatives, la situation économique d'un pays d'accueil. Toute évaluation doit prendre en compte l'ensemble des mécanismes mis en œuvre et évaluer leur importance relative. Les mécanismes économiques mobilisés par l'arrivée d'un courant d'immigrants dans un pays sont variés, et il importe de prendre en considération les principaux d'entre eux, sans se limiter à ceux qui viennent en premier à l'esprit.

Quels sont donc les principaux mécanismes à l'œuvre sur le marché du travail en présence d'un afflux d'immigrants ? Tout d'abord, l'immigration a un effet sur le nombre total d'habitants : avant d'être des travailleurs, les immigrants sont des hommes, des femmes ou des enfants. L'augmentation de la population a, en soi, des effets économiques potentiels qu'on peut analyser et mesurer.

Ainsi les immigrants sont tous des consommateurs. Par ce biais, leur arrivée a un impact sur le marché des produits, qui va se répercuter sur le marché du travail en accroissant la demande de travail par les entreprises.

La plupart des immigrants sont assurément des travailleurs. Ils accroissent la population active, et notamment l'offre de travail salarié, ce qu'on appelle aussi les ressources en main-d'œuvre. Ainsi, l'immigration modifie à la fois le volume total de richesses créées dans l'économie nationale, et leur répartition entre les différentes catégories sociales.

Mais, sauf hasard improbable, les immigrants, en moyenne, ne présentent pas les mêmes caractéristiques que les autochtones. Age, sexe, qualification, expérience professionnelle ne sont pas identiques entre les deux populations. L'immigration va donc affecter non seulement le volume de l'offre de travail, mais sa structure. L'impact sur la main-d'œuvre autochtone sera lui aussi probablement différencié. C'est là que peuvent intervenir des effets de « substitution » (les immigrants entrant en « concurrence » avec la main-d'œuvre autochtone, en raison par exemple de leur acceptation de salaires inférieurs) ou de « complémentarité » (les immigrants remplissant les postes de travail dédaignés par les autochtones), dont les conséquences sur le chômage seront fort différentes. On peut aussi, au titre de tels effets, prendre en compte les effets d'imprévoyance, par exemple dans des secteurs où les besoins ont été sous estimés dans les prévisions et par les appareils de formation : l'appel à des personnels hospitaliers et soignants étrangers en est une illustration.

Tous ces effets - et d'autres, sans doute d'importance moindre - jouent simultanément, dans des sens contradictoires. C'est pourquoi il est difficile d'apporter des réponses claires et définitives à la question de l'impact économique de l'immigration. L'étude des différents mécanismes en jeu et de leur importance empirique relative permet néanmoins d'éclairer un peu le débat.

Comme on l'a dit, les effets sont en réalité multiples : sur la population totale, sur la demande finale, sur l'offre relative de travail par rapport au capital (et éventuellement au travail qualifié), sur l'emploi et le chômage, sur la répartition des revenus...

A - L'IMPACT DE L'IMMIGRATION SUR LA CROISSANCE DE LA POPULATION TOTALE ET SUR L'OFFRE ET LA DEMANDE DE BIENS ET SERVICES

L'idée selon laquelle, toutes choses égales par ailleurs, en période de chômage élevé, un afflux de personnes supplémentaires ne peut qu'accroître le chômage, est dénuée de fondement si l'on se réfère au taux de chômage. La raison en est évidente : si les nouveaux arrivants ont exactement les mêmes comportements que les anciens en matière d'activité, d'épargne et de consommation, de fécondité, etc., leur arrivée ne fait qu'augmenter l'échelle de l'économie, sans modifier ses paramètres fondamentaux.

En effet, s'il est probable que certains des nouveaux arrivants se retrouveront au chômage et accroîtront ainsi le nombre total de chômeurs, rien ne dit qu'en soi, une hausse de la population totale (sans modification de sa structure par âge et qualification) implique une hausse de la proportion de chômeurs. Il n'y a aucune corrélation, à l'échelle comparative internationale, entre la population totale d'un pays et son taux de chômage, pas plus qu'entre la population active et le taux de chômage. Il est possible qu'à court terme, en cas d'afflux rapide et massif, le capital installé et les infrastructures collectives soient insuffisants, et que leur ajustement demande quelques années pendant lesquelles la productivité des facteurs serait quelque peu affectée. Mais à moyen et long termes, on observe une corrélation entre la croissance de la population active et celle de l'emploi, quand on compare par exemple les évolutions dans les différents pays de l'OCDE depuis 1973. Les Etats-Unis et le Japon, qui ont aujourd'hui des taux de chômage sensiblement inférieurs à celui de la France, ont connu une croissance nettement plus rapide de leur population active. En longue période, on observe cette remarquable corrélation entre les deux grandeurs (taux de croissance de la population active et de l'emploi). Ces résultats sont incompatibles avec la thèse selon laquelle la croissance du chômage serait une simple conséquence de celle des ressources de main-d'œuvre. Selon des travaux empiriques, les taux d'accroissement démographique et les taux de chômage ne sont pas corrélés.

Plus généralement le lien entre croissance démographique et croissance économique est loin d'être univoque, contrairement à une opinion courante selon laquelle la croissance démographique des pays du Sud serait un obstacle majeur à leur développement. Il y a même des raisons théoriques de penser que l'accroissement de la population pourrait former un cercle vertueux avec la croissance économique. En effet, l'augmentation de la taille des marchés permet de profiter à plein des avantages de la division du travail et des économies d'échelle, accroissant donc la productivité. Étant donné l'absence d'effet négatif à court et moyen terme, et l'existence d'effets positifs à long terme, il est

raisonnable de conclure que l'effet à long terme sur le revenu des autochtones de l'accroissement de la population -en particulier par l'immigration- est positif : ceci est dû surtout à l'effet sur la productivité d'économies d'échelle de diverses sortes.

Dans une synthèse de la littérature spécialisée, D. E. Horlacher et L. Heligman¹⁰⁹ concluent que « *les nombreuses études sur données nationales concernant à la fois l'expérience historique de l'Europe occidentale et l'expérience plus moderne des régions sous-développées d'aujourd'hui, n'ont pas été en mesure de prouver l'existence d'une relation statistique significative, que celle-ci soit positive ou négative, entre les transformations économiques et les mouvements démographiques* ». Blanchet¹¹⁰ montre qu'au cours du processus de transition démographique, la corrélation entre croissance démographique et économique peut être positive dans une première phase (baisse de la mortalité et hausse de la fécondité), puis négative dans une deuxième phase (ralentissement de la baisse de la mortalité et baisse de la fécondité), avant de devenir nulle dans le régime stationnaire. Au total, qu'il s'agisse des pays riches ou des pays pauvres, rien ne permet d'affirmer qu'un accroissement de population, et donc de sa densité, ait un impact négatif sur le niveau de vie ou l'emploi.

Les immigrés constituent avec leurs familles un élément de la demande finale. Julian Simon, auteur américain d'un ouvrage de synthèse sur la question, énonce un petit théorème sur le lien immigration chômage : « *s'il y a du chômage pour les autochtones, l'immigration le réduira dès que le rapport entre la consommation moyenne d'un immigrant et celle d'un autochtone excède le rapport entre la probabilité d'emploi d'un immigrant et celle d'un autochtone* »¹¹¹. En effet, dans ce cas, l'immigration accroît le volume de la demande finale (donc de la demande de travail par les entreprises, c'est-à-dire de l'emploi) davantage que celui de l'offre de travail totale : il en résulte un accroissement de la demande de travail autochtone.

Cette approche devrait également prendre en compte la totalité de la valeur ajoutée en France par le travail des immigrés, qui excède largement leur seule consommation en France. Cette valeur ajoutée accroît le volume de la demande finale au-delà de l'effet de la seule consommation des immigrés.

¹⁰⁹ Tapinos G., Blanchet D., Horlacher D. E., « *Conséquences de la croissance démographique rapide dans les pays en développement* », éditions de l'INED, 1991 (p. 335).

¹¹⁰ op. cit.

¹¹¹ Simon J., « *The economic consequences of immigration* », édit. Basil Blackwell, Oxford, 1989 (p. 215).

Tableau 7 : Taux de chômage selon l'âge, le sexe et la nationalité, en mars 2002

Âge et sexe		Etrangers		Français
		hors UE	UE	
15-24 ans :	Hommes	33,8	5,1	17,9
	Femmes	40,1	11,7	22,4
	Ensemble	36,6	8,3	19,9
25-49 ans :	Hommes	23,5	6,4	6,5
	Femmes	27,6	9,1	9,0
	Ensemble	25,1	7,6	7,6
50 ans et plus :	Hommes	19,9	7,2	4,8
	Femmes	28,9	6,6	6,6
	Ensemble	22,1	7,0	5,6
Total :	Hommes	23,0	6,7	7,2
	Femmes	28,7	8,4	9,6
	Ensemble	25,1	7,4	8,3

Source : INSEE, Enquête emploi, mars 2002

On peut d'ailleurs observer que la hausse du taux de chômage des étrangers a été plus rapide que celle des Français entre 1975 et 1990, alors que leur niveau de consommation s'est plutôt rapproché de celui de l'ensemble des ouvriers¹¹² ; cette évolution renforce encore la présomption d'un impact positif de la présence des immigrés sur le chômage des Français. La prédominance de l'immigration de regroupement familial au cours des vingt-huit dernières années rend encore plus probable que l'effet net de l'immigration sur la demande de travail autochtone soit positif, car les épouses et enfants des immigrants sont d'abord des consommateurs, avant de devenir éventuellement plus tard des offreurs de travail.

Il faut aussi rappeler que certains emplois demeurent interdits aux étrangers présents en France, même s'il faut souligner une plus grande **ouverture aux ressortissants communautaires** de professions jusqu'alors fermées aux étrangers : professions libérales, fonctions publiques, etc., ces interdictions pouvant également résulter de la réglementation communautaire ou de l'application de règles de l'OMC.

En revanche, demeure une liste des professions fermées aux étrangers non communautaires « *un peu ahurissante* » comme le qualifie François Gaudu : « *à la fonction publique viennent s'ajouter les courtiers et agents généraux d'assurance, le statut du fermage, les débits de tabac, les débits de boissons, l'activité d'entrepreneur de pompes funèbres, etc. A la fermeture stricte vient parfois s'ajouter la résistance opposée par les professions théoriquement ouvertes sous condition de réciprocité. Au total, les étrangers ne représentent ainsi qu'un pour cent des membres des professions libérales.*

¹¹² Moutardier M., « *Les conditions de vie des étrangers se sont améliorées depuis dix ans* », Economie et statistique, n° 242, avril 1991.

Ce constat doit amener à s'interroger : à quoi bon raisonner sur les comportements discriminatoires, si un quart du marché du travail - admettons cette approximation - demeure juridiquement fermé aux étrangers ? Quel fondement scientifique demeure-t-il pour mesurer les différences de traitement imputables aux comportements individuels ? Est-il possible d'interpréter les statistiques, en particulier celles qui ont trait à l'insertion professionnelle des jeunes d'origine étrangère, sans tenir compte de la part très importante de l'activité économique qui laisse peu ou pas de place aux étrangers ? »¹¹³

Il faut ici relever que la décision de la RATP d'ouvrir des emplois statutaires à toutes les nationalités dans le cadre de la lutte contre les discriminations est un événement conséquent. Elle est aussi la première entreprise publique nationale à agir ainsi. Outre le fait de s'ouvrir à l'emploi d'étrangers non communautaires, il convient d'observer l'effet potentiel sur les mentalités et les comportements dans les zones en difficulté où fonctionne le réseau de la RATP.

Cette politique qui restreint l'accès à l'emploi des étrangers présents en France a des effets à la baisse de leur consommation, qui sont *in fine* défavorables à l'emploi des autochtones.

On peut aussi estimer qu'elle fait aussi baisser leur production de valeur ajoutée, ce qui est défavorable au financement de notre protection sociale.

B - SUBSTITUTION OU COMPLÉMENTARITÉ ENTRE TRAVAILLEURS IMMIGRÉS ET AUTOCHTONES ?

Les motifs de recours à la main-d'œuvre immigrante se sont modifiés avec le passage d'une période d'expansion et de pénurie de main-d'œuvre à une période de chômage de masse : dans le premier cas, il s'agissait de « créer une certaine détente sur le marché du travail et résister à la pression sociale » en faveur des hausses de salaires (G. Pompidou, Premier ministre, déclaration à l'Assemblée nationale, 1963), ou de contourner « *les inconvénients de la rigidité de la structure de la main-d'œuvre en France* »¹¹⁴. Comme l'explique un économiste libéral, « *la France paie sous la forme d'une immigration non négligeable la rigidité de son mode de formation des salaires réels due à l'existence du SMIC, de dispositifs de protection de l'emploi, d'un système d'indemnisation du chômage plutôt généreux et de bien d'autres facteurs, notamment le niveau du RMI. C'est à ces rigidités qu'il faut s'attaquer si l'on souhaite réduire l'immigration* »¹¹⁵ : on ne saurait mieux dire que l'immigration

¹¹³ Gaudu F., « *Le séjour et la situation sur le marché du travail : aspects juridiques* », in « *Immigration, marché du travail, intégration* », rapport du séminaire du Commissariat général du Plan, la Documentation française, novembre 2002.

¹¹⁴ Marie C.-V., « *Les étrangers en première ligne dans l'élasticité de l'emploi* », *Plein droit*, n° 31, mars 1996.

¹¹⁵ Courier P. L., « *L'immigration : une approche économique* », *Le Figaro-économie*, 4 septembre 1997.

correspond à des facteurs « *pull* », c'est-à-dire aux besoins d'employeurs de disposer d'un personnel plus flexible.

Dans la période ouverte par le choc pétrolier, l'immigration clandestine a permis d'expérimenter des formes nouvelles de précarisation des contrats de travail, et le développement des formes d'emploi précaires a pu s'appuyer sur l'existence d'immigrés en situation irrégulière. La « clandestinisation » de toute immigration nouvelle et la fragilisation juridique des immigrés déjà présents ont rendu ces travailleurs particulièrement dociles. Dans un cas (instrument de lutte contre les revendications salariales) comme dans l'autre (outil de la flexibilisation), l'immigration a comme effet de réduire le coût du travail et d'accroître la rentabilité des entreprises.

Selon la théorie de la segmentation, les entreprises segmentent le marché du travail : les méthodes intensives en capital sont utilisées pour satisfaire la partie prévisible de la demande, et les méthodes intensives en travail pour la partie imprévisible. Dans le premier segment, dit primaire, les travailleurs sont stables et relativement bien payés. Dans le deuxième, dit secondaire, ils sont précaires et mal payés. Les travailleurs autochtones fuient ce deuxième segment, considéré comme dévalorisant : les femmes revendiquent à bon droit des carrières équivalentes à celles des hommes¹¹⁶ et les jeunes veulent poursuivre leurs études. Les entreprises ont donc un besoin structurel d'immigration pour pourvoir les postes de travail dans ce secteur sans déclencher de spirale des salaires. Ce schéma correspond aux politiques d'immigration des entreprises françaises dans les années soixante : des recruteurs étaient envoyés par les constructeurs automobiles au Maroc et en Algérie pour alimenter les usines en main-d'œuvre bon marché ; les employeurs de l'agriculture, du bâtiment ou de la confection profitaient eux aussi de ces courants migratoires. Les immigrés ont ainsi fortement contribué à la production industrielle, dans au moins plusieurs secteurs clés, de biens structurants pour le développement de la France de la deuxième moitié du XX^{ème} siècle : le bâtiment, donc le logement, l'automobile, les mines, la sidérurgie, etc.

Ce constat n'est pas spécifique à la France ainsi que l'atteste le tableau ci-après.

¹¹⁶ Voir plus loin la contribution présentée par Mme Crosemarie au nom de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes (chapitre II, 3-« *La place des femmes dans les représentations socio-économiques* », c-« *L'activité professionnelle* »).

Tableau 8 : Répartition sectorielle de l'emploi étranger dans les pays de l'OCDE
 Pourcentage de l'emploi étranger total - Moyenne annuelle 1998-1999

	Agriculture et pêche	Mines et industries manufacturières	Construction	Vente et restauration	Santé, éducation et services sociaux	Services aux ménages	Administration publique et OET	Autres services	Total
Allemagne	1,6	35,3 *	8,7	23,0	15,0 *	0,6	2,0	13,8	100
Autriche	1,2	27,9 *	12,3	25,0 *	13,5	0,9	1,7	17,6 *	100
Belgique	1,7	23,4 *	8,9	22,6 *	16,3	0,7	8,8	17,7 *	100
Danemark	5,0	16,2	3,3	21,7 *	30,3 *	..	3,5	20,0 *	100
Espagne	9,0	11,6	8,8	26,1 *	14,2 *	16,4 *	1,3	12,5	100
Finlande	4,2	15,8	5,3	24,6 *	31,1	..	0,4	18,7 *	100
France	2,9	20,5 *	16,7	18,3 *	12,3	7,2	2,6	19,3 *	100
Grèce	3,5	19,3 *	26,6 *	19,0	5,9	19,9 *	0,8	5,0	100
Irlande	2,8	20,5	5,9	21,9 *	22,5 *	1,9	1,3	23,2 *	100
Islande	6,2	33,0 *	1,1	14,8 *	28,6 *	..	5,4	10,9	100
Italie	6,0	29,0 *	9,4	17,7 *	11,1	10,4	3,0	13,4 *	100
Japon	0,3	62,2 *	2,0	8,2 *	27,3	100
Luxembourg	1,1	10,9	15,4 *	20,5 *	11,5	3,7	11,7	25,2 *	100
Norvège	1,6	16,9 *	4,7	20,8 *	33,3 *	0,5	1,9	20,3 *	100
Pays-Bas	2,7	24,1	4,4	20,7 *	17,8	0,3	5,0	25,1 *	100

	Agriculture et pêche	Mines et industries manufacturières	Construction	Vente et restauration	Santé, éducation et services sociaux	Services aux ménages	Administration publique et OET	Autres services	Total
Portugal	3,3	17,4	18,6 *	24,3 *	17,9 *	6,1	1,8	10,6 *	100
République Tchèque	2,8	31,2 *	12,3	21,6 *	17,4 *	..	3,8	10,9	100
Royaume-Uni	1,6	19,3	7,1	19,8 *	24,1 *	0,5	6,0	21,6 *	100
	2,3	21,3 *	2,1	22,0 *	32,4 *	..	1,9	18,1	100
Suisse	1,0	23,5 *	8,8	22,4 *	21,9 *	1,6	3,6	17,1	100
Australie (a)	2,1	18,8 *	7,9	22,4 *	16,1	3,2	3,1	26,4 *	100
Canada (a)	2,4	19,6	5,0	24,1 *	24,6	..	3,8	20,4 *	100
Etats-Unis (a)	3,6	18,6	6,1	22,9 *	2,2	2,0	20,8 *	23,7 *	100
Hongrie (a)	3,1	23,2 *	6,2	25,7 *	22,5 *	..	3,4	16,0	100

(..) : Données non disponibles.
Les chiffres en gras correspondent aux secteurs où les étrangers sont sur-représentés.
(*) L'astérisque identifie les trois secteurs où les étrangers sont les plus nombreux.
(a) Les données pour l'Australie, le Canada, la Hongrie et les Etats-Unis concernent les personnes nées à l'étranger.
Sources : Enquête communautaire sur les forces de travail ; données fournies par Eurostat ; Enquête sur les forces de travail, Australian Bureau of Statistics ;
Statistics Bureau, Japan ; Recensement de 1996, Statistique Canada ; « *Current Population Survey* », US Bureau of the Census.

Tableau extrait de « *L'emploi étranger ; perspectives et enjeux pour les pays de l'OCDE* », OCDE, rapport 2001.

Historiquement, le travail productif d'exécution, subordonné et mal payé des immigrés a permis de fait à des Français de passer directement du monde rural aux postes d'encadrement dans le secteur productif ou à ceux de la Fonction publique.

Cette analyse a certes perdu de son actualité en Europe car, depuis le début de la crise économique des années soixante-dix, la perspective a changé : l'immigration de travail est très réduite, la proportion de travailleurs non qualifiés dans le système productif décline rapidement. Depuis 1975, les politiques de gestion de la main-d'œuvre ont connu une inflexion radicale. Au lieu de concentrer les salariés dans de grandes unités de production, avec des emplois stables, des tâches strictement définies et une hiérarchie omniprésente (comme dans l'après-guerre), nombre d'entreprises ont choisi la voie de la flexibilité. Diminution rapide des effectifs des établissements, recours systématique à la sous-traitance en cascade (avec des cercles concentriques autour du donneur d'ordre), développement de l'emploi précaire, tout ceci a eu pour résultat de flexibiliser les conditions d'usage de la main-d'œuvre dans son ensemble.

Autrement dit, les marchés primaires ont été largement entamés, et la main-d'œuvre a été progressivement secondarisée. Dans ce nouveau contexte, au tournant des années quatre-vingt, le développement de la sous-traitance s'est fait en partie par un recours à la main-d'œuvre immigrante (de préférence illégale). La sous-traitance et le travail au noir étaient plus faciles à faire accepter par des salariés étrangers en particulier ceux en situation irrégulière sous la menace permanente de non renouvellement des titres de séjour. Dans les années quatre-vingt, les étrangers, plus « souples », moins syndiqués, ont donc été utilisés comme cobayes des politiques de précarisation et de flexibilisation de la main-d'œuvre, qui se sont ensuite étendues à des catégories plus vastes de la population active (jeunes, femmes...).

Dans le même temps on a assisté à « *la réallocation de l'emploi autochtone vers des secteurs plus dynamiques et plus valorisés socialement. Ce dernier phénomène renvoie à la théorie de la segmentation du marché du travail [voir Piore (1979)], selon laquelle les activités situées au bas de l'échelle sociale sont très peu attractives et font apparaître des manques chroniques de main-d'œuvre, que les travailleurs étrangers sont prêts à combler* »¹¹⁷... surtout, peut-on ajouter, s'ils se trouvent en position irrégulière.

Toutefois les approches en termes de segmentation amènent à juger que la question de la nature complémentaire ou substituable de la main-d'œuvre immigrante est en réalité mal posée. Dans la mesure où l'immigration est fondamentalement déterminée par les besoins du système productif, les immigrants sont forcément complémentaires à la main-d'œuvre autochtone, sans quoi les entreprises ne les rechercheraient pas particulièrement pour certaines fonctions. Toute la difficulté est de rendre compte de la dynamique du passage de l'immigrant, par nature complémentaire aux salariés autochtones, à l'immigré, installé et devenu substituable car non distinguable des autres travailleurs pour

¹¹⁷ OCDE, rapport 2001, op. cit.

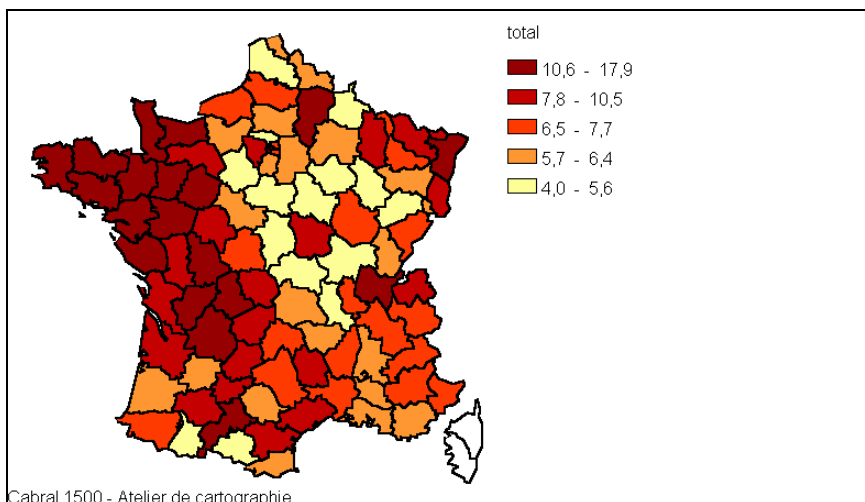
toutes les caractéristiques économiques pertinentes (qualification, productivité, aspirations salariales).

Deux processus ont contribué à conserver aux immigrés leur caractère de complémentarité par rapport à la main-d'œuvre autochtone : l'immigration clandestine et la fragilisation juridique, voire même la « clandestinisation » d'immigrés résidents. Les immigrés anciens avaient en grande partie perdu leurs caractéristiques spécifiques sur le marché du travail, mais certains ont pu être retransformés en immigrants précaires, donc complémentaires, par le biais de l'insécurité juridique qui pèse sur eux notamment pour le renouvellement des titres de séjour. D'autres ont été exclus du marché du travail par les licenciements et les restructurations industrielles. Pendant le passage de l'ancien au nouveau régime des relations de travail, anciens immigrés et nouveaux immigrants ont pu être mis en concurrence avec les franges les moins qualifiées de la main-d'œuvre autochtone. Les autochtones sont passés dans certains secteurs d'une traditionnelle complémentarité relativement aux immigrés, à des positions de concurrence directe. Les postes de ces secteurs peuvent alors être ré-attribués aux autochtones, comme dans le secteur de la propreté urbaine : ainsi la Mairie de Paris, depuis 1982, a progressivement substitué de la main-d'œuvre française aux éboueurs immigrés¹¹⁸.

A mesure que la précarité gagne une fraction croissante du salariat flexible et disponible à tout moment indépendamment de son origine nationale, la complémentarité entre immigrants et autochtones passe par de nouvelles lignes de clivage. Moins présents dans l'industrie, les immigrants tendent à être de plus en plus employés dans les services, surtout les services peu qualifiés et l'intérim. Ce ne sont pas les mêmes dans un cas et dans l'autre : les immigrés âgés, licenciés de l'industrie, demeurent massivement chômeurs ou deviennent (pré-retraités, tandis que d'autres, plus jeunes, plus souvent des femmes, plus souvent illégaux (du fait de la suspension officielle de l'immigration de travail), sont appelés à d'autres endroits du système productif. Globalement l'affectation sectorielle des immigrants a été modifiée : ils restent concentrés dans les petites et moyennes entreprises, dans le bâtiment et les travaux publics, mais leur emploi (et notamment celui des femmes) s'est développé dans le nettoyage industriel, dans les services domestiques, dans l'industrie de l'habillement. Si l'affectation sectorielle a été modifiée, dans le même temps la répartition des immigrés sur le territoire n'a que très peu évolué au cours de la période 1990-1999, comme l'atteste la carte ci-après communiquée par la Mission INSEE du Conseil économique et social et son commentaire.

¹¹⁸ Mouna Viprey, « *Modèles différenciés de mobilisation de la main-d'œuvre étrangère par les firmes* », thèse de doctorat, Université Paris I, 1998, p. 227.

Carte 1 : Part des immigrés arrivés entre 1990 et 1996
 parmi les immigrés du département



Source : INSEE.

La répartition des immigrés sur le territoire n'a que très peu évolué au cours de la période 1990-1999 :

- les zones où les immigrés d'Algérie, du Maroc, du Portugal constituent des groupes importants sont les mêmes en 1999 qu'en 1990 ;
- mais les immigrés récents vivent plus souvent à Paris *intramuros* que l'ensemble des immigrés (il y représentent 13 % des immigrés contre 8 % sur l'ensemble du territoire) ;
- dans quelques autres départements, les immigrés récents forment également une part relativement élevée des immigrés ; mais ce sont, en général, des départements où les immigrés sont peu nombreux (Ouest) ;
- quelques départements accueillant déjà bon nombre d'immigrés et qui ont connu une forte croissance démographique ont également une part importante d'immigrés récents : Ain, Haute-Savoie, Bas-Rhin, Haute-Garonne.

Dans un contexte où les statuts des salariés ont connu des remises en cause parfois importantes, les autochtones sont amenés à accepter des emplois qu'ils refusaient autrefois, mais les immigrants continuent à occuper des postes que les Français n'acceptent toujours pas, étant données les conditions imposées par des employeurs (emplois au SMIC sans perspective de carrière, avec des temps partiels courts, de fortes pénibilités, une grande instabilité des contrats).

Depuis le début des années quatre-vingt, beaucoup d'entreprises qui avaient massivement recouru à l'emploi d'étrangers, ont changé leur pratique. Le rationnement des ressources en main-d'œuvre étrangère (décidé en 1974) avait

pour objectif à court terme d'amorcer un processus d'inversion des flux migratoires et d'incitation au retour et, à moyen terme, de déclencher chez les employeurs un réflexe de substitution. La volonté du Président de la République de l'époque pour mettre en œuvre un programme de rapatriement massif des Algériens résidant en France témoigne de l'importance politique attachée à cette question dans les plus hautes sphères de l'Etat. Pour les employeurs, la substitution ne joue pas nécessairement sur un réflexe de « préférence nationale » : les évolutions du système productif ont rendu plus difficile le recours à la main-d'œuvre immigrante. Les innovations technologiques et organisationnelles dans les entreprises au cours des années 1980-90 ont amené une élévation du niveau requis de compétences, particulièrement en matière de maîtrise de la lecture et de l'écriture, qui a mis beaucoup d'étrangers hors de possibilité de postuler à ces emplois.

Qu'il s'agisse d'une stratégie politique ou du résultat d'évolutions spontanées du système productif, le fait est qu'on observe à partir du début des années quatre-vingt un recul massif de la part des travailleurs étrangers dans l'emploi total. Dans les années quatre-vingt le taux de licenciement des étrangers est deux fois plus élevé que celui des Français dans le secteur BTP, atteignant 42 % du total des pertes d'emplois enregistrées à partir de 1980 dans le secteur de l'automobile. La tendance s'est confirmée au début des années 1990.

« Le salariat étranger, dans les établissements de dix salariés et plus, est passé de 738 000 en 1961 à 637 000 en décembre 1995, soit une baisse de 14 % (enquête ACEMO). Alors qu'ils représentaient 12 % de la main-d'œuvre salariée dans ces établissements fin 1973, ils n'en représentent plus que 7,7 % fin 1991 et 6,6 % fin 1995. Ce repli apparaît clairement comme le résultat de deux évolutions concomitantes : de moins en moins d'établissements font appel à des salariés étrangers et lorsque le personnel de ces firmes se réduit, la contraction de la proportion d'étrangers est toujours plus importante que celle de la main-d'œuvre nationale (Lebon, 1998). Dans la période récente, les étrangers ont donc continué à jouer ce rôle d'amortisseur de crise et à subir, plus que les nationaux, le très fort recul de l'emploi du début des années quatre-vingt-dix.

Les étrangers sont aussi les premières victimes des emplois précaires, comme en témoigne leur poids important dans le travail intérimaire. En 1996, 1 240 000 personnes ont effectué au moins une mission d'intérim, 23,6 % étaient des étrangers. Les Algériens, Marocains et Tunisiens représentent sept intérimaires étrangers sur dix. Deux Maghrébins sur cinq ont dû ainsi se tourner vers l'intérim pour accéder à l'emploi (Jourdain, 1998). Les ressortissants de ces pays travaillent ainsi près de dix fois plus souvent en intérim que les nationaux »¹¹⁹.

Les immigrés ont donc bien joué un rôle d'amortisseur de la crise de l'emploi en supportant de façon disproportionnée le coût des suppressions d'emploi, « protégeant » ainsi leurs collègues français : entre 1980 et 1985, les taux de chômage des hommes arrivés en France pour y travailler ont augmenté

¹¹⁹ In « Place et rôle de l'immigration dans le marché du travail, immigration, emploi et chômage », dossiers du CERC-Association, n° 3, avril 1999.

beaucoup plus que ceux des autochtones d'âge et de qualification comparables. Il apparaît que « *si l'on isole les étrangers n'étant pas originaires de l'Union européenne, leur taux de chômage est quasiment le triple de celui des actifs français. En revanche, le taux de chômage des étrangers de l'UE est très proche de celui des Français* »¹²⁰.

Dans les années soixante et soixante-dix, le taux de chômage des étrangers était inférieur à celui des Français. Mais depuis les années quatre-vingt, les étrangers accèdent de plus en plus difficilement à l'emploi. Tout s'est passé exactement comme s'il y avait bien eu mise en concurrence entre travailleurs étrangers et Français, et que les étrangers étaient sortis largement vaincus de cette confrontation. S'est donc bel et bien produite de facto une substitution massive d'étrangers par des Français. Cette substitution n'a pas entraîné un renvoi massif des immigrés chez eux : d'une part parce que les immigrés sont restés et que leurs familles ont plutôt continué à les rejoindre, soutenant ainsi la consommation finale, l'emploi et la croissance ; d'autre part, parce que la « flexibilisation » de l'ensemble des contrats de travail (permise en partie par le rôle précurseur des immigrés) a permis aux entreprises de réduire les coûts salariaux et d'améliorer leur rentabilité, tout en employant davantage de nationaux dans des conditions fortement dégradées.

Mais il convient aussi de noter, comme le souligne l'OCDE, que les travailleurs étrangers ne constituent pas une population homogène ; « *L'évolution de la population active étrangère et de certaines de ses caractéristiques (nationalité, qualification, taux de participation, répartition sectorielle et taux de chômage) ne résulte pas uniquement du profil des nouveaux flux migratoires mais aussi des changements économiques et institutionnels intervenus au cours de la période considérée* »¹²¹.

Les politiques du marché du travail ne sont pas de simples réglages quantitatifs, mais des jeux de pouvoir et de rapports de force, où les paramètres sont déterminés par des luttes et des compromis. Le degré de substituabilité entre immigrants et autochtones, par exemple, est fonction du degré d'acceptation de bas salaires et de conditions de travail pénibles par les immigrants, de la capacité des syndicats du pays d'accueil d'imposer une égalité de traitement entre immigrés et nationaux, des politiques plus ou moins restrictives d'octroi de titres de séjour par les pouvoirs publics... A cet égard, la politique de l'immigration menée depuis 1974 a clairement eu des effets politiques majeurs : comme l'explique Claude-Valentin Marie, « *la présence des étrangers a été - dans un premier temps du moins - d'une grande utilité en jouant à merveille son rôle d'amortisseur des contradictions du système. Supportant en première ligne les conséquences les plus négatives des mutations décrites, ils ont de fait atténué les tensions sociales au sein du monde du travail et évité leurs répercussions trop immédiates et brutales à toute la société civile. Cette dimension socio-politique de leur contribution à la « modernisation » de notre société a été, on ne le souligne pas assez, aussi importante que leur fonction économique* »¹²².

¹²⁰ Ibidem.

¹²¹ OCDE, « *L'emploi étranger : perspectives et enjeux pour les pays de l'OCDE* », rapport 2001.

¹²² Marie C. V., op. cit.

C - CONCLUSION SUR L'IMPACT DE L'IMMIGRATION SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

En définitive, on peut noter une convergence inattendue et relativement peu usuelle entre les divers courants théoriques de l'économie quant à leurs conclusions : les théories économiques ne confirment pas l'existence d'un lien direct entre volume de l'immigration et chômage ; elles attirent bien davantage l'attention sur les phénomènes redistributifs liés à l'immigration, qui bénéficie aux facteurs les plus complémentaires au travail des immigrants (le capital et éventuellement le travail qualifié). Les études empiriques disponibles, pour l'essentiel nord-américaines, indiquent l'existence d'effets très faibles, bien que non totalement négligeables, de l'immigration sur le marché du travail américain. L'impact principal s'observe sur les salaires des immigrés eux-mêmes, qui sont défavorablement affectés par l'arrivée de nouveaux immigrants. Dans la situation française, il est clair que le rôle de l'immigration sur le marché du travail en France a considérablement évolué : d'une main-d'œuvre destinée à limiter les tensions à la hausse des salaires industriels dans la situation de quasi-plein emploi des années 1950-60, l'immigration est devenue un laboratoire de la flexibilité des contrats de travail dans les années quatre-vingt ; ce qui a coïncidé avec sa quasi-exclusion de l'industrie manufacturière, et son entrée massive dans les secteurs de services marchands peu qualifiés. Au total, la présence des immigrés a permis de limiter les conséquences des évolutions de l'emploi sur la main-d'œuvre autochtone, tout en facilitant bien malgré eux l'extension de la précarité sur le marché du travail.

À de trop rares exceptions, les responsables politiques et les médias reprennent constamment l'idée d'un lien étroit entre politique d'immigration et situation du marché du travail, mais la théorie économique peut difficilement soutenir ce consensus. Les résultats des analyses empiriques ne sont pas plus concluants. Une étude a montré à nouveau, en comparant les données statistiques sur les pays de l'OCDE, que le chômage ne dépend pas de la proportion d'immigrés, ni en niveau, ni en évolution¹²³. En Allemagne et en Autriche, la crise yougoslave a provoqué d'intenses mouvements migratoires qui ont mis à l'ordre du jour des études sur le lien empirique entre immigration et chômage. R. Faini¹²⁴ résume leurs résultats de la façon suivante : « *dans l'ensemble, les résultats pour l'Europe ne suggèrent pas un impact substantiel des travailleurs étrangers sur l'emploi des autochtones* ».

Pour la France, les analyses spatiales rejoignent ces constats. Le chômage est, à l'inverse du préjugé courant, souvent moins répandu dans les régions à forte présence étrangère, sauf précisément pour les étrangers eux-mêmes. Au recensement de 1990, seuls sept départements métropolitains dépassent à la fois la moyenne nationale pour le taux de chômage et pour la proportion d'actifs étrangers¹²⁵. Pour plus de neuf départements sur dix, soit la proportion d'actifs étrangers est supérieure à la moyenne nationale et le taux de chômage y est

¹²³ OCDE, Système d'observation permanente des migrations, « *Tendances des migrations internationales* », rapport annuel 1996.

¹²⁴ Faini R., « *Is Europe under siege ? Migration prospects and migration policies in an integrated Europe* », University of Brescia, octobre 1996.

¹²⁵ Mekachera H., op. cit.

inférieur, soit cette proportion est inférieure à la moyenne nationale alors que le taux de chômage y est supérieur. On ne dispose pas aujourd'hui d'analyses statistiques plus détaillées, mais leurs conclusions auraient très peu de chances d'être différentes des études américaines ou germaniques.

Malgré l'arrêt de l'immigration économique depuis 1974, la croissance du chômage a persisté et s'est amplifiée après la politique de fermeture des frontières décidée en 1974. On peut faire l'hypothèse que cette politique nous a fait rentrer dans une spirale régressive : par exemple, la fermeture à l'immigration de travail peut entraîner une baisse relative de la demande de logements, qui elle-même peut entraîner une diminution du nombre de logements construits chaque année, qui à son tour entraîne une baisse de l'offre de travail dans le bâtiment, qui à son tour implique moins de travailleurs étrangers sur les chantiers et ainsi de suite.

C'est donc au moment où les théories économiques libérales s'imposaient dans le domaine de la politique économique que leurs enseignements ont été ignorés concernant la politique d'immigration. Pour rendre compte de cet apparent paradoxe, les approches hétérodoxes sont peut-être mieux placées, du fait même qu'elles récusent l'autonomie de la théorie économique. Car la logique des politiques successives de l'incitation au retour, de « l'immigration (« clandestine », « non qualifiée »...) zéro » ou de la « maîtrise des flux migratoires », n'est sans doute pas principalement économique.

Pourtant, on l'a vu, dans le débat sur l'immigration, des experts mobilisent de façon intensive une argumentation à caractère économique. Le silence des économistes à ce sujet s'explique peut-être par un certain malaise devant le peu de fondements de cette argumentation pourtant largement acceptée par l'opinion. La place de l'immigration dans le débat politique ne peut pas s'expliquer par son impact économique objectif. Elle reflète des mécanismes de repli identitaire des communautés nationales ou professionnelles menacées par une crise économique, mécanismes que renforce l'instrumentalisation que peuvent en faire des acteurs politiques. C'est ce que confirme l'examen de l'histoire de la fermeture de nombreux marchés du travail aux étrangers en France. Le présupposé de l'existence avérée d'un lien direct entre flux nets d'immigration et volume de chômage est loin d'être seulement une idée fautive ou un raisonnement paresseux. Au regard de l'histoire, cette équation implique des conséquences à la fois pratiques et politiques. Cette véritable idée fixe a traversé les décennies : depuis la fin du dix-neuvième siècle, elle a orienté la plupart des politiques migratoires, souvent accompagnées d'un arsenal juridique (ou plutôt d'un ensemble de discriminations légales) destiné à « protéger la main-d'œuvre nationale » en interdisant l'accès des étrangers à certains secteurs du marché du travail ou désormais en distinguant entre étrangers communautaires et étrangers non communautaires. La plus connue de ces discriminations est sans doute celle qui touche les emplois de la Fonction publique, mais elle s'accompagne en

réalité d'un ensemble beaucoup plus vaste de restrictions accumulées au fil de l'histoire rappelées plus avant¹²⁶.

Or - et c'est là une des « thèses » sur l'immigration, l'insertion et la discrimination exprimées par le rapport du Commissariat général du Plan¹²⁷ - après avoir reconnu que **la France est un pays d'immigration et que tout indique qu'elle le restera**, ce rapport énonce (thèse n° 2) « *malgré un taux de chômage général à 10 % et un taux de chômage des immigrés proche de 20 %, nombreux sont les secteurs d'activité qui ne pourraient fonctionner sans la contribution des immigrés. La France a besoin de l'immigration* ».

En conclusion, les craintes d'un effet négatif de l'immigration sur les marchés du travail des pays développés, qui sont la principale justification des politiques restrictives d'immigration menées jusqu'à présent, ne paraissent pas reposer sur des fondements objectifs.

Or nous avons vu que, depuis 1973-74, l'approche dominante s'est beaucoup appuyée sur l'hypothèse de liens mécaniques supposés entre immigration et chômage, en « oubliant » les liens plus généraux et complexes entre immigration et économie, demande, activité, production de valeur ajoutée et emploi : plus il y a d'immigrés qui travaillent dans un pays donné, plus il y a de création de valeur ajoutée et de demande solvable dans ce pays, donc plus on peut financer l'emploi et répondre à des besoins solvables nouveaux.

Un changement de perspective est donc nécessaire pour le futur.

Bien sûr l'impact de l'immigration sur le chômage, ou plus globalement sur le fonctionnement du marché du travail, n'est pas la seule justification avancée aux politiques de restriction de l'immigration menées depuis 1974. L'impact sur les budgets sociaux est aussi une crainte souvent évoquée, et parfois présentée comme une certitude. Il est a priori d'autant plus important qu'une partie de l'immigration est employée « au noir ». Là encore aucune étude systématique sérieuse n'est venu étayer cette hypothèse. Les rares études existantes sur cet objet aux Etats-Unis concluent à des effets plutôt négatifs à court terme et positifs à moyen et long termes.

Cette analyse est confortée par le rapport déjà évoqué du Commissariat général du Plan¹²⁸, en particulier au travers de sa troisième thèse : « *les études économiques convergent pour indiquer que l'immigration n'aurait guère d'effets sur le niveau de chômage et le niveau de salaire de la zone d'accueil. Mais ce résultat ne fait pas l'unanimité : certains auteurs font valoir que l'afflux d'immigrés non qualifiés peut induire une baisse de salaire pour les travailleurs nationaux non qualifiés dans certaines zones. Cette baisse reste cependant difficile à saisir s'il s'avère que les nationaux se détournent des zones où les immigrés non qualifiés leur font concurrence. Il est nécessaire d'élucider ce*

¹²⁶ L'étude présentée par Mme Mouna Viprey aborde également cette question, qui se pose d'une part pour les étrangers communautaires et d'autre part pour les ressortissants de pays tiers et sur laquelle notre Assemblée pourra se prononcer dans son avis.

¹²⁷ Op. cit.

¹²⁸ Op. cit.

point par de nouvelles recherches ». Le Conseil économique et social pourra dans son avis s'associer à cette demande d'élucidation.

III - POLITIQUES EUROPÉENNE ET NATIONALES DE L'IMMIGRATION ET DE L'ASILE

La construction européenne prévoit la définition et la mise en place de politiques communes en matière d'immigration et d'asile à l'horizon 2004 (cf. chapitre II, partie III).

Les textes proposés par la Commission européenne, dont certains sont déjà approuvés par le Conseil, maintiennent l'approche actuellement dominante distinguant entre les immigrés selon le motif de leur présence dans l'un des Etats membres : demandeurs d'asile, regroupement familial, motifs économiques et d'emploi.

S'agissant de ce dernier type d'immigration, l'Europe communautaire en voie d'élargissement pourra-t-elle constituer une zone suffisante pour le recrutement de la main-d'œuvre nécessaire à l'ensemble de ses besoins ?

D'après ce que nous avons vu ci-dessus, il est permis d'en douter fortement, dans la mesure où certains des processus prévus en France (évolution du ratio entre occupés et inoccupés et « vieillissement » notamment) seront accentués dans la plupart des autres pays en l'absence d'immigration d'origine externe à l'Europe.

Mais alors, l'Europe et la France pourront-elles accueillir à nouveau dans le futur une immigration importante ? Sera-t-il souhaitable et possible d'ouvrir plus largement qu'aujourd'hui les frontières de la France et de l'Europe de Schengen, dans sa configuration actuelle ou élargie future, à l'immigration de travail ? De regroupement familial ? Aux demandeurs d'asile ?

Il nous semble que la question est avant tout une affaire de volonté politique, sachant que nous avons vu que tel sera leur intérêt et que les difficultés résideront sans doute davantage dans la mise en concurrence des différentes régions de l'Europe pour accueillir de nouveaux travailleurs utiles à l'économie en général et au financement des retraites en particulier.

La communication sur une politique communautaire en matière d'immigration¹²⁹ invite à adopter une nouvelle approche en matière d'immigration, prenant en considération le nouveau contexte économique et démographique de l'Europe.

S'agissant de l'immigration économique, la Commission fait valoir que les besoins en main-d'œuvre se font sentir non seulement pour les emplois qualifiés, comme dans le domaine des nouvelles technologies, mais également pour les emplois non qualifiés.

Dans cette Communication, il est signalé que les politiques en matière d'immigration des États ont reposé au cours de ces trente dernières années sur

¹²⁹ Commission des Communautés européennes, communication de la Commission au Conseil et au Parlement européens, « *Une politique communautaire en matière d'immigration* », Bruxelles, 22 novembre 2000 - COM(2000) 757 final.

l'idée que l'Europe n'avait pas besoin de recourir à l'immigration pour motifs économiques et d'emploi, d'où la très grande difficulté pour les candidats à l'immigration d'entrer légalement sur leur territoire. Parallèlement, une réelle demande de main-d'œuvre de la part de certains secteurs de l'économie se faisait sentir, avec pour conséquence que les flux migratoires ont emprunté des canaux illégaux, alimentant le trafic d'êtres humains et favorisant l'exploitation des travailleurs clandestins.

La proposition centrale de cette communication est la reconnaissance du besoin de recourir à l'immigration pour motifs économiques et d'emploi et partant, de la nécessité de réouvrir les canaux appropriés aux fins de la légalisation de ce type d'immigration, car ce serait la meilleure manière de parvenir à une immigration contrôlée et de lutter plus efficacement contre l'immigration illégale et l'exploitation des personnes qui en découle.

La Commission inscrit ses propositions dans le cadre des décisions adoptées lors du Conseil européen de Tampere : partenariat avec les pays d'origine, progression sur la voie de l'instauration d'un régime d'asile européen commun, traitement équitable des ressortissants de pays tiers et développement d'une gestion commune des flux migratoires, orientation confirmée lors du sommet européen de Séville (21-22 juin 2002).

Elle estime que la politique de l'immigration européenne doit se concevoir dans la perspective d'un bénéfice mutuel pour les pays d'origine et les pays d'accueil, ce qui implique de pallier les effets négatifs des migrations sur les pays d'origine, plus particulièrement, la non-rentabilisation des investissements en formation de ceux qui par la suite vont exercer leur activité en dehors de leur pays. La Commission signale également la nécessité de développer les possibilités de mobilité des migrants entre le pays d'origine et le pays d'accueil, afin de favoriser les activités et la contribution économique de ceux-ci dans le pays d'origine.

Afin d'ouvrir les canaux légaux à l'immigration pour motifs économiques et d'emploi, la Commission propose que les États membres adoptent une nouvelle approche fondée sur la reconnaissance de l'apport positif de cette immigration et des bénéfices d'une politique plus ouverte qui en finisse avec les orientations restrictives qui prévalaient jusqu'ici.

Les procédures d'admission devront également être harmonisées et gagner en clarté et en simplicité, afin de rendre possible l'entrée légale des migrants à la recherche d'un travail. Parmi ces procédures, la Commission envisage d'étudier l'utilité d'un visa de demandeur d'emploi.

La Commission prend clairement position en faveur de l'octroi aux personnes admises de droits comparables à ceux dont jouissent les citoyens européens, et elle fait valoir que ces droits doivent augmenter proportionnellement à la durée du séjour. En conséquence, elle prévoit l'instauration d'un permis de séjour de longue durée, ainsi qu'un permis de travail permanent, que les personnes ayant résidé dans un pays de l'Union pendant un nombre d'années à déterminer pourront obtenir. La notion de citoyenneté civile serait également une proposition à développer pour que les

ressortissants des États membres et les résidents titulaires d'un permis de séjour de longue durée soient dans leur condition de citoyens, mis sur un même pied.

Cette communication est catégorique quant à la nécessité de compléter la politique de l'immigration par des mesures de grande envergure destinées à favoriser l'intégration sociale des immigrés. Elle fait valoir à cet égard qu'il faut consacrer les ressources nécessaires à cette fin, et mettre en œuvre des programmes spécifiques d'intégration à l'échelon national, régional et local. Les programmes d'intégration devront associer les autorités nationales, régionales et locales, les partenaires sociaux et les autres organisations de la société civile.

C'est ainsi à une approche renouvelée de l'immigration qu'invite la communication de la Commission : *« Alors que l'intégration relève en premier lieu de la compétence des Etats membres, les gouvernements devraient partager leurs prérogatives en la matière avec la société civile, notamment à l'échelon local, où des mesures d'intégration doivent être mises en œuvre. La clé du succès réside dans la mise en place d'actions à des niveaux très bas, s'appuyant sur des partenariats entre l'ensemble des nombreux acteurs devant être impliqués : les autorités régionales et locales ainsi que leurs responsables politiques, en particulier ceux des villes les plus grandes, où de nombreux immigrants s'installent, les personnes chargées de l'enseignement, de la santé publique et de la sécurité sociale, la police, les médias, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales et les immigrants eux-mêmes ainsi que leurs associations. Chacun des acteurs a un rôle à jouer dans l'élaboration et la mise en œuvre de programmes d'intégration, auxquels des ressources suffisantes devront être affectées. »*

Une telle approche horizontale nécessite une coordination aux échelons national et local et l'Union européenne pourrait y contribuer en mettant en place une approche pédagogique, en favorisant l'échange d'informations et de bonnes pratiques, en particulier au niveau local, et en élaborant des lignes directrices ou des normes communes concernant les mesures d'intégration. Un programme d'action communautaire destiné à favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers pourrait être conçu afin d'avoir une meilleure connaissance des questions qui se posent grâce à une évaluation des pratiques en cours, de développer des modèles et des indicateurs, de favoriser le dialogue entre les acteurs concernés et de soutenir les réseaux européens et la promotion des activités propres à accroître la sensibilité à la question. »

L'intégration suppose donc que la société d'accueil y soit majoritairement favorable. Cela renvoie au discours des responsables politiques et des médias, compte tenu de leur fonction d'éducateurs de l'opinion publique et impose des politiques éducatives déterminées.

Dans son avis relatif à cette communication en date du 12 juillet 2001, le Comité économique et social européen fait observer que le point de départ pour la conception de la nouvelle politique communautaire en matière d'immigration doit être la pleine reconnaissance du droit des personnes à l'immigration. Les États européens et les institutions communautaires peuvent et doivent réguler les flux migratoires, en établissant des critères et des procédures pour canaliser de manière contrôlée ces flux. Cela suppose d'instaurer des règles d'admission des

immigrants et de gérer ainsi de manière responsable le droit à l'émigration. Les pouvoirs publics, les forces sociales et les médias doivent conjuguer leurs efforts pour combattre la vision négative que l'on a actuellement de l'immigré économique, de nature à favoriser le racisme et la xénophobie.

S'agissant de l'immigration et du marché du travail, il estime qu'il est très important que la Commission affirme que l'Union européenne connaît un déficit de travailleurs non seulement qualifiés mais également non qualifiés. Les États se montrent favorables à l'entrée de travailleurs très qualifiés, en particulier dans le secteur des nouvelles technologies, dans lequel on reconnaît l'existence d'un déficit de travailleurs, mais n'admettent pas toujours la contribution positive en termes économiques et sociaux de l'immigration de travailleurs peu spécialisés. Or les politiques restreignant l'entrée des migrants à la recherche d'un travail, telles que pratiquées par les États ces dernières décennies, sont allées de pair avec un accroissement de la demande en main-d'œuvre immigrée peu qualifiée de la part de certains secteurs de l'économie (agriculture, travaux domestiques, hôtellerie, construction, certaines industries, manutention, autres services), demande qui a été jusqu'à maintenant, et souvent de manière considérable, satisfaite par le recours aux migrants clandestins.

Selon le Comité économique et social européen, l'immigration, tant de personnes très qualifiées que de celles qui ont peu de qualifications, y compris de celles qui se trouvent en situation irrégulière, a des effets positifs qu'il y a lieu de mettre en évidence : la phase actuelle de croissance économique peut être prolongée grâce à l'apport des immigrés. Dans de nombreuses régions et dans différents secteurs, les entreprises ont besoin d'une main-d'œuvre qu'elles ne trouvent pas sur le marché du travail ; la présence d'immigrés permet, notamment, de maintenir certaines productions pour lesquelles il n'y a plus de main-d'œuvre locale disponible et, partant, de garantir la vitalité économique et sociale de certaines parties du territoire de l'Union. L'avenir de la sécurité sociale dépend en grande partie du développement de l'économie et de l'emploi ainsi que de l'évolution démographique. Pour l'ensemble de ces facteurs, la contribution de l'immigration légale peut se révéler positive.

Ces orientations générales de la Commission seront-elles maintenues lorsque seront abordées plus concrètement les modalités pratiques d'admission des étrangers en Europe dans un contexte politique évolutif ? Ou au contraire l'Europe communautaire voudra-t-elle se constituer comme forteresse vis-à-vis des ressortissants des autres pays ? Selon quelle légitimité ? Quelle réponse pourra-t-on alors donner aux étrangers non communautaires qui souhaiteront néanmoins s'installer en Europe pour y travailler et y vivre ? Quand bien même l'Europe élargie serait en mesure de subvenir seule à ses besoins, serait-ce une raison suffisante pour refuser aux étrangers non communautaires qui souhaiteront s'installer en Europe de le faire ou pour leur refuser l'accès à l'emploi ? Comment articuler à l'avenir l'aide au développement des pays d'émigration et les migrations issues de ces pays ?

Ces diverses interrogations font l'objet de débats au sein de la Commission, simultanément sur deux thèmes, l'un, répressif, la lutte contre l'immigration clandestine, l'autre, d'ouverture à l'immigration légale. C'est ainsi que dans la

continuité des annonces de Séville, la Commission européenne a présenté (4 octobre 2002) une série de mesures à prendre à l'échelle communautaire en vue de l'expulsion (appelée aussi « l'éloignement ») des immigrés clandestins du territoire de l'Union et de leur rapatriement dans le pays d'origine : renforcement de la coopération entre autorités nationales, élaboration d'un cadre juridique européen propre à contraindre les Etats membres à une reconnaissance et à une exécution mutuelle des ordres d'expulsion, mise en place d'un programme de rapatriement géré et financé par l'Union. Le plan d'action prend la forme d'une communication susceptible d'être entérinée très rapidement. La tonalité du texte est ferme : « *La Commission souhaite que le Plan d'Action couvre non seulement les résidents illégaux mais aussi les personnes bénéficiant d'un refuge temporaire dans le cadre d'un régime de protection international. Il est bon, selon elle, de ne pas trop limiter la portée d'un tel programme. La priorité doit être donnée au retour volontaire, mais le rapatriement forcé ne doit pas être exclu, afin d'assurer la crédibilité de la politique européenne. Le refus de certains pays d'origine de reprendre leurs ressortissants reste un problème et la Commission estime que leur non-coopération devrait justifier l'enclenchement du mécanisme progressif énoncé à Séville et mener à terme à l'application de sanctions (suppression de l'aide au développement, ou autre)* »¹³⁰.

Comme écho à ces perspectives, un document présente la communication que la Commission devrait adopter le 13 novembre 2002¹³¹, replaçant la problématique de l'immigration dans le vaste contexte de la politique européenne de **développement**. La communication propose l'insertion d'une clause « immigration » aux **futurs accords de coopération et d'association**. Elle relève que la source principale de l'immigration est dans les inégalités entre pays marquées par « *une croissance négative ou faible de l'économie, la surpopulation, un taux de chômage élevé, l'existence d'un conflit armé, des atteintes aux droits de l'homme, des catastrophes naturelles ou une mauvaise gestion des affaires* ».

Nous souhaitons souligner cette approche dans la mesure où elle propose d'intégrer à la politique européenne la dimension de la réalité sociale et économique des pays émetteurs d'immigration. La Commission va jusqu'à affirmer que **le meilleur moyen de lutter contre l'immigration motivée par l'absence de perspectives économiques passe par l'emploi dans les pays en développement**. A cette fin, selon la Commission, « *l'UE doit continuer à améliorer l'accès des exportations de ces pays aux marchés de l'UE et d'autres nations industrialisées, et œuvrer à l'intégration des pays en développement au système commercial multilatéral. La famine étant un facteur de déclenchement de l'immigration, la Commission estime que l'élaboration de politiques de développement axées sur la sécurité alimentaire et l'accès à l'eau potable limitera l'émigration des pauvres. L'histoire de l'Europe nous a enseigné que l'intégration régionale constitue le meilleur garde-fou contre la guerre et les*

¹³⁰ Europe information service, Europolitique, 19 octobre 2002, « *Justice - Affaires intérieures : vers un plan d'action européen sur l'expulsion des immigrés clandestins* ».

¹³¹ Europe information service, Europolitique, 6 novembre 2002, « *Développement : la Commission souligne la nécessité de traiter l'immigration à la racine* ».

conflits et c'est pourquoi l'UE devrait appuyer, si possible, des programmes de coopération régionale. En ce qui concerne l'immigration déclenchée par un dysfonctionnement des structures démocratiques, la faiblesse des institutions, l'absence de l'état de droit ou une mauvaise gestion des affaires, la Commission adhère à l'objectif du renforcement institutionnel visé dans l'actuelle politique du développement. »

S'il est difficile de répondre à toutes ces questions, il est clair que l'Europe a et aura des responsabilités vis-à-vis du reste du monde, et qu'elle ne peut se désintéresser des évolutions de l'Afrique, de l'Asie et de l'Amérique latine. L'aide au développement est pour elle un devoir, et nous avons vu que les migrations constituent l'outil le plus efficace d'aide au développement, qualitativement et quantitativement¹³².

Dans cet esprit, et non dans celui d'en attendre un maintien chez eux des migrants potentiels, les actions de co-développement avec les pays d'origine, à l'échelle de la France et de l'Europe, doivent bien évidemment être poursuivies et amplifiées. S'agissant du co-développement entre les pays d'origine et les pays d'accueil, de plus en plus, nous parlons de nouvelles immigrations parce que nous en avons besoin, sans trop se poser la question de savoir si les pays d'origine ont besoin de nous envoyer leurs ressortissants ou si a contrario ils auraient besoin que nous leur envoyions certains des nôtres dans un processus de co-développement.

Notre politique d'immigration est fondée sur nos besoins et induit effectivement la fuite des cerveaux de certains pays ; cette fuite des cerveaux peut entraîner un appauvrissement des pays concernés, et elle sera alors suivie par l'arrivée d'autres personnes fuyant cet appauvrissement. Si l'on veut réguler des aller et retour réels entre ces pays d'origine de migration et les pays d'accueil, il faut à la fois arrêter ces processus de précarisation et rendre plus souples les aller et retour. Des personnes étrangères qui sont en règle aimeraient bien repartir dans leur pays, mais aimeraient aussi pouvoir revenir quand elles le souhaitent ; si elles ne repartent pas c'est dans certains cas parce qu'elles ont cette crainte-là.

IV - QUELS DÉFIS ?

A - LA QUESTION DE L'IMMIGRATION ÉCONOMIQUE À L'HORIZON 2010-2020

Sommes-nous capables de prévoir nos besoins futurs en termes de qualifications, de métiers et de secteurs ? Devons-nous, et nous est-il possible d'influer sur les caractéristiques de l'immigration future, de manière à ce qu'elle corresponde à ce dont la France aura besoin en termes de niveaux de qualification et de secteurs ? Dans cette logique, est-il utile d'instaurer des quotas ? Si oui, selon quels critères ?

Le rapport de notre Assemblée intitulé « *Âges et emploi à l'horizon 2010* » (M. Bernard Quintreau, rapporteur), indique que globalement, suivant les

¹³² On se reportera avec intérêt au rapport du Conseil économique et social sur « *La contribution de la France au progrès des pays en développement* », F. Coursin, rapporteur, février 2001.

projections du Commissariat général du Plan et de la DARES, l'emploi en France augmenterait de 2,9 millions en dix ans, soit une augmentation de 12 %. Les responsables de ces travaux ont par ailleurs confirmé qu'il était très difficile de faire des projections au-delà de cet horizon.

Le groupe de prospective des métiers et des qualifications placé auprès du Commissariat général du Plan s'est penché sur ces questions depuis avril 1997. L'ouvrage publié en décembre 2001 en relation avec les travaux de ce groupe, intitulé « *Entre chômage et difficultés de recrutement : se souvenir pour prévoir* »¹³³, procède à une typologie des difficultés de recrutement : pénuries d'origine démographique (« *ce sera la forme dominante que prendront les pénuries à venir* »), cycliques (dont la combinaison avec les premières « *est de nature à exercer des effets redoutables* »), de contingentement, de compétences dans le domaine des technologies de l'information et de la communication, par désaffectation ou refus des sous-statuts.

Bien que faisant l'impasse sur la question de l'immigration, l'ouvrage attire l'attention sur l'ampleur des variations d'effectifs par niveau d'éducation dans la population des 25-64 ans qui vont avoir lieu entre 2000 et 2010 en France et dans l'ensemble de l'Europe. Le départ en retraites des *baby-boomers* va donc s'accompagner d'une hausse massive des niveaux de formation initiale de la population active. Nous faisons observer que cette évolution est de nature à renforcer dans le futur proche la complémentarité entre main-d'œuvre autochtone et main-d'œuvre immigrée.

L'ouvrage précité conclut qu'il est très difficile de faire des prévisions par secteurs et métiers, en soulignant au passage que des spécifications trop précises en la matière sont de nature à renforcer les difficultés de recrutement futures.

Nous avons évoqué plus haut le document « *Immigration, marché du travail, intégration* », issu du séminaire du Commissariat général du Plan¹³⁴. Certes, ce document juge que « *la France est parvenue à stabiliser la part des immigrés dans l'ensemble de la population à un niveau modéré, proche de 7,5 %* », ce qui conduit à une situation différente de celle de l'Allemagne ou de celle des pays du Sud, en grave crise démographique. Les auteurs constatent que, comme nous l'avons souligné précédemment, des secteurs importants de notre activité économique seront touchés simultanément par les départs à la retraite et la pénurie de main-d'œuvre, qu'il s'agisse d'emplois actuellement non qualifiés ou d'emploi exigeant une qualification moyenne ou supérieure, dont la santé et le sanitaire et social d'une part, l'informatique d'autre part, nous fournissent la démonstration. C'est pourquoi ce document préconise aussi bien une politique de formation « *à l'adresse des immigrés non qualifiés déjà présents* » qu'un « *affichage des besoins de l'économie française* ». Cette dernière préconisation a été de fait utilisée en France sous forme dérogatoire, comme le rappelle François Héran, directeur de l'Institut national d'études démographiques, dans la synthèse du document : « *En cas de pénurie de main-d'œuvre, le ministère du*

¹³³ De même que le rapport final du même groupe : « *Avenirs des métiers* », novembre 2002, La Documentation française.

¹³⁴ Op. cit., III, 3.

Travail peut autoriser le séjour. Près de 4 000 informaticiens ont été ainsi accueillis en France en 2001 ». Mais il souligne que ce mode dérogatoire s'est avéré beaucoup moins efficace que le système officiel allemand (exprimé au travers de la « *Green Card* », véritable permis de travail hautement qualifié).

Il est vrai que les questions relatives aux quotas relèvent précisément d'une approche « adéquatationniste », que certains spécialistes ou généralistes de la question nous invitent à harmoniser avec les formations « sur le tas ». Les tendances prévisibles à la généralisation des pénuries d'origine démographique et à l'élévation massive des niveaux de formation initiale, concernant l'ensemble de l'Europe, la France - tout comme actuellement à certains égards l'Allemagne - risque d'être confrontée à une insuffisance de l'immigration d'origine extra-européenne qu'à la nécessité de définir des quotas pour contenir des afflux massifs d'immigrés. D'ores et déjà, une certaine concurrence au recrutement extérieur entre pays européens commence à s'observer dans le secteur de la haute technologie, par exemple comme on vient de le voir entre l'Allemagne et la France.

Compte tenu des évolutions du contexte économique rappelées ci-dessus, il semble bien qu'en définitive, la France ait intérêt à accueillir à nouveau de façon plus ouverte les immigrants, que leurs motivations soient d'abord économiques ou politiques.

B - LA QUESTION DES AUTRES TYPES D'IMMIGRATION À L'HORIZON 2010-2020

Le droit d'asile ne peut être remis en cause. La tendance historique de moyen terme est plutôt à la multiplication des cas de figure des persécutions et de leurs auteurs, qui entraîne une croissance du nombre de demandeurs d'asile en direction des pays démocratiques et développés, dont la France.

La question de la définition de règles communes pour l'asile se pose aujourd'hui pour l'Union européenne, et probablement bientôt pour l'ensemble des nations du monde. Le Conseil Justice - Affaires intérieures de l'UE n'est pas parvenu le 25 novembre 2002 à s'entendre sur la proposition de règlement concernant la détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile, telle que prévue par le Conseil de Dublin II. Rappelons que la présidence proposait que si une personne entre illégalement sur le territoire de l'Union, c'est au premier Etat membre où entre la personne que revient la responsabilité en matière d'asile et ce, durant la première année. Ceci est récusé par la France qui demande un délai de deux ans au lieu d'un, estimant que la France est plus un pays de destination qu'un pays d'entrée. Le système de délai est d'autant plus difficile à gérer qu'il est souvent très difficile de prouver la date d'entrée du demandeur d'asile sur le territoire... Or ceci relève d'une proposition législative qui était censée entrer en vigueur le 15 janvier 2003.

S'ajoute à cette question des délais (1 ou 2 ans) celle du droit à chercher un emploi dans l'Etat d'accueil. La proposition était qu'après un an, les demandeurs d'emploi pourraient chercher un emploi. L'Allemagne s'y est opposée. Le nouveau texte renvoie la compétence aux Etats : « *les Etats membres décideront*

des conditions présidant à l'octroi d'un accès au marché de l'emploi pour le demandeur d'asile ».

Reste aussi une difficulté sur la définition du statut de réfugié : en effet la délégation allemande ne souhaite pas que le statut de réfugié soit reconnu aux personnes poursuivies par des agents non étatiques, tels que des groupes « militaires ».

La situation française a été décrite au chapitre précédent¹³⁵. Elle est marquée par la volonté gouvernementale de réformer le droit d'asile. Rappelons que l'objectif est, à l'instar de ce qui existe en Allemagne, en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas, de raccourcir les délais d'instruction des dossiers (objectif à terme : un mois).

Les procédures seront favorisées par la mise en place d'un **guichet unique** (relevant de l'OFPRA), par l'unification des recours juridictionnels, par l'amélioration du niveau de protection accordé aux personnes persécutées (incluant l'attribution du statut de réfugié aux personnes menacées par les persécutions émanant d'acteurs non étatiques).

Corollaire de la réforme, le gouvernement prévoit « *l'amélioration des reconduites dans leur pays d'origine des étrangers déboutés du droit d'asile* ».

Mais sans doute convient-il de rappeler avec Luc Legoux¹³⁶ : « *statistiquement, un demandeur d'asile n'est plus, depuis la fin des années 1980, un futur réfugié statutaire, mais un débouté potentiel* » compte tenu du taux de rejet des demandes (plus de 80 % en 2000). Ces rejets créent des déboutés en grand nombre qui, pour nombre d'entre eux, ne quittent pas le territoire national spontanément, ce qui amène Luc Legoux à constater : « *les renvois sont parfois impossibles, par exemple, lorsque aucun Etat n'accepte le débouté comme son ressortissant ou lorsque les moyens de transport font défaut du fait de l'insécurité dans le pays d'origine. (...) Le droit s'avère impuissant à bouter hors de France les déboutés du droit d'asile* ».

Qu'en est-il de la légalité lorsque les demandeurs rejetés s'installent dans une illégalité tolérée ? Ne faut-il pas tenir compte de la réalité et envisager de nouvelles dispositions qui éviteraient cette illégalité véritable contrainte précaire ?

Peer Baneke, secrétaire général du Conseil européen pour les réfugiés et les exilés¹³⁷, constatant que « *la plupart des demandeurs d'asile ne peuvent même pas entrer légalement pour faire leur demande, ce serait un grand pas en avant si l'on pouvait leur délivrer un visa afin qu'ils puissent venir introduire leur requête*. Ainsi, ajoute Peer Baneke, *ils ne seraient plus aussi nombreux à être obligés d'utiliser les canaux illégaux*¹³⁸ ». Utopie ou perspective à approfondir ?

L'expérience montre que cette question ne peut totalement être séparée de celle de l'immigration économique, du fait que les demandeurs d'asile ont besoin

¹³⁵ Cf. chapitre II, point III, B : Le droit d'asile et les conditions d'accueil des réfugiés en France.

¹³⁶ Luc Legoux, « *La crise du droit d'asile en France : des droits de l'Homme à la raison d'Etat* », in *Immigration, marché du travail, intégration*, novembre 2002.

¹³⁷ Le Conseil regroupe 73 associations membres dans 30 pays d'Europe ; il est basé à Londres.

¹³⁸ In *La quinzaine européenne*, n° 27, 18 novembre/1^{er} décembre 2002.

de vivre et de travailler, notamment pendant l'instruction de leur dossier, qui prend parfois plusieurs semestres.

Le regroupement familial ne peut être remis en cause dans son principe, même si les règles diffèrent d'un pays à l'autre de l'Europe. Là aussi, une harmonisation est à l'ordre du jour pour l'Union européenne et, sans doute dans un futur proche, au-delà. Elle est au cœur des préoccupations de la **coordination européenne pour le droit des étrangers à vivre en famille** qui estime que la politique communautaire actuelle a remis en cause des acquis du Conseil de Tampere.

Cette question ne peut être déconnectée de celle de l'immigration économique, car d'une part le modèle de la femme qui travaille à l'extérieur de son domicile se diffuse rapidement parmi les immigrants, y compris lorsque leur culture d'origine en est assez éloignée, et d'autre part les jeunes mineurs sur le marché du travail.

Plus généralement, l'utilité économique pour le pays d'accueil ne peut constituer le seul critère de l'immigration future.

Quand bien même l'immigration n'aurait pas les conséquences économiques positives que l'on peut en attendre, continuer de s'y opposer rentrera de plus en plus en contradiction avec les principes de la liberté de circulation, s'agissant d'étrangers désireux de se former, de travailler et de s'installer en Europe paisiblement.

A Davos, il a été déclaré que « le capital est global tandis que le travail est local ». On ne saurait mieux exprimer que la mondialisation des échanges concerne davantage les capitaux, les marchandises et les services, que les hommes eux-mêmes, pour la plupart desquels les frontières sont maintenues.

Au nom de la liberté économique, certains sont tentés d'organiser une circulation des marchandises sans relation avec la circulation des personnes, de même que certains d'entre eux prônent une production de richesses sans usines.

Malgré cela, l'Organisation internationale du travail (OIT) prévoit l'accroissement des migrations économiques dans l'avenir. Selon elle, « *les politiques restrictives des gouvernements en matière d'immigration ont peu d'impact sur les effectifs globaux des migrants, mais influencent les directions des flux* »¹³⁹.

Faudra-t-il à l'avenir partir des projets et motivations individuels et familiaux des migrants pour construire les modalités de leur accueil, dans le territoire qu'ils souhaitent, avec des règles harmonisées dans l'espace européen élargi ?

Produit d'un monde inégal et de moyens de communication sans précédents, l'immigration organisée peut être et a été aussi le ferment de métissages réussis.

Parce que des immigrés entendent au nom d'une référence religieuse ou idéologique intégriste conserver - protéger - l'intégralité de leurs pratiques et de

¹³⁹ OIT, Werner Sengenberger, directeur du département de la stratégie de l'emploi.

leurs « lois », alors même qu'elle apparaissent incompatibles avec nos règles et modes de vie sociale, avec les fondements constitutionnels de la République, faut-il considérer qu'ils refusent ainsi a priori de s'intégrer et du même coup bloqueraient le développement de ces « métissages réussis » évoqués ci-dessus ?

Jay Winter, dans sa contribution au rapport cité du Commissariat général du Plan, expose une situation, jugée explosive, qui, aux yeux de l'auteur, est importante certes pour l'ensemble des immigrés islamiques (les événements du 11 septembre 2001 ont marqué les esprits) mais aussi pour tous les immigrés : *« nombreux sont ceux qui, aujourd'hui, examinent les façons dont la renaissance de l'Islam intégriste pourrait apporter de nouvelles dimensions à ce problème et pourrait jeter l'opprobre sur tous les immigrés et sur le processus de leur acculturation parmi nous »*¹⁴⁰.

Il nous faut traiter sans passion cette question dès lors que cette frange très limitée d'une immigration entend par l'action violente *« introduire la guerre civile islamique dans le cœur de la société occidentale »*¹⁴¹.

Parce que ces fanatiques intégristes violents demeurent isolés parmi les musulmans, notre devoir est de tout mettre en œuvre dans le cadre des lois républicaines pour que l'intégration qui n'est pas la perte d'identité religieuse ou culturelle soit favorisée. La recherche d'interlocuteurs au sein de l'Islam dans notre pays est à cet égard un signal fort à poursuivre, dans le respect de la laïcité de l'Etat.

Une nouvelle politique de l'immigration ne doit-elle pas entrer de plain-pied dans les enjeux du XXI^{ème} siècle, qui sont ceux d'un « vivre ensemble » à l'échelle de la planète, dans lequel le respect des droits de l'homme doit constituer le chemin et l'horizon du développement, avec comme essentiel le respect de l'autre ?

C - L'ÉTRANGER RESSORTISSANT DE L'UNION EUROPÉENNE OU D'UN PAYS TIERS : L'EUROPE FORTERESSE ?

Les ressortissants de quelque 126 pays sont soumis, en Europe, à l'obligation de visa selon les accords de Schengen de 1995, liste à laquelle il convient d'ajouter 22 pays supplémentaires, considérés comme étant « à risque migratoire » par la France.

Les pays de l'espace de libre circulation et installation résultant des accords de Schengen n'ont pas connu au cours des dernières années une évolution significative des mouvements migratoires internes par rapport à la situation antérieure, les frontières intérieures à cet espace étant alors fermées.

S'agissant de la France, le nombre de ressortissants de pays membres de l'espace de libre circulation s'installant dans notre pays s'est stabilisé depuis plusieurs années alors même que, paradoxalement, les étrangers venant de pays

¹⁴⁰ Jay Winter (professeur à l'Université de Yale), Michael Teitelbaun, *« Une bombe à retardement ? Migrations, fécondité, identité nationale à l'aube du XXI^e siècle »*, Paris, Calman-Lévy, 2001.

¹⁴¹ Jay Winter.

tiers sont ceux dont les effectifs varient le plus d'une année sur l'autre (du simple au double).

Certaines voies d'immigration légale demeurent aujourd'hui fermées à des ressortissants de pays européens non communautaires, comme les Hongrois ou les Polonais, qui leur seront ouvertes dès que, dans un proche avenir a priori, leur pays aura rejoint l'Union européenne et, par conséquent, l'espace de Schengen.

La libre circulation à l'intérieur de cet espace a-t-elle nécessairement pour contrepartie la fermeture de ses frontières externes ? Faut-il dresser aux limites de l'Europe, a priori non figées, un mur ?

Ou bien l'Europe peut-elle jeter des ponts vers un nouveau monde dans lequel les frontières pourraient perdre progressivement de leur importance actuelle, probablement bloquante par rapport aux développements potentiels et souhaitables, à la fois en termes économiques et plus généralement anthropologiques ou éthiques ?

D - L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE

Il ne faut pas confondre travail illégal, travail dissimulé et immigration irrégulière.

La notion générique de travail illégal désigne un ensemble de pratiques illicites qui, chacune, renvoie à une incrimination précisément définie par le Code du travail. La plus répandue est le travail dissimulé, mais il y a aussi le prêt illicite de main-d'œuvre, le marchandage¹⁴², la fraude aux prestations de chômage, etc.

Le travail dissimulé recouvre une grande variété de situations, qui remettent en cause ou bien la régularité de l'existence de l'entreprise, ou bien celle des conditions d'exercice de son activité, ou bien celle des conditions d'emploi de ses salariés. La lutte contre le travail dissimulé vise trois objectifs : la sauvegarde des droits des salariés, la protection des entreprises contre la concurrence déloyale et la lutte contre les évasions de recettes fiscales et sociales.

S'agissant des résultats de l'action des services de contrôle du travail illégal, en 1997, 10 049 procès-verbaux ont été établis, 10 663 entreprises ont été verbalisées, 17 505 infractions ont été relevées, 13 534 personnes mises en cause, et 21 266 salariés dont on a constaté qu'ils avaient été embauchés illégalement. Parmi ces derniers, moins de 6 % sont des étrangers dépourvus de titre de travail (ils étaient 13 % en 1992). 78 % des personnes mises en cause (travailleurs indépendants, employeurs, etc.) sont de nationalité française, 4 % étrangers de l'UE et 18 % originaires d'un pays tiers, alors même que la régularité de leur séjour en France n'est en général pas en cause.

La définition de l'étranger en situation régulière a varié dans le temps en France et n'est pas la même d'un pays d'accueil à l'autre. Elle dépend de la législation appliquée à l'immigration à un moment donné dans chaque pays ; par exemple, les conditions du regroupement familial sont différentes en France et

¹⁴² Fourniture de main-d'œuvre à but lucratif causant un préjudice au salarié prêté.

en Allemagne. Les conditions, légales ou concrètes, de l'asile varient aussi d'un pays à l'autre. L'accès à l'emploi n'est pas soumis aux mêmes règles non plus.

Les politiques restreignant l'entrée des migrants à la recherche d'un travail, telles que pratiquées par les Etats européens ces dernières décennies, sont allées de pair avec un accroissement de la demande en main-d'œuvre immigrée peu qualifiée de la part de certains secteurs de l'économie (agriculture, travaux domestiques, hôtellerie, construction, certaines industries, manutention, autres services), demande qui a été satisfaite dans une mesure considérable avec les migrants clandestins.

Les réseaux de trafic illégal d'immigrants se sont malheureusement développés ces dernières années. La lutte contre de telles organisations est tout à fait insuffisante et pas assez coordonnée à l'échelle européenne.

Deux des facteurs qui ont conduit à ce que l'immigration économique passe par des voies illégales sont, d'une part, l'économie défaillante des pays d'origine et, d'autre part, l'existence dans les pays développés d'une offre de travail « réservée » aux immigrants sans qualification en provenance de pays pauvres ; le cas échéant, la mise en relation de cette offre avec la demande correspondante est organisée par des réseaux de trafic illégal de ces esclaves des temps modernes.¹⁴³

Les entreprises, dans leur grande majorité, sont soucieuses du respect de la légalité en matière d'engagement de travailleurs. L'existence d'une minorité d'employeurs qui ne respectent pas les lois affaiblit les règles de la concurrence et porte préjudice aux intérêts légitimes de la majorité des entreprises respectueuses des lois et des conventions collectives, qui payent leurs impôts et leurs cotisations sociales. L'État et son système social ont tout autant à souffrir d'une réduction de recettes fiscales et de cotisations sociales.

De nombreux pays européens ont mis en place ces dernières années de nouvelles procédures pénales pour poursuivre en justice les organisations criminelles qui se livrent au trafic d'immigrants, mais ils n'ont pas consacré assez d'efforts pour sanctionner pénalement les employeurs de cette main-d'œuvre. Pourtant, la maîtrise de l'immigration irrégulière passe aussi par là.

En France, les irréguliers sont en grande partie des demandeurs d'asile déboutés (80 à 85 % des demandes), dont certains, au départ, ont été victimes de réseaux de main-d'œuvre.

Dans les pays du Sud, les consulats français continuent de rejeter la majorité des demandes de visas. Cette restriction pénalise particulièrement, d'une part, les membres de familles d'étrangers souhaitant rejoindre leurs proches en situation régulière (13 300 admis en 2000), ainsi que, d'autre part, les étudiants. Devant l'impossibilité d'accéder au séjour, que ce soit au titre du regroupement familial ou en tant que salariés ou étudiants, de nombreux candidats à l'immigration en sont réduits à solliciter le statut de réfugié. Nous avons décrit plus haut les difficiles conditions de mise en œuvre des procédures

¹⁴³ On se reportera au rapport et à l'avis du 26 février 2003 de notre assemblée « *L'esclavage contemporain et ses réseaux* », présentés par Mme Michèle Monrique, rapporteur.e

d'accès à ce statut de réfugié : en rappelant que l'application du « droit d'asile » par la France est en crise, François Héran¹⁴⁴ rappelle que « *souvent privés des moyens de gagner nos frontières pour pouvoir présenter leur demande, les intéressés en sont réduits à emprunter des voies illégales, dissimulant leur itinéraire pour échapper au refoulement ou à la « réadmission » dans un pays de la zone Dublin. D'un autre côté, la durée du traitement des dossiers incite les migrants économiques à détourner le droit d'asile pour mettre ce délai à profit et s'installer durablement en France* ». Il y a donc exigence de proposer des réponses aux questions ainsi soulevées.

La fermeture ne diminue pas le nombre d'étrangers entrant en France : par exemple, la mise en œuvre de la loi de 1993 a diminué le flux entrant des réguliers, qui est passé de 135 000 en 1992 à 68 000 en 1995, mais s'est accompagné d'une augmentation du nombre des irréguliers. Emmanuel Terray, lors de son audition devant la commission spéciale du plan de notre assemblée, a développé une idée similaire, à savoir que la politique restrictive de la France en matière d'immigration a peu d'impact sur les effectifs globaux de l'immigration en France, mais influence sa répartition entre immigration légale et illégale, avec quelques dégâts collatéraux. Il a évoqué à cette occasion l'image d'un éléphant qui voudrait s'opposer, en l'écrasant, à un flux de fourmis.

Au total, notre appareil législatif apparaît comme inadéquat, à la fois excessivement prohibitif dans son affichage et inefficace dans ses résultats :

« La migration clandestine n'est pas le propre d'un régime migratoire particulier. Ni un régime ouvert à la migration régulière comme en Amérique du Nord, ni la fermeture des frontières comme en Europe, ne garantissent de contenir les entrées clandestines et d'empêcher le maintien sur le territoire d'étrangers en situation irrégulière. La diversité des situations de clandestinité, la multiplicité des objectifs dans la lutte contre l'immigration clandestine, les conflits d'intérêt entre différents groupes de population des pays récepteurs et l'ambivalence des opinions publiques nécessitent la mise en œuvre d'un ensemble de mesures. L'efficacité de ces mesures suppose d'envisager la migration comme un processus avec des entrées et des sorties. Il est des obstacles à l'entrée qui ont pour effet d'entraîner en définitive un accroissement des effectifs d'illégaux plus fort que celui qui résulterait d'une plus grande liberté d'aller et venir.

Le problème de la maîtrise des migrations ne se pose pas de façon bilatérale. L'élargissement de l'espace migratoire impose des formes de coopération, allant de l'échange d'expériences jusqu'à des modalités de coordination entre les gouvernements¹⁴⁵. Mais dans un monde ouvert aux mouvements de biens et de capitaux, où la baisse du coût des transports entraîne des mouvements transfrontières considérables liés au tourisme, à l'acquisition d'une formation universitaire et professionnelle, au mouvement des affaires, il

¹⁴⁴ Op. Cit.

¹⁴⁵ Ainsi la levée des contrôles internes à l'Union européenne et la mise en place de règles communes pour ses frontières externes (accord intergouvernemental de Schengen et convention de Dublin sur les demandeurs d'asile). Pour autant aucun pays n'a écarté la possibilité de réserver un traitement spécifique à certaines catégories d'entrées.

est anachronique d'envisager le contrôle de l'immigration exclusivement en termes de souveraineté.

Une première distinction s'impose entre la circulation, expression du droit de l'homme d'aller et venir, et l'établissement soumis à la prérogative légitime des sociétés de décider jusqu'à quel point et dans quelles conditions elles sont prêtes à accepter de nouveaux membres. Pour autant, la difficulté de contrôler les risques de dépassement de la durée de séjour autorisée ne peut légitimer une restriction de la circulation des personnes, préjudiciable à la majorité d'entre elles, qui souhaitent de bonne foi effectuer un court séjour.

Il reste que les migrants n'appartiennent ni au pays de départ ni au pays d'accueil. C'est une illusion d'imaginer éliminer la migration clandestine par les seules interventions publiques et la coopération entre les pays d'origine et d'accueil. La migration clandestine, infraction au droit des Etats, est aussi une manifestation de la liberté des individus. Entre le contrôleur qui fait son métier et le migrant qui joue son destin, les enjeux ne sont pas de même nature. C'est le fond du problème.»¹⁴⁶

E - DÉLINQUANCE ET IMMIGRATION

Les questions de l'immigration et de l'insécurité, voire de l'immigration et de la criminalité, sont souvent associées.

« Même s'il n'est pas légal d'entrer dans un Etat sans les documents et les autorisations requis, les personnes qui le font ne sont pas des délinquants. Le fait de confondre immigration irrégulière et délinquance, comme c'est le cas dans de nombreux médias, ne correspond pas à la réalité et favorise l'émergence dans la population des attitudes craintives et xénophobes. L'immigrant clandestin n'est pas un délinquant, même s'il est en situation irrégulière. »¹⁴⁷

Le journal *Le Monde* daté du mardi 4 décembre 2001 titrait une interview de Christian Delorme, prêtre chargé des relations avec les musulmans au diocèse de Lyon : **« Il faut reconnaître la sur-délinquance des jeunes issus de l'immigration »**.

Ce titre provoquant introduisait un ensemble opposé à l'ethnicisation des rapports sociaux : *« En France, nous ne parvenons pas à dire certaines choses, parfois pour des raisons louables. Il en est ainsi de la sur-délinquance des jeunes issus de l'immigration qui a longtemps été niée, sous prétexte de ne pas stigmatiser. On a attendu que la réalité des quartiers, des commissariats, des tribunaux, des prisons, impose l'évidence de cette sur-représentation pour la reconnaître publiquement. Et encore, les politiques ne savent pas comment en parler. »*

« Précisément, comment en parler ? »

¹⁴⁶ Georges Tapinos, « Les enjeux économiques et politiques des migrations clandestines », in « Combattre l'emploi illégal d'étrangers », OCDE, 2000 (p.39).

¹⁴⁷ Comité économique et social de Bruxelles, avis sur la « Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine », 25 avril 2002.

« Il faut dénoncer le drame des prisons ethniques qui deviennent, comme aux Etats-Unis, les lieux de l'élaboration d'une culture de résistance au modèle social dominant. Mais le problème dominant vient de loin : on hérite aujourd'hui des prisons réservées aux Nord-Africains qui ont fonctionné pendant la guerre d'Algérie, et même après. On a continué à faire de même au moment où les prisons se sont remplies de jeunes oisifs de banlieues souvent maghrébins : on les a mis ensemble (...), et nos prisons ont des politiques ségrégationnistes, certaines abritant jusqu'à 80 % de détenus maghrébins. »

« **Souhaiteriez-vous que les politiques s'emparent de ces réalités ?** »

« À condition qu'ils expliquent pourquoi nous en sommes là, en rappelant notamment notre héritage colonial. Je leur demande d'en tenir compte pour l'avenir, par exemple en nommant des hauts fonctionnaires maghrébins ou antillais. »

Loïc Wacquant, professeur de sociologie à l'Université de Berkeley et chercheur au Collège de France, qui a étudié la politique sécuritaire et les prisons aux Etats-Unis, a démonté en détails les processus qui conduisent à des prisons abritant presque exclusivement des Noirs ou des Porto-ricains¹⁴⁸. Cette référence nous oblige à prendre du recul par rapport au constat de Christian Delorme.

En France, Laurent Mucchielli a étudié les statistiques de la délinquance et noté, ce qui est contesté par certains, qu'elles reflétaient avant tout l'activité des services de police¹⁴⁹. S'appuyer sur ces statistiques pour démontrer des corrélations entre délinquance et ethnies revient à faire la double hypothèse que l'activité de la police est neutre et qu'elle s'applique dans une société où tous les individus sont placés dans des conditions sociales équivalentes. Dans le même ordre d'idées, l'étude du Conseil économique et social présentée par Mouna Viprey a rappelé qu'en première analyse, les résultats scolaires des jeunes issus de l'immigration étaient moins bons que ceux des autres jeunes, mais que lorsque l'on compare ces résultats entre jeunes de conditions sociales équivalentes, la conclusion n'est plus valable, allant même parfois jusqu'à s'inverser.

De façon analogue, la sur-délinquance des jeunes issus de l'immigration maghrébine est directement liée à leur position particulière dans la société française, et aux traitements particuliers que celle-ci leur réserve : discriminations dans l'accès à l'emploi et dans l'accès au logement, non-reconnaissance de leurs parents comme des citoyens à part entière, etc.

Il nous faut d'autre part être particulièrement attentif au risque de confusion entretenu par le couplage souvent fait entre lutte contre la criminalité organisée et lutte contre l'immigration dite clandestine.

¹⁴⁸ Loïc Wacquant, « Les prisons de la misère », Raisons d'agir, 1999 ; « L'emprisonnement des "classes dangereuses" aux Etats-Unis », *Le Monde diplomatique*, juillet 1998.

¹⁴⁹ Laurent Mucchielli, « Violences et insécurité, fantasmes et réalités dans le débat français », éditions La Découverte, 2001.

Yann Moulier-Boutang¹⁵⁰ interroge « sur la pertinence d'une telle criminalisation de l'immigration, même lorsqu'elle prétend agir dans l'optique d'une protection des migrants présentés comme des victimes ; sur l'efficacité de telles mesures, particulièrement dans un contexte, en Europe occidentale, mais aussi un peu partout dans tous les pôles de développement économique, de reprise non dissimulée des migrations de travail ».

Certes, on avance l'argument de la vulnérabilité des migrants irréguliers (mineurs et pédophilie, victimes du proxénétisme, lutte contre le trafic de drogues, etc.) : « l'aspect le plus préoccupant de cet argument est sans conteste que la victimisation des personnes se trouve aller ainsi de pair avec une condamnation simultanée de la condition d'immigrant »¹⁵¹.

Bien entendu, les trafics de main-d'œuvre, quelles qu'en soient les formes et les finalités, existent.

Les mafias existent, « elles produisent des codes, des règles précises qui leur confèrent une solidité dont on ne trouve d'analogie que dans les appareils d'Etat. C'est ce qui rend leur éradication si complexe »¹⁵².

Sans doute, l'établissement de nouvelles règles d'immigration du travail contribuera-t-il à enlever aux mafias et aux trafiquants leur capacité de pression sur les candidats à l'immigration, prêts à subir les pires conditions pour immigrer et qui, en l'état, voient dans ces « intermédiaires » des rendeurs de services chèrement payés : entrées dans les pays, accès à l'emploi irrégulier...

Reste un sujet sensible : celui de la **double peine**, c'est-à-dire le renvoi vers leur pays d'origine des condamnés de nationalité étrangère qui ont purgé leur peine. Des mouvements (ONG, associations) interpellent les pouvoirs publics sur cette « forme de bannissement » que représente la double peine. C'est une réalité mesurable : en 2000, 6 405 doubles peines auraient été prononcées et 2 638 exécutées. « Six expulsés sur dix vivaient en France depuis plus de dix ans, 31 % sont arrivés en France avant l'âge de 6 ans ; 10 % seulement après 25 ans ; 48 % avaient des enfants Français et 68 % étaient mariés ou vivaient en concubinage ».

Selon une étude de Jean Saglio, directeur de recherche en sociologie au CNRS, « les étrangers expulsés au titre de la double peine sont majoritairement des hommes d'âge mûr originaires du Maghreb (à 75 %) qui ont passé la plus grande partie de leur vie en France. Sur les 36 nationalités poursuivies, les Algériens sont en tête : alors qu'ils sont 18,7 % des étrangers autorisés à séjourner en France, ils constituent 36 % des doubles peines. A l'inverse les ressortissants de l'Union européenne obtiennent 36,1 % des autorisations de séjour mais ne représentent que 3 % des expulsés »¹⁵³.

¹⁵⁰ Professeur à l'UBS de Vanves et à l'IEP de Paris, in « Migrations internationales et criminalité organisée : changer sérieusement de point de vue et de pratiques », Fondation méditerranéenne d'études stratégiques (décembre 2000).

¹⁵¹ YannMoulier-Boutang, op. cit.

¹⁵² Yann Moulier-Boutang, op. cit.

¹⁵³ in *Le Monde*, Société, immigration, 29 octobre 2002.

Le ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy, a sur ce sujet déclaré le 25 octobre 2002 que le débat sur la double peine était désormais « ouvert ». Il souhaite que l'on sorte d'une situation bloquée par l'opposition entre partisans et adversaires de cette mesure. « *Il faut faire des différences entre les cas. Il est difficile de renvoyer dans leur pays d'origine des personnes qui vivent depuis longtemps en France, qui ont fondé une famille. En revanche, il n'est pas absurde de continuer à renvoyer les condamnés pour des faits graves récemment installés dans notre pays* »¹⁵⁴.

Il n'a pas été fixé de calendrier mais notre Conseil peut préconiser l'intégration de cette question dans le débat législatif prévu prochainement.

F - LE FUTUR DE L'INTÉGRATION

On ne peut pas envisager l'immigration du futur sans poser les questions relatives à l'intégration des populations qui en seront issues.

En effet, à côté des craintes relatives à l'impact de l'immigration sur le marché de l'emploi, c'est aussi la crainte de troubles sociaux dans les quartiers dits difficiles, où le taux de chômage est élevé et où les immigrés et leurs enfants vivent nombreux, qui ont justifié jusqu'à présent que les pouvoirs publics limitent strictement l'immigration.

Si l'on y regarde de plus près, les hypothèses implicitement ou explicitement avancées sont alors qu'une plus grande liberté de circulation amènerait un accroissement important du nombre d'immigrants qui viendraient se concentrer dans ces mêmes quartiers, ce qui y aggraverait encore le chômage et donc les tensions sociales.

Il y a des leçons à tirer des échecs du passé de manière à éviter que ne se reproduisent les concentrations d'immigrés dans les mêmes quartiers et en conséquence la concentration de leurs enfants dans les mêmes établissements scolaires.

L'intégration est désormais une priorité nationale affirmée comme un élément déterminant de la cohésion nationale par le président de la République qui entend donner « *une nouvelle vigueur à notre modèle d'intégration* ». S'exprimant à Troyes le 14 octobre 2002, Jacques Chirac a développé ce que pourrait être ce modèle d'intégration :

- bonnes conditions d'accueil des nouveaux arrivants ;
- engagement de ces arrivants dans un véritable contrat d'intégration incluant l'accès aux formations et à l'apprentissage rapide de la langue ;
- réponses concrètes à l'accès aux droits, au travail, au logement ;
- lutte contre les discriminations et le racisme ;
- exigence de respecter les lois de la République ;

¹⁵⁴ Déclaration sur France Inter.

- refus de dissoudre la République dans une mosaïque de communautés, ce qui n'est pas ignorer l'existence des communautés : mais « *aucun ne saurait faire écran entre la République et les citoyens qui la composent et qui composent le peuple français, chacun avec les mêmes droits et les mêmes devoirs* » ;
- liberté de pratique des cultes « *et notamment l'exercice de leur religion par les musulmans... Notre tradition de laïcité offre les mêmes garanties à toutes les confessions* ».

Le président de la République dans le même discours a rappelé que doit être prônée dans le même temps « *une action résolue et sans faiblesse contre l'immigration clandestine* » et qu'il attend du gouvernement la rapide réforme du droit d'asile.

L'avis consécutif à ce rapport doit permettre de proposer des réponses aux questions posées par le président de la République, sur lesquelles travaille le gouvernement qui a renouvelé le Haut Conseil à l'intégration qui avait été créé le 19 décembre 1989. Installé par le Premier ministre le 24 octobre 2002, il a pour mission de « *donner son avis et de faire toutes propositions utiles sur les questions relatives à l'intégration des résidents étrangers ou d'origine étrangère* ».

En outre, le Premier ministre a annoncé la réunion d'un **comité interministériel** de l'intégration au cours du premier trimestre 2003. Revenant sur le contrat d'intégration proposé par le président de la République, le ministre des Affaires sociales, François Fillon, a précisé que « *ce contrat d'intégration - destiné aux nouveaux immigrants et aux sans papiers régularisés même s'ils sont en France depuis plusieurs années - ne serait pas obligatoire mais fortement incitatif* »¹⁵⁵.

Le présent rapport représente une contribution au débat national. Il renvoie également à l'étude de notre Assemblée sur « *L'insertion des jeunes d'origine étrangère* » présentée par Mme Mouna Viprey et à la contribution de la Délégation aux droits des femmes « *Femmes immigrées : répondre au double défi de l'émancipation et de l'intégration, vaincre la double discrimination* », jointe au présent rapport, présentée par Mme Pierrette Crosemarie.

Compte tenu de ce que l'on sait sur les facteurs déterminants des migrations, qui ont été rappelés au premier chapitre du présent rapport, il n'y a pas de raison à ce que l'immigration du futur soit quantitativement nettement supérieure à celles des grandes périodes d'immigration passées et même en-deçà si l'on tient compte des effets espérés d'un nécessaire co-développement en faveur des pays d'origine et de sa réussite.

Une réorientation des politiques vers une ouverture maîtrisée de l'immigration économique permettrait de redéployer les moyens actuels vers l'amélioration de leur accueil et des actions visant à leur bonne intégration. S'il n'y a probablement pas de raison de concevoir des politiques radicalement

¹⁵⁵ Cité par le *Bulletin quotidien* du 25 octobre 2002.

nouvelles en la matière, il y a lieu d'accroître les moyens de ces politiques, d'accueil et d'intégration.

Si à ce jour les politiques d'intégration présentent un bilan mitigé, cela ne signifie pas que l'objectif de l'intégration soit dépassé. La question de l'intégration des immigrés et de leurs enfants dans la société française reste incontournable, en particulier au plan de la qualité.

Si l'immigration de l'avenir est plus mobile et plus diversifiée sur le plan des qualifications professionnelles et des appartenances culturelles, la question de l'intégration ne se posera pas dans les mêmes termes qualitatifs que pour les immigrations du passé.

La France a réussi à intégrer des flux importants dans les années 1960 : elle a accueilli, au rythme de 200 à 400 000 par an¹⁵⁶ des millions d'étrangers de culture parfois très éloignée de la nôtre pendant et depuis les *trente glorieuses*. Les immigrations nouvelles ou futures, populations des pays de l'est européen par exemple, même si celles-ci demeurent actuellement quantitativement limitées, sont à beaucoup d'égards (par exemple en matière de niveaux de qualification ou de connaissance de plusieurs langues européennes, ainsi que par certains effets de la mondialisation rapprochant les modes de vie) moins éloignées de nous ou moins marquées par un passé de relations historiques complexes liées à la France puissance coloniale, et à la fin de cette époque.

Pour répondre aux critiques sur les impasses de l'intégration, il nous faut redéfinir, pour et avec chaque génération d'immigrants, ce que nous entendons précisément par « leur intégration », afin qu'ils n'aient pas le sentiment que l'horizon s'éloigne au fur et à mesure qu'ils avancent.

L'intégration ne se décrète pas. Elle est un processus, elle nécessite du temps. Entre l'entrée et l'installation sur le territoire national et le constat d'une intégration aboutie, il faut admettre que ce temps est d'autant plus nécessaire que l'immigré a, à son arrivée, un déficit de niveau d'instruction et de qualification : ce véritable handicap social par rapport aux nationaux représenté par ce déficit doit être compensé, quel que soit par ailleurs l'écart de déficit selon l'origine géographique, linguistique de l'immigré, selon aussi son âge à l'entrée sur le territoire, sa situation d'isolement ou de regroupement partiel.

L'intégration va également fortement dépendre de l'environnement de l'immigré, un environnement qui peut être en lui-même discriminant par les phénomènes d'exclusion, de repli sur soi.

L'intégration est celle de l'immigré, homme ou femme, jeune ou moins jeune, des enfants qui souvent n'ont pas connu l'école avant leur arrivée en France. Nous avons vu au fil de ce rapport que notre société toute entière est concernée : les accueillants ont besoin d'apprendre ce que sont, ce que font, ce que représentent les immigrés, en quoi ils contribuent au développement national. Nombre de situations de discriminations, implicites ou explicites, actuelles sont directement liées aux insuffisances, des réponses apportées au terme d'éducation (initiale et continue), de logement, de travail, de loisirs.

¹⁵⁶ Voir annexe « *Les principales données chiffrées de l'immigration en France* ».

L'intégration réussie suppose aussi une approche renouvelée de la « citoyenneté » des immigrés qui ne saurait se limiter au seul débat actuel sur le droit de vote. Cette réflexion peut être éclairée par l'analyse d'Emmanuel Todd présentée en encadré.

Encadré 4 : Une analyse d'Emmanuel Todd sur les rapports entre intégration, assimilation et ségrégation

« Le mot d'intégration continue de régner, vide de sens puisque assimilationnistes et ségrégationnistes peuvent également s'en réclamer, lui affectant la signification qui leur convient, absorption des individus pour les premiers, enclavement des groupes pour les seconds. L'acceptation du terme d'assimilation, avec toutes ses conséquences morales et administratives, faciliterait la gestion d'un processus de destruction des systèmes anthropologiques immigrés que n'arrête nullement la pudeur des élites. La conversion à un assimilationnisme franc impliquerait un rejet sans honte, sur le territoire national, de tous les éléments anthropologiques extérieurs au fond commun minimal français. L'oppression de la femme, arabe ou malienne, constitue de ce point de vue un élément central. Le retour de la société française à un assimilationnisme honnête n'est pas d'abord l'affaire d'une loi. Il exige surtout un changement de climat et de ton. Il implique que les élites parlent avec moins de pusillanimité des conflits culturels entre Français et immigrés, et avec plus d'amour de la France, lieu symbolique et pratique de l'assimilation.

L'incapacité à affirmer que la France existe, et que le destin des immigrés ne peut y être qu'un alignement sur ses mœurs majoritaires, stimule l'anxiété de la population d'accueil. Le système anthropologique dominant s'oppose à une immigration qui laisserait s'établir dans l'Hexagone des groupes n'adhérant pas à la communauté nationale sur une base individualiste et égalitaire. La tolérance abstraite du multiculturalisme a donc conduit à la fermeture des frontières. La classe politique, incapable de sécuriser la population française par une adhésion claire aux idéaux républicains, a dû se soumettre à ses peurs. L'ouverture théorique à la différence a mené à la fermeture pratique des frontières et des esprits. Une redéfinition de la France comme société d'assimilation, affirmant à la primauté de son système de mœurs mais disposée à accueillir les individus acceptant ses valeurs fondamentales, pourrait en revanche conduire à une reprise de l'immigration.

Un assimilationnisme ouvert permettrait aux Maghrébins, aux Maliens et à bien d'autres de s'orienter avec une efficacité maximale dans leur processus d'adaptation. Dans la mesure où chaque homme aspire avant tout à être reconnu comme un homme par la communauté qui l'accueille, les immigrés de toutes origines seraient seulement soulagés et heureux d'apprendre que la France veut faire de leurs enfants des Français à part entière. »

Source : Emmanuel Todd, *« Le destin des immigrés - Assimilation et ségrégation dans les démocraties occidentales »*, éditions du Seuil, octobre 1994.

Des élus s'efforcent d'agir ainsi dans le sens d'une intégration républicaine « réussie » : lors de leur audition commune MM. Patrick Braouezec, Pierre Cardo et Kofi Yamgnane ont décrit leurs expériences, leurs constats et leurs préconisations qui, comme ils l'ont exposé, reposent sur cinq piliers essentiels : l'école, le travail, le logement, la citoyenneté et la culture.

Le Comité économique et social européen conforte ce qui précède en proposant « l'élaboration d'un programme code sur l'intégration qui serve de moteur à la mise en œuvre de nouvelles actions par les institutions publiques,

nationales, régionales et locales qui ont des responsabilités en la matière. Le programme inclurait des propositions dans différents domaines : le premier accueil des immigrés et des réfugiés, l'intégration au travail, l'accès au logement et la distribution de l'espace public, l'accès à l'éducation, l'accès aux services sociaux, la communication dans le cadre de la pluralité culturelle, la promotion de la participation citoyenne, etc. »¹⁵⁷.

La concordance de préoccupations entre notre Conseil et le Conseil économique et social européen renforce notre détermination à être force de propositions : si en effet, un nombre de propositions relèvent, ont relevé ou relèveront des compétences communautaires, la responsabilité de chacun des Etats membres demeurera comme l'explique le Commissaire européen de la Justice et des Affaires intérieures, Antonio Vitorino dans le texte présenté en encadré.

Encadré 5 : Qu'en est-il des législations nationales en matière d'immigration et d'asile dans le nouveau contexte instauré par les politiques européennes ?

Au cœur de la politique d'immigration commune, il y aura un cadre législatif commun, dont la base peut être inspirée de l'article 63 du Traité CE. Conformément au programme détaillé établi pendant le Conseil européen de Tampere et défini dans le tableau d'affichage relatif à l'examen des progrès en matière de création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne, la Commission a déjà formulé presque toutes les propositions envisagées dans un certain nombre de domaines, qui fournissent les éléments essentiels de ce cadre. Les conclusions du Sommet de Laeken ont salué les progrès accomplis en matière d'asile et d'immigration mais le Conseil européen a néanmoins insisté sur la nécessité d'intensifier les efforts dans l'élaboration de ce cadre législatif afin d'aboutir à une véritable politique commune d'immigration et d'asile.

Les Etats membres seront responsables de la mise en œuvre de ces instruments légaux et de la mise en place de la législation nationale le cas échéant. Les Etats membres devront ainsi respecter les critères définis dans la future législation communautaire après son entrée en vigueur. En conséquence, les législations nationales existantes, ou celles qui sont en cours de préparation, devront être modifiées pour s'ajuster à la politique européenne d'immigration et d'asile car il est essentiel, à l'intérieur de ce cadre communautaire, de coordonner et de garantir la transparence des actions qui sont à l'heure actuelle encore menées par les Etats membres. Un aperçu général de la politique et des pratiques en matière d'immigration sera élaboré et fournira la base d'un inventaire des problèmes et des solutions communes au niveau européen, si nécessaire.

Cependant, une large marge sera laissée à la législation nationale dans le cadre de cette politique européenne d'immigration et d'asile. Un cadre législatif commun ne signifie pas nécessairement que seront utilisés ceux des instruments à la disposition de l'Union qui ont la plus longue portée. Il va de soi que les législations nationales continueront, quoi qu'il en soit, à déterminer, par exemple, quels membres de la famille peuvent prétendre au regroupement familial et dans quelle mesure, quel type et combien d'instances peuvent être saisies au cours de la procédure d'asile, quel est le nombre d'immigrants qui peuvent être admis sur le marché du travail, etc.

¹⁵⁷ « Immigration, asile et intégration sociale », Comité économique et social européen, Unité publications, CESE, 2002-2006.

Il est prévu que la Convention sur l'avenir de l'Europe, après débat interne sur la répartition des pouvoirs entre la Communauté et les Etats membres, pourrait revenir à un transfert de certains pouvoirs actuellement au niveau communautaire vers des niveaux « plus proches des citoyens ». De son côté, dès à présent la Commission prône activement l'intégration complète des ressortissants des pays tiers résidant légalement sur le territoire de l'Union : c'est, par exemple, le sens de sa proposition sur le droit au regroupement familial et celle relative aux droits et aux obligations du ressortissant des pays tiers qui sont résidents de longue durée.

Les délais prévus pour la mise en place de la législation européenne en matière d'immigration d'asile, rappelons le, sont serrés : le Traité d'Amsterdam fixe à cinq ans suivant l'entrée en vigueur du traité le délai d'adoption des mesures relatives à une politique commune d'asile et d'immigration.

Or, c'est à Tampere en octobre 1999 que le Conseil européen a adopté les éléments de cette politique, confirmé à Laeken où les conclusions ont fixé l'entrée en vigueur, dans ses aspects principaux, de la politique commune à 2004.

On mesure ainsi d'autant plus fortement l'opportunité de la réflexion et des propositions de notre Conseil dans la réussite de l'intégration républicaine.

1. L'école

Lorsqu'on parle de l'école et d'intégration dans et par l'école, il est nécessaire d'abord de rappeler que le thème même d'« intégration » a une acception qui recouvre des situations très diverses. En effet, il faut être attentif que, y compris en France, le droit à l'école n'est pas encore égal pour tous : l'attestent les campagnes pour le droit à l'intégration scolaire des enfants et des jeunes ayant un déficit physique ou mental, de ceux qui vivent l'exclusion sociale et la grande misère, quels qu'ils soient, nationaux ou non, et pour ceux dont ce rapport traite, les immigrés, étant clair qu'hélas des immigrés peuvent cumuler les handicaps qui aggravent leur exclusion de la société commune.

Nous nous en tiendrons à notre objet : l'intégration scolaire liée à l'immigration, après cependant avoir rappelé que cette intégration concerne des enfants et des jeunes d'âge d'arrivée en France très divers, ayant ou n'ayant pas d'antécédents scolaires, et pour lesquels la réponse du système éducatif français a souvent été de les admettre dans des structures scolaires, écoles, collèges, lycées, en fonction de leur âge et non de la réalité de leur parcours antérieur ou de son absence. On sait alors ce qu'il advient souvent d'eux¹⁵⁸.

En France, la loi reconnaît comme droit, le droit à l'éducation permanente, c'est-à-dire à une éducation initiale, obligatoire entre 6 et 16 ans et à une éducation continue tout au long de la vie, le concept d'éducation incluant les divers temps de la formation professionnelle et l'accès aux apprentissages généraux, qu'ils aient ou non des finalités professionnelles. Les immigrés sont fondés à accéder aux diverses opportunités d'éducation permanente, facteurs de leur intégration.

¹⁵⁸ Se reporter au chapitre II et à l'étude de Mme Viprey, op. cit.

Mais la clef première de cette capacité à s'intégrer n'est pas encore accessible à tous ceux que la France reçoit sur son territoire : la maîtrise de la langue française ; c'est le sens même de la pétition nationale lancée en 2001 par un collectif associatif et syndical¹⁵⁹ dont le texte est présenté en encadré.

Encadré 6 : Pour la reconnaissance d'un véritable droit à l'apprentissage de la langue française à tous les migrants

La connaissance de la langue française est un droit fondamental et primordial pour tous les migrants désireux de vivre en France et de mener à bien leur projet d'installation dans notre pays.

Ce n'est pas seulement une condition nécessaire et indispensable pour parvenir à accéder le mieux et le plus rapidement possible à une élémentaire autonomie, c'est aussi et surtout une condition de l'épanouissement personnel et familial, culturel et professionnel.

Ne pas connaître la langue du pays constitue un grave handicap qui fragilise les personnes, les rendant dépendantes et donc plus vulnérables.

Pouvoir apprendre la langue, c'est se donner les moyens de communiquer, de parler, d'échanger, de comprendre, de se défendre, de se confronter à une autre culture et à d'autres codes, c'est pouvoir choisir de s'ouvrir à d'autres et ne pas être contraint au repli sur soi ou entre membres d'une seule et même communauté.

Apprendre la langue française, c'est le moyen d'accéder à la citoyenneté, sans pour autant renoncer à sa culture et à sa propre langue. Nous pensons que les freins à l'apprentissage du français constituent la première des discriminations.

Force est de reconnaître, dans notre pays, le caractère aléatoire de l'accès à cet apprentissage. Si, pour les migrants appartenant à des catégories sociales favorisées, les moyens financiers, le capital culturel et les réseaux personnels permettent cet accès de façon relativement aisée, pour les autres, l'offre de qualité demeure très largement insuffisante et inaccessible malgré l'ampleur du bénévolat, les efforts des associations et, parfois, la volonté politique.

Les formations linguistiques doivent être pleinement reconnues au titre de la formation professionnelle, elles doivent aussi être accessibles à tous ceux et celles qui le souhaitent.

Sans sous-estimer l'effort personnel que nécessite l'apprentissage linguistique, nous pensons que les pouvoirs publics se doivent de tout mettre en œuvre pour démocratiser son accès et ouvrir un véritable « droit à l'apprentissage du français ». Nous avons tous, tout à y gagner.

Il revient aux pouvoirs publics de reconnaître le droit à l'apprentissage de la langue française, de le définir et de l'organiser en concertation avec tous les partenaires concernés.

¹⁵⁹ Fédération des associations pour l'enseignement et la formation des travailleurs immigrés et de leurs familles (Fédération AEFTI), France terre d'asile (FTDA), Conseil national des associations familiales laïques (CNAFAL), Confédération générale du travail (CGT), Ligue des droits de l'homme (LDH), Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE), Fédération des Tunisiens pour une citoyenneté de deux rives (FTCR), Agir pour la citoyenneté (APC), Accueil Laghouat, Fédération syndicale unitaire (FSU), Force ouvrière (FO), Union nationale des syndicats autonomes (UNSA).

L'inclusion par le Président de la République de l'accès aux formations et à l'apprentissage rapide de la langue dans le projet de contrat d'intégration représente une ouverture positive aux attentes et aux besoins des immigrés.

Il faut alors en relever le défi et prévoir les mesures sans lesquelles il ne le serait pas, quels que soient les efforts de l'institution scolaire (enfants et jeunes), des partenaires de la société civile ou des divers services publics impliqués. Nous avons constaté les efforts accomplis et leur insuffisance (chapitre II, les politiques sectorielles, 2-l'éducation).

Mais des obstacles demeureront dès lors que faute de véritable mixité sociale trop d'immigrés seront confinés dans des quartiers constitutifs en eux-mêmes de fonctionnement communautariste, éloignant les perspectives d'intégration : lorsque des écoles publiques deviennent des écoles que ne fréquentent pas ou plus les populations nationales, se trouvent multipliées les risques d'échec des enfants à l'école alors que l'on sait la stimulation née de la mixité sociale. Les efforts des personnels des écoles ainsi stigmatisées ne suffisent pas à atteindre les objectifs éducatifs.

Des mesures s'imposent :

- favoriser l'accès des enfants dès leur arrivée en France aux structures de la petite enfance, en particulier aux écoles maternelles : on sait combien l'éducation à ce niveau favorise certes la socialisation mais surtout les apprentissages futurs ;
- concevoir l'apprentissage de la langue française comme langue de communication pour l'intégration dans une société nouvelle pour l'enfant, ne jamais perdre de vue que l'enfant arrivé sans connaissance du français doit simultanément apprendre la langue et apprendre dans cette langue ;
- se souvenir que l'enfant scolarisé dans son pays d'origine avant son arrivée en France découvre ici de nouveaux environnements éducatifs et des techniques d'apprentissage différentes, qu'il a à se reconstruire dans le pays d'accueil des nouveaux repères, identitaires, affectifs, culturels : c'est à l'école qu'il va souvent découvrir ce qui sera sa nouvelle appartenance ;
- si, dans le secteur de scolarisation de l'enfant, aucune structure spécialisée dans « l'enseignement du français langue étrangère pour nouvel arrivant » n'existe, le risque est grand que cet enfant, souvent plus âgé et toujours « en retard » au plan du niveau scolaire attendu, intègre comme fatal l'échec scolaire ;
- faire en sorte que les instituts universitaires de formation des maîtres informent les futurs enseignants de la spécificité de la didactique du français langue étrangère (désormais appelé « enseignement et apprentissage du français langue seconde - FLS »).

Aucun enseignant ne devrait intervenir dans les classes d'accueil¹⁶⁰ sans avoir été formé (en formation initiale ou en formation continue) aux dimensions spécifiques, linguistiques, interculturelles, psychologiques qui leur donneront les repères nécessaires à leur intervention professionnelle et les outils pédagogiques adaptés.

Le rôle de la formation continue sera d'autant mieux assuré que les Centres académiques pour la scolarité des nouveaux arrivants et des enfants du voyage (CASNAV, ex-CEFISEM) seront dotés des moyens de leurs missions.

Des dispositifs réglementaires seront nécessaires pour redéfinir cet enseignement et la préparation à cet enseignement : les textes officiels actuels ne font que recommander, alors qu'aux recommandations devraient se substituer des directives et être apportés les moyens humains et matériels de leur rapide application.

La maîtrise de la langue du pays d'accueil concerne tout autant les adultes migrants, hommes et femmes, puisque le non apprentissage de la langue est facteur d'exclusion.

Les réponses actuelles, quelles que soient la réalité et la qualité des contributions publiques, associatives ou d'entreprises, quelles que soient les interventions reconnues du FASILD, demeurent insuffisantes.

C'est l'intérêt non seulement des immigrés qui est en jeu mais l'intérêt collectif que les formations linguistiques soient accessibles à tous, nécessaires au devenir personnel autant que professionnel.

Acquérir la langue est, selon l'association « accueil Laghouat » :

- « *condition d'insertion sociale (compréhension des informations d'ordre administratif, d'ordre médical, tant en matière de prévention que de soins, etc.)* ;
- *condition d'insertion familiale (vis à vis des enfants notamment)* ;
- *condition d'insertion culturelle (accès aux loisirs et aux échanges interculturels)* ;
- *condition d'insertion professionnelle (accès à des formations qualifiantes, compréhension des consignes de sécurité, etc.)* ;
- *condition d'autonomie et d'épanouissement personnel (accès à des possibilités d'apprentissage du type permis de conduire, valorisation vis à vis de soi et des autres, etc.)* ».

Maintenir la situation actuelle serait favoriser le repli identitaire et le communautarisme excluant.

En cohérence avec la contribution de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes, il convient d'être attentif à l'accès des femmes de l'immigration à la langue française sans lier cet accès à l'emploi, même si celui-ci sera alors grandement favorisé. Comme cette

¹⁶⁰ CLIN : classe d'initiation (école primaire) ; CRI : cours de rattrapage intégré (école primaire) ; CLA : classe d'accueil (collège) ; CLANS : classe d'accueil (collège) pour les élèves non scolarisés antérieurement.

contribution, il faut rappeler que « *l'apprentissage de la langue, la connaissance des droits de l'homme, des droits civiques et sociaux existants dans la société d'accueil et la formation professionnelle sont des outils essentiels pour l'intégration sociale de celles-ci et de leurs familles, en raison de l'effet multiplicateur de l'éducation des femmes* ». ¹⁶¹

Evoquer les droits humains, c'est aussi revendiquer que « *l'éducation et la formation aux droits de l'Homme deviennent l'axe majeur de toute forme d'éducation* » ¹⁶². Cette éducation permettra une meilleure acceptation des diversités culturelles, une meilleure compréhension de l'immigration et des immigrés, de mieux réagir face aux intolérances, aux manifestations de racisme ou de xénophobie.

2. L'emploi

Dans le cadre de l'examen des mutations des contextes démographique, économique, social et politique, la question de l'emploi a été largement présentée dans ses diverses dimensions.

Des évolutions du droit en matière du travail entraînent des remises en question que relève François Gaudu ¹⁶³ :

- « *Pouverture aux ressortissants communautaires (et à ceux de l'Espace économique européen) des professions en principe fermées aux étrangers. Il ne s'agit pas d'un « grand soir ». Simplement, on ouvre progressivement l'ensemble des professions - à l'exception de celles qui correspondent à l'exercice des fonctions régaliennes de l'Etat - à des catégories d'étrangers délimitées par traités ;*
- *autre tendance, en sens inverse : le rapprochement progressif du droit commun des régimes particuliers dérogatoires. Il s'agit des régimes applicables aux ressortissants de certains pays africains anciennement colonisés par la France (Algérie, Maroc, Tunisie, Togo, Gabon). La République Centrafricaine a disparu de la liste depuis un décret du 22 janvier 1997. Le traitement réservé à l'étranger non communautaire tend ainsi à s'homogénéiser. Les projets de co-développement qui ont fait l'objet d'un rapport au gouvernement français de Sami Nair sont loin de faire contrepoids à cette tendance. Ils n'ont en effet donné lieu qu'à des mesures un peu décalées par rapport aux conclusions de ce rapport (circulaire du 19 janvier 1998 relative à l'aide à la réinsertion des « sans papiers » non régularisés) ¹⁶⁴. L'ensemble ne semble pas avoir conduit à d'importantes réalisations. Aussi bien l'établissement de partenariats*

¹⁶¹ Communication de la Commission, COM 2001857 final.

¹⁶² Plan d'action pour l'éducation et à la formation aux droits de l'homme 2000-2005. Décennie des Nations-Unies. Comité français pour l'éducation et la formation aux Droits de l'homme – Paris, octobre 2000.

¹⁶³ Professeur à l'Université de Paris I, « *Le séjour et la situation sur le marché du travail : aspects juridiques* », in Immigration, marché du travail, intégration, op. cit.

¹⁶⁴ JO du 24 janvier 1998.

avec les pays d'origine constitue-t-il plus une perspective qu'une réalité ;

- *l'établissement progressif de la **libre circulation des étrangers** résidant régulièrement dans un pays de l'Union constitue également un changement d'importance. Toutefois, les effets des accords de Schengen sont imparfaits, et le poids des « mesures compensatoires » - le renforcement du contrôle aux frontières de l'Union et la coopération en matière de police - a été souligné dans plusieurs contributions. Jusqu'à l'adoption de la proposition de directive relative aux résidents de longue durée, la question ne pourra pas être considérée comme réglée. »*

Ceci dit, François Gaudu rappelle que « *la situation de l'emploi demeure bien évidemment opposable, aujourd'hui comme hier, à l'étranger qui ne bénéficie d'aucun traité et doit donc solliciter une autorisation de travail* », même si des exceptions existent : les articles 5 et 6 de la loi du 11 mai 1998 ont créé de nouvelles catégories de plein droit de l'autorisation d'exercer une activité professionnelle (carte de séjour temporaire « vie privée et familiale » et « asile territorial »).

L'étranger peut être titulaire d'un **contrat de travail** : il bénéficie du principe d'égalité que définit le Code du travail.

L'étranger est souvent à la recherche d'un emploi : il peut se heurter à des pratiques directes ou indirectes de discrimination, en principe illicites mais « *le principe de non-discrimination est cependant sans prise sur le droit dont dispose l'Etat, d'après le Conseil constitutionnel, de restreindre l'accès au travail des étrangers. Si les traités conclus par l'Union européenne peuvent affecter l'exercice de ce droit, ni le droit communautaire, ni le droit interne français, ni d'ailleurs la Convention européenne des droits de l'homme ne posent que l'étranger peut réclamer l'accès au marché du travail des Etats membres comme un « droit fondamental* »¹⁶⁵.

Des discriminations existent, y compris à l'encontre de jeunes issus de l'immigration, ayant la nationalité française.

Un diagnostic sur « *L'insertion professionnelle des jeunes diplômés issus de l'immigration* », établi par l'AFIJ¹⁶⁶ avec le soutien du FAS en décembre 1999, en apporte le témoignage : conséquences de la discrimination observée, la **déqualification**, la **précarité**, la **moindre rémunération**, 89 % des jeunes diplômés issus des quartiers en difficulté concernés par l'enquête sont de nationalité française, parmi eux 60 % de femmes et 40 % d'hommes, ils sont plus âgés à niveau de diplôme égal, 22 % d'entre eux ont un niveau Bac+4 et 23 % Bac+5.

La recherche d'emploi est plus longue pour les jeunes femmes mais la discrimination touche davantage les hommes. Ce diagnostic éclaire la nécessité

¹⁶⁵ François Gaudu, op. cit.

¹⁶⁶ AFIJ : Association pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes diplômés, Paris.

de s'attaquer aux causes des discriminations et à rechercher les conditions d'évolution positive.

Dès lors que la nécessité d'une immigration se constate, la problématique de la formation, de la qualification, de la validation des acquis professionnels, de l'égalité d'accès à l'emploi et de l'égalité dans l'emploi appelle des dispositions respectueuses des droits et, de fait, facteurs d'intégration.

Toute avancée en ce sens comme toute mesure éliminant les discriminations liées au sexe, à l'âge, à l'origine seront positives et contribueront à plus d'efficacité dans la lutte contre le travail non déclaré, véritable fléau qui mobilise les organisations syndicales et celles des employeurs.

Celui qui n'a pas de travail ne pourra pas s'intégrer, ne pourra se loger, ne pourra assumer ses responsabilités familiales, sa protection sociale, garantir une vie digne, une vie responsable.

3. Le logement

Le droit au logement doit être le droit de tous et de chacun. La déclaration finale d'Istanbul l'a ainsi affirmé :

Alinéa 8 : « *Nous réaffirmons notre volonté d'assurer progressivement le plein exercice du droit à un logement décent, prévu dans divers instruments internationaux. A cette fin, nous solliciterons la participation active de tous nos partenaires, privés et non gouvernementaux, à tous les niveaux, pour garantir à tous la sécurité juridique d'occupation, la protection contre la discrimination et l'égalité d'accès à un logement convenable et abordable* ».

Alinéa 9 : « *Nous chercherons à accroître l'offre de logements abordables, en faisant en sorte que les marchés fonctionnent efficacement et compte tenu des intérêts des collectivités et de la nécessité de protéger l'environnement, en facilitant l'accès à la terre et au crédit et en aidant ceux qui ne peuvent accéder au marché immobilier* ».

C'est ainsi replacer l'approche du droit au logement des immigrés dans le contexte global de notre société, c'est aussi rappeler qu'au sein de la société française, l'exclusion par le logement atteint des personnes quelles que soient leur origine ou leur nationalité, leur commune situation étant l'exclusion d'un droit commun.

Certes, les réponses à apporter aux personnes immigrées - ou issues de l'immigration - peuvent nécessiter des approches particulières, tenant compte d'éléments tels que la permanence prévisible de l'installation en France ou la durée limitée du séjour, le statut d'étudiant ou de travailleur, la situation familiale, l'âge, etc.

On a pu constater (chapitre II mixité sociale, habitat) les réalités, les acquis et les manques, les échecs aussi.

Proposer de nouvelles réponses ou de nouvelles attitudes représente un défi majeur : certes, les immigrés hautement qualifiés ou/et disposant d'un contrat de travail rencontrent moins de difficultés, mais ils demeurent une minorité, digne de considération mais qui n'est pas représentative des problèmes aigus liés aux

modes d'accueil d'un plus grand nombre d'hommes et de femmes, d'enfants de l'immigration, d'où qu'ils viennent et quel que soit en France le statut juridique de leur séjour.

En ce sens plus que de parler de « logement » devrait-on traiter d'« habitat », dès lors que la vie de l'immigré au quotidien s'exercera dans un ensemble rural ou urbain, dans un environnement dont la diversité et la richesse ou leur absence seront des facteurs importants de l'intégration, des lieux de vie auxquels s'intégrer et participer aux initiatives, qu'il s'agisse (on l'a vu plus avant) des foyers qui ont souvent perdu leur fonction originelle, des habitations locatives, trop souvent espaces de concentration d'immigrés placés dans des conditions de dérive communautariste évidentes, implantées dans des quartiers pauvres ou dépourvus d'équipements collectifs culturels, sportifs, administratifs, la situation actuelle est, sauf d'heureuses exceptions exemplaires pour l'avenir, souvent facilitées par les effets des politiques de la ville mises en œuvre, préoccupante voire explosive. Des quartiers de non-droit, véritables enclaves où l'insécurité domine, dont l'image dans l'ensemble de la population est telle qu'elle majore les sentiments d'insécurité de leurs voisinages, se sont développés quelquefois dans l'indifférence des responsables.

Puisque l'on sait que dans un avenir proche le développement de parc locatif accessible aux personnes à faible revenu ou en situation de difficulté ne s'effectuera pas à un rythme permettant de résorber l'ensemble des situations, le défi de la réhabilitation et de la revitalisation des actuels quartiers doit être relevé, avec la volonté de rechercher les conditions d'une réelle mixité sociale. La responsabilité de l'ensemble des acteurs publics et privés est engagée.

Demeurera une situation évoquée, celle liée soit à la très grande précarité, soit à l'immigration de populations roms : elle développe l'errance des exclus, elle favorise l'existence de véritables bidonvilles, où la misère et la délinquance peuvent se côtoyer. Ces situations appellent des réponses, difficiles mais nécessaires.

4. La citoyenneté

Quatrième pilier : la citoyenneté au quotidien, c'est-à-dire la possibilité de s'engager dans les syndicats, des associations, les diverses organisations de la société civile, de participer à la vie de son quartier, de son immeuble, de son village, d'avoir son mot à dire, les pratiques de démocratie directe ou participative incluant dans tous les processus les personnes étrangères qui n'ont pas aujourd'hui le droit de vote.

C'est ainsi que les étrangers résidant en France ont obtenu un droit de vote et de représentation dans les instances des organismes économiques et sociaux, et comme il a été rappelé plus avant, des associations.

En ce qui concerne le droit de vote et d'éligibilité lors des élections politiques, il y a désormais en France trois situations :

- les nationaux, qui ont le droit de vote et d'éligibilité pour l'ensemble des élections ;

- les nationaux des pays de l'Union européenne (les quinze actuels, ultérieurement les vingt cinq), qui ont le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes. Successivement, ont été publiées les lois du 8 février 1994, relative à l'exercice **par les citoyens de l'Union européenne** résidant en France du droit de vote et d'éligibilité **aux élections du Parlement européen**, du 25 mai 1998, relative à l'exercice par les **citoyens de l'Union européenne, non Français mais résidant en France** du droit de **vote aux élections municipales** mais cette loi n'accorde pas le droit d'être maire, adjoint, **ni de participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs** ;
- les originaires de pays extérieurs à l'Union européenne qui n'ont aucun droit de vote.

Cette dernière situation est-elle ou non discriminatoire ?

Le monde politique est divisé sur cette question, même si cette division transcende des organisations politiques ; la société civile paraît avoir évolué même s'il n'y a pas consensus.

Le programme politique de la gauche (1980-81) avait retenu le droit de vote aux élections locales des étrangers comme un de ses engagements. Il n'a pas été réalisé. Il réservait le droit aux étrangers après cinq ans de présence sur le territoire français.

Depuis, de nombreux débats ont eu lieu. Ainsi le 8 décembre 1989, M. J. Chirac demande au président de la République, qui la refuse, l'organisation d'un référendum sur le droit de vote des étrangers aux élections locales.

De nouvelles propositions en faveur de ce droit ont été déposées à l'Assemblée nationale, sans aboutir. Récemment, Yves Jégo, député UMP, a proposé « *pour une nouvelle politique d'intégration* » concernant les étrangers extra-communautaires « *une nouvelle logique de contractualisation entre le nouvel arrivant et la République* » dont le second acte serait dit « *contrat d'enracinement* » proposant des droits nouveaux « *tels que le droit de vote et la possibilité d'acquérir plus facilement la nationalité* », au terme d'une période de quinze ans. Si ce projet a reçu des soutiens au sein de la majorité, il n'a pas été repris par le gouvernement qui s'est montré peu favorable au droit de vote, préférant mettre l'accent sur la **naturalisation**. M. Jean-Pierre Raffarin a alors déclaré : « S'agissant des **étrangers vivant en France depuis longtemps** et qui **aspirent à participer plus activement à la vie locale** de leur cité, la réponse la plus **adéquate** consiste à **clarifier** et à **donner du sens aux conditions d'attribution de la nationalité française** »¹⁶⁷.

La revendication est soutenue par un collectif constitué par des associations, des syndicats et des personnalités qui ont en perspective les élections municipales de 2007 : selon le collectif, un sondage organisé par CSA/La lettre de la citoyenneté¹⁶⁸ constate qu'en octobre 2002, 54 % des

¹⁶⁷ *Bulletin quotidien* – 25 octobre 2002.

¹⁶⁸ *La Lettre de la Citoyenneté*, n° 60, novembre-décembre 2002.

Français avaient une opinion favorable au droit de vote des résidents étrangers aux élections municipales et européennes.

Tableau 9 : Sondage relatif à l'opinion des Français sur le droit de vote des résidents étrangers (en %)

Opinion	Rappel							Octobre 2002 %
	Avril 1994 %	Avril 1995 %	Avril 1996 %	Avril 1997 %	Octobre 1998 %	Octobre 1999 %	Nov. 2001 %	
Favorable	32	30	28	39	44	52	40	54
Très favorable	10	8	10	14	18	15	13	15
Assez favorable	22	22	18	25	26	37	27	39
Opposé	63	66	69	53	51	45	57	40
Assez opposé	25	24	28	22	22	28	25	24
Très opposé	38	42	41	31	29	17	32	16
Ne se prononcent pas	5	4	3	8	5	3	3	6
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : CSA, Lettre de la citoyenneté, 2002.

Ainsi plusieurs positions ont été prises sur cette question du droit de vote :

- pour certains, les droits politiques, dont celui de prendre part aux consultations électorales, doivent continuer d'être liés à la nationalité, comme c'est le cas en France depuis qu'ils ont été étendus aux femmes (en 1945) ;
- pour d'autres, la citoyenneté peut être disjointe de la nationalité pour s'arrimer à la résidence ; parmi eux, certains proposent que tous les résidents puissent participer aux consultations électorales municipales.

D'autres encore proposent d'avancer progressivement et prudemment dans cette voie, tel M. Abdelmajid Daboussi qui a suggéré, lors de son audition devant la commission spéciale du plan, que le droit de vote aux élections locales fût accordé sous réserve de réciprocité de la part de l'Etat d'origine de l'étranger, ou sous réserve d'une maîtrise suffisante de la langue française.

Aborder la question du droit de vote des étrangers originaires de pays tiers et installés en France soulève souvent des passions appuyées les unes et les autres d'arguments.

La déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et notamment son article premier, est parmi les premiers arguments avancés par ceux qui estiment que les étrangers dont il s'agit présentent les conditions essentielles d'une citoyenneté productrice de ce droit, afin de connaître des affaires dont ils sont les acteurs de fait : ils font partie de la collectivité communale ou départementale ; ils sont contribuables, ils paient et perçoivent des prestations sociales. Autant de raisons qui plaident pour leur entrée dans une citoyenneté de « début », c'est-à-dire locale quant au droit de vote.

Le général de Gaulle, en 1945, en accordant le droit de vote aux femmes, s'était prononcé pour la réalisation d'une unité citoyenne où la nationalité, quand bien même revêt-elle une notion différente, n'est pas moins productrice de la véritable citoyenneté. Être citoyen à part entière a été l'essentiel qui a manqué aux Algériens lorsque l'Algérie était française. En effet, dans ce dernier exemple, deux types de citoyenneté se côtoyaient : le statut de l'indigénat, devenu statut de 1947, affirmait l'existence de deux collèges électoraux traduisant une scission entre un premier collège réservé aux Français d'origine et le deuxième aux Français musulmans de statut local.

Le deuxième argument est l'égalité de tous devant la loi. La déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, dans son article 21, stipule que « toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays ». En effet, il ne s'agit pas de nationalité mais de « pays » répliquent les tenants de cette thèse. Faut-il ainsi fixer la définition exacte sociologique et politique du terme pays ? Est-ce le territoire où l'on réside durablement ou bien celui dont on a la nationalité ? C'est à cet argument qu'il est utile d'abord de répondre, estiment ceux qui croient que l'appartenance à la collectivité nationale se prolonge par l'exercice des faits publics citoyens et que cette citoyenneté ne peut être à géométrie variable.

Ceci ne résout pour autant ni les problèmes sociaux, ni les problèmes économiques auxquels sont confrontés les étrangers résidant sur notre territoire.

Le droit de vote aux élections locales est associé au droit d'éligibilité. De ce fait, l'autorité publique peut être détenue par celui que le suffrage universel aura désigné. Dans ce cas, comment exprime-t-on l'exercice du pouvoir par la personne étrangère ainsi élue sur des employés de collectivités locales travaillant sous son autorité et bénéficiant, quant à eux, de droits plus étendus, notamment dans des sphères excluant l'intervention de personnes étrangères. Une telle situation n'existerait pas dès lors que seraient retenues les mêmes restrictions à l'éligibilité (pas d'éligibilité aux fonctions de maire ou d'adjoint, pas, de ce fait, de participation à la désignation des électeurs sénatoriaux) que pour les citoyens de l'Union européenne.

Cette procédure d'accès à la citoyenneté (vote aux élections locales) est contestée par ceux qui récusent l'extension à des personnes issues de pays tiers l'application des dispositions réservées aux seuls ressortissants de l'Union européenne. Ils estiment que l'étranger résidant depuis plusieurs années s'il éprouve le besoin de participer entièrement à la vie du pays d'accueil, doit alors solliciter l'acquisition de la nationalité française.

Cette décision majeure suppose l'acceptation des droits et des devoirs qui en découlent, et notamment l'adhésion aux valeurs de la République.

L'acquisition de la nationalité française, ultime étape de l'intégration républicaine, demande à être préparée autour du contrat républicain voulu et obtenu par les intéressés.

Une autre question est souvent posée par les aspirants à la nationalité française, celle de la nationalité d'origine lorsque la nouvelle est obtenue. Ce point juridique est souvent analysé très simplement. En effet, en dehors de tout

accord bilatéral décidant de la double nationalité des ressortissants des deux pays, la personne garde la double nationalité. C'est ainsi que la voie de la pleine citoyenneté reste l'acquisition de la nationalité afin de bénéficier des mêmes droits et des mêmes devoirs que les autres citoyens.

Mêmes droits et mêmes devoirs, voici qui pose la question de la compatibilité de coutumes ou de pratiques, fondées tantôt sur la tradition, tantôt sur des interprétations religieuses, avec la vie citoyenne et sociale en France. De telles coutumes, de telles pratiques dont sont encore plus souvent victimes les femmes et les enfants ainsi qu'y insiste légitimement la contribution de la délégation des femmes sont incompatibles avec les fondements mêmes de la République : qu'il s'agisse de violences, de pratiques qui portent atteinte à l'intégrité physique, qu'il s'agisse de l'exercice des libertés que la loi française reconnaît, tout doit concourir à leur éradication, par l'information, par l'écoute sociale, par l'application du droit.

5. La culture

Enfin, le cinquième pilier est constitué par la culture, au sens large du terme : les pratiques culturelles, artistiques, mais aussi les pratiques sportives et les pratiques festives. La culture, au même titre que le travail, l'éducation, la citoyenneté et le logement, est un des piliers de l'intégration.

Pour que l'intégration réussisse collectivement, elle doit s'accompagner de quelques dalles supplémentaires renforçant l'édifice sur la base de ces cinq piliers :

a) Cultiver la mémoire des Français et des immigrants

Rappeler que le peuple français n'est pas une ethnie, que la France s'est constituée par couches successives de populations immigrées qui se sont installées ici et qui constituent maintenant ce qu'on appelle le peuple français. Rappeler que tous ceux qui ont d'abord été des esclaves, ceux qui ont participé aux guerres, ceux qu'on appelait les spahis marocains, les tirailleurs sénégalais, malgaches, les harkis, ceux qui ont participé à la Résistance, toutes ces personnes qui se sont installées ici, ont consacré une part importante de leur vie à faire de notre pays ce qu'il est aujourd'hui, ce qui fait qu'il y a une légitimité certaine à ce qu'ils soient installés ici.

Rappeler aussi aux générations issues de l'immigration les raisons qui ont conduit leurs parents ou grands-parents à immigrer. Certaines études montrent que cet élément de connaissance de l'histoire familiale est déterminant en terme d'intégration.

b) Mieux accueillir ceux qui arrivent sur notre sol dès lors qu'ils respectent les règles de vie du pays d'accueil

Les immigrés acceptent d'autant mieux les lois et les règles du pays dans lequel ils arrivent qu'ils y sont bien accueillis. Une partie de cette population considère qu'elle n'a de devoirs envers la société que si elle a accès aux droits fondamentaux. C'est pour cela que la République dit toujours : droits et devoirs.

c) Mieux vivre ensemble

Accepter que les gens soient différents, eux-mêmes respectueux des valeurs de la République ; au lieu du droit à la différence, le droit à la ressemblance citoyenne ; sur ce point, il n'y a pas lieu d'opposer l'intégration républicaine à l'apport de la communauté, y compris comme facteur d'intégration à la vie de la cité, compte tenu de la nécessité pour les immigrants de se retrouver aussi entre eux pour partager des souvenirs, des pratiques culturelles, et ainsi construire une vie paisible.

Dans la dernière période, il y a eu une dérive de l'approche intégrative, parce que les lois étaient des lois de défiance, suspicieuses, on était toujours dans la recherche de celui qui voulait frauder, on voulait toujours encadrer l'étranger qui arrivait, avec la crainte a priori qu'il soit nuisible. Se sont ainsi créés un climat et des réflexes xénophobes : nous avons intérêt à travailler collectivement en amont sur le plan idéologique pour réévaluer positivement l'apport des populations migrantes et tordre le cou à certaines idées qui ont prédominé dans la dernière période : l'idée de l'invasion ou du risque d'invasion qui continue de marquer à la fois les consciences et l'idéologie ; le trait d'égalité souvent mis entre insécurité et immigration, explicitement ou en filigrane.

Or il est possible de retourner les idées reçues et leur contenu idéologique, par exemple s'agissant de la polygamie. On voit bien qu'associer immigration et polygamie induit et façonne une certaine vision des étrangers, qui seront systématiquement soupçonnés a priori de polygamie.

La question fondamentale par rapport à la circulation des personnes renvoie à une véritable politique d'intégration de l'immigration, non seulement sur la base de considérations humanistes, que certains qualifient trop facilement d'angéliques, mais aussi sur la base de considérations pragmatiques et réalistes, car la France s'enrichira de son immigration future, à condition qu'une vraie politique de l'immigration et de l'intégration soit décidée et mise en oeuvre.

S'agissant des conditions d'accueil et d'intégration de nouvelles populations migrantes dans les vingt années qui viennent, il est possible de mettre en avant que les conditions pour bien accueillir les immigrés sont une prise en compte du droit du sol et l'égalité des droits : si l'on veut accueillir correctement les personnes dans un territoire donné et aussi pour qu'elles acceptent les règles et les lois, ces règles et ces lois doivent être les mêmes pour elles et pour les nationaux dans leur vie sociale.

Cependant, aujourd'hui, les droits économiques et sociaux des immigrés demeurent fortement différenciés selon la nationalité, ainsi que, pour les étrangers, selon le caractère régulier ou non du séjour ou de l'entrée en France :

- le droit de vote aux municipales et aux européennes est réservé aux nationaux et aux ressortissants de l'Union européenne résidents ;
- le droit au travail est ouvert aux réfugiés, aux bénéficiaires du regroupement familial ou d'une autorisation de travail, mais fermé aux demandeurs d'asile non ou pas encore reconnus comme réfugiés ;

- la plus grande partie des droits sociaux est liée à la régularité du séjour en France. Rappelons que certains de ces droits s'inscrivent dans la durée, par exemple le droit à une retraite à taux plein, qui nécessitera dans le secteur privé quarante années de cotisations et l'âge de 60 ans minimum. La première de ces conditions handicape les immigrés entrés en France après un certain âge, sans parler des irréguliers. De même, l'indemnisation du chômage est à durée limitée et suppose aussi des antécédents sur le marché du travail. Or les étrangers sont trois fois plus souvent au chômage que les Français.

L'écart entre les conditions d'une bonne intégration de l'immigration future et la situation actuelle est donc important.

Notre Assemblée doit se prononcer : **quelle intégration, pour quelle population et avec quels moyens ? Une réelle volonté politique est nécessaire.**

Là est le défi. L'intérêt de notre pays est de le relever et de lui apporter les réponses qu'imposent l'intérêt national et l'avenir même de notre développement.

ANNEXES

Annexe 1 : Contribution présentée au nom de la délégation aux Droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes

**« FEMMES IMMIGREES : REpondre AU DOUBLE DEFI
DE L'EMANCIPATION ET DE L'INTEGRATION,
VAINCRE LA DOUBLE DISCRIMINATION »**

Mme Pierrette Crosemarie, rapporteure

INTRODUCTION

Dans le cadre du rapport et de l'avis préparés par la commission spéciale du plan sur « Les défis de l'immigration future », confiés dans un premier temps à M. Hamlaoui Mekachera puis à M. Michel Gevrey, la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes a travaillé à une contribution sur la situation des femmes immigrées. Pour cela elle a réalisé les auditions suivantes :

- M. Hamlaoui Mekachera, en tant que rapporteur de la commission spéciale du plan,
- Mme Hanifa Cherifi, membre du Haut Conseil à l'intégration ;
- Son Excellence Mme Faiza Kefi, Ambassadeur de Tunisie en France ;
- Mme Bahija Ouezini, Présidente de l'association « Citoyennes des deux rives » ;
- Mme Joëlle Palmieri, Présidente de l'association « Pénélopes ».

La délégation tient à remercier les personnes qui ont apporté leur concours à ce travail, et tout particulièrement M. Emmanuel Woitrain, de la mission INSEE du Conseil économique et social.

La délégation a précisé le cadre de sa contribution en s'efforçant de rester en phase avec la réflexion de la commission spéciale du plan. Elle s'est notamment inscrite dans les définitions de l'étranger et de l'immigré données dans le rapport. Elle a fait le choix de traiter de la situation des femmes immigrées et plus particulièrement de leurs difficultés d'intégration en partant de la définition donnée par le Haut Conseil à l'intégration : « *L'immigré est une personne née étrangère, dans un pays étranger, mais qui vit en France, qu'elle ait acquis ou non la nationalité française* », alliant donc deux critères, celui de la nationalité et celui du lieu de naissance, mettant notamment l'accent sur la migration géographique et excluant donc de son champ d'étude les jeunes filles et les femmes dites de la « seconde génération » nées en France et le plus souvent de nationalité française.

Par ailleurs, comme l'étude de Mouna Viprey¹⁶⁹ le précisait : « *Immigration et intégration appartiennent à deux phases d'une trajectoire sociale qui ne s'articulent pas et ne s'imbriquent pas automatiquement et mécaniquement l'une dans l'autre... Le processus d'intégration des immigrés et de leurs descendants à une société n'est qu'une des dimensions de ce processus* ». Cette analyse vaut pour les hommes comme pour les femmes mais revêt une importance particulière pour les femmes compte tenu des discriminations économiques, sociales et culturelles dont elles sont victimes.

La contribution, après avoir dégagé quelques données statistiques sur la composante féminine de l'immigration (chapitre I), présente des éléments d'analyse sur la situation de l'immigration féminine et ses perspectives

¹⁶⁹ Mouna Viprey, *L'insertion des jeunes d'origine étrangère*, étude du Conseil économique et social publiée au JO du 26 septembre 2002, n°12.

(chapitre II), afin de dégager plusieurs axes de propositions permettant de répondre au double défi de l'émancipation et de l'intégration et de vaincre la double discrimination (chapitre III).

I - QUELQUES DONNÉES STATISTIQUES SUR L'IMMIGRATION FÉMININE EN FRANCE

Pour ce qui relève de l'état des lieux, la contribution a pris en compte les divers travaux publiés à ce jour. Les données chiffrées figurant dans cette première partie sont issues des résultats disponibles du recensement de mars 1999 pour la France métropolitaine. Même si les séries chronologiques des graphiques débutent parfois au début du XX^{ème} siècle, les commentaires se concentrent sur la période allant de 1946 à 1999.

Ainsi que le souligne le rapport de la Commission spéciale du Plan du Conseil économique et social, le concept statistique d'immigré repose sur les déclarations de lieu de naissance et de nationalité. Un immigré est une personne résidant en France née à l'étranger, et qui ne possédait pas la nationalité française à sa naissance. Après son arrivée en France, il peut devenir français par acquisition (immigré français) ou garder sa nationalité (immigré étranger). Les personnes nées françaises à l'étranger (près d'1,6 million en mars 1999) sont donc exclues de cette définition. Il en est de même pour les étrangers nés en France (près de 500 000 en mars 1999) et pour les Français par acquisition nés en France (800 000 en mars 1999).

Population résidant en 1999 en France métropolitaine
selon la nationalité et le lieu de naissance

(les cases grisées dénombrent les personnes immigrées)

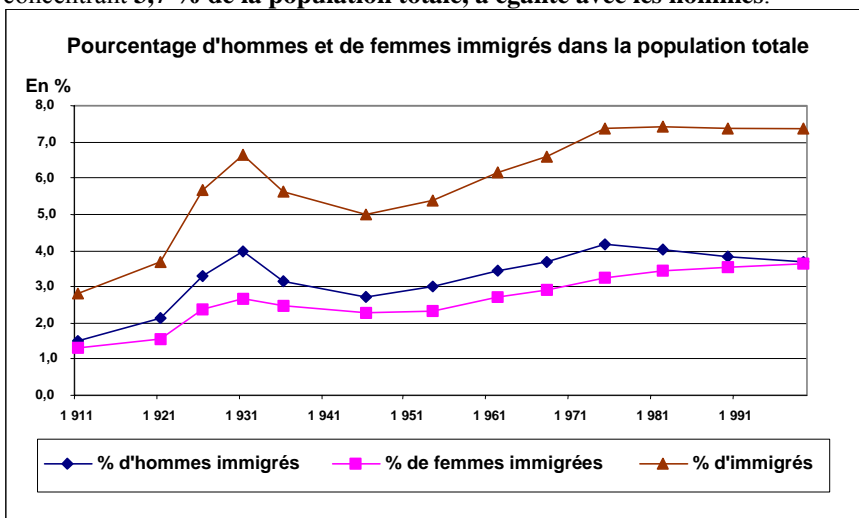
Nationalité	Lieu de naissance		Ensemble
	Nés en France	Nés à l'étranger	
Hommes	25 510 065	2 906 852	28 416 917
Français de naissance	24 857 648	740 534	25 598 182
Français par acquisition	381 180	707 748	1 088 928
Étrangers	271 237	1 458 570	1 729 807
Total des hommes immigrés		2 166 318	
Femmes	27 139 065	2 957 718	30 096 783
Françaises de naissance	26 482 556	817 942	27 300 498
Françaises par acquisition	419 258	848 295	1 267 553
Étrangères	237 251	1 291 481	1 528 732
Total des femmes immigrées		2 139 776	
Hommes et femmes	52 649 130	5 864 570	58 513 700
Français de naissance	51 340 204	1 558 476	52 898 680
Français par acquisition	800 438	1 556 043	2 356 481
Étrangers	508 488	2 750 051	3 258 539
Ensemble des immigrés		4 306 094	

Source : INSEE - Recensement de 1999 (exploitation complémentaire) – France métropolitaine - Mission INSEE du CES.

A - UNE CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE LENTE

1. Au sein de la population totale

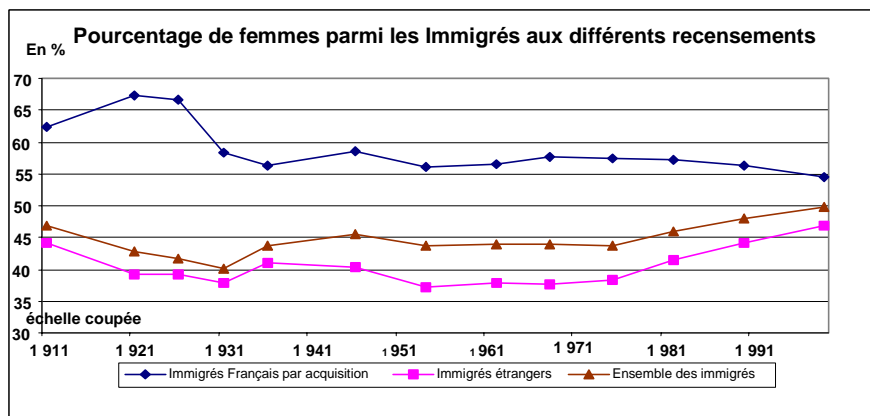
En mars 1999, 2,139 millions de femmes immigrées ont été recensées, concentrant **3,7 % de la population totale, à égalité avec les hommes.**



Source : INSEE - recensements/Mission INSEE du CES.

2. Au sein de la population immigrée

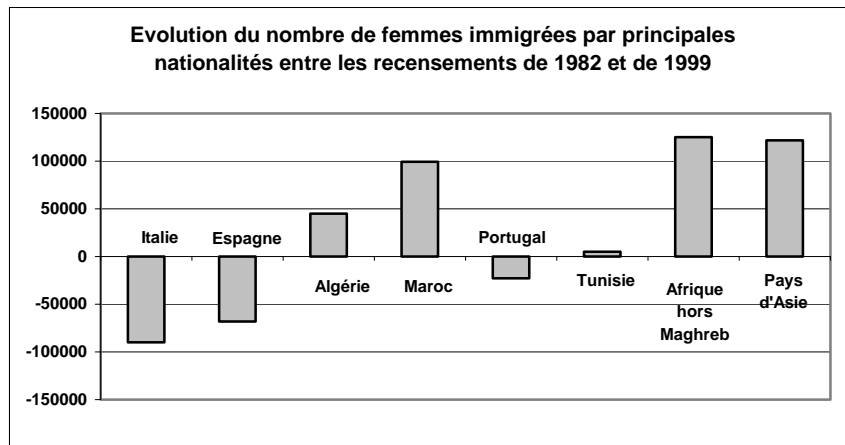
Depuis une cinquantaine d'années, la composition de la population immigrée a connu des évolutions contrastées. Le nombre d'hommes immigrés, après avoir augmenté entre les recensements de 1946 et de 1975, s'est stabilisé, à la suite notamment de l'arrêt officiel de l'immigration. A l'inverse, le nombre de femmes immigrées n'a jamais cessé de progresser notamment à partir de 1974 dans le cadre du regroupement familial. **Au sein de la population immigrée, les femmes sont aujourd'hui aussi nombreuses que les hommes.**



Source : INSEE - recensement/Mission INSEE du CES

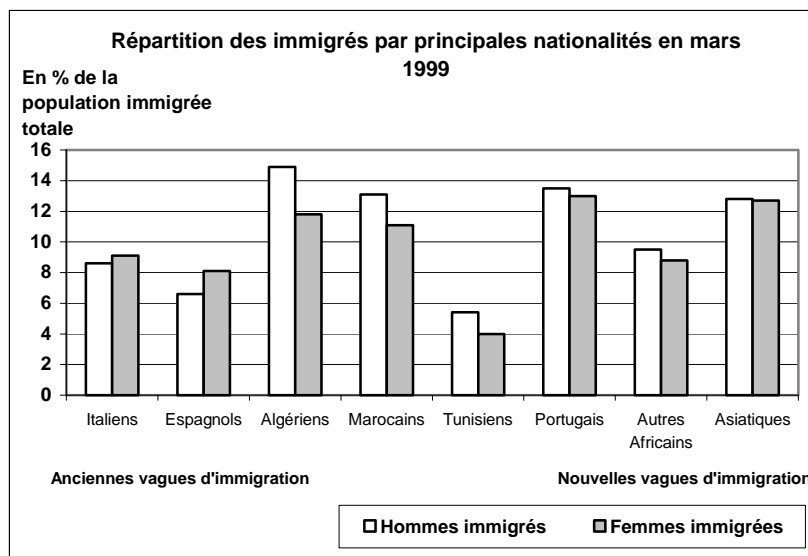
B - DES ORIGINES GÉOGRAPHIQUES DE PLUS EN PLUS LOINTAINES

Entre les recensements de 1982 et de 1999, le nombre de femmes immigrées a augmenté de près de 280 000 personnes, tandis que le nombre d'hommes immigrés a très légèrement diminué. Les variations positives importantes ont concerné les personnes originaires du Maghreb, d'Afrique hors Maghreb et d'Asie, la variation relative aux pays d'Europe étant fortement négative, à l'exception de celle concernant les femmes originaires de Roumanie (+ 6 000) ou des pays de l'ex-Yougoslavie (+ 5 000), mais pour des effectifs très faibles.



Source : INSEE - recensement/Mission INSEE du CES

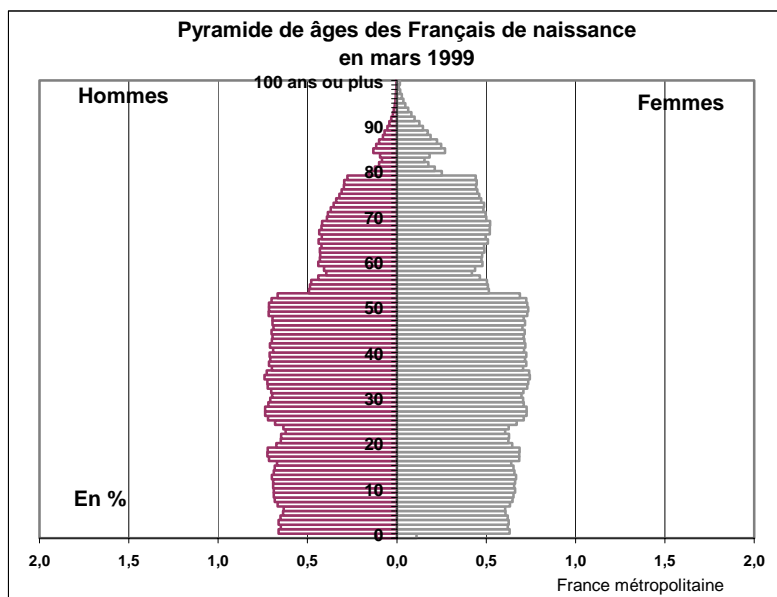
Au moment du recensement de 1999, presque la moitié des femmes immigrées, contre 42 % pour les hommes, étaient encore d'origine européenne.



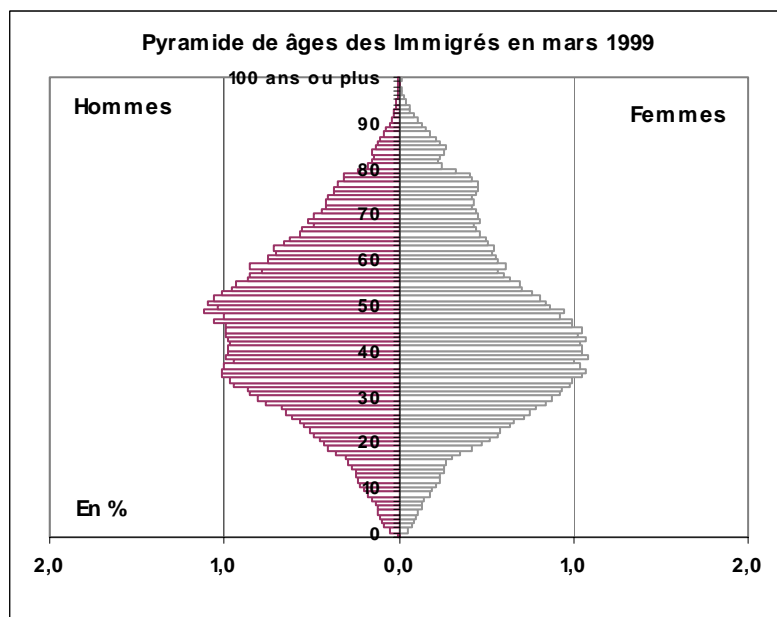
Source : INSEE - recensement/Mission INSEE du CES

C - DES FEMMES IMMIGRÉES PLUS PRÉSENTES DANS LA PARTIE LA PLUS JEUNE DE LA POPULATION EN ÂGE DE TRAVAILLER

1. Une population ayant une pyramide des âges différente de celle des Françaises de naissance



Source : INSEE recensement/Mission INSEE du CES.



Les jeunes filles sont par nature peu nombreuses au sein de cette population, les immigrés étant définis, parmi d'autres critères, comme des personnes qui ne sont pas nées en France. Ainsi, au recensement de 1999, si les jeunes filles de moins de 20 ans représentaient 24,1 % des Françaises de naissance, elles ne représentaient que 7,5 % de la population immigrée. En revanche, les deux tiers des femmes immigrées avaient entre 20 et 59 ans, contre un peu plus de la moitié des Françaises de naissance. La part des personnes âgées de 60 ans et plus était par ailleurs comparable entre les Françaises de naissance et les femmes immigrées, se situant à un peu moins d'un quart de la population totale.

2. Des pyramides des âges différentes selon le pays de naissance¹⁷⁰

Trois groupes pouvaient en 1999 être distingués selon le pays de naissance :

- un premier groupe, correspondant plus ou moins aux vagues d'immigration les plus anciennes, dans lequel la proportion de femmes immigrées âgées de 20 à 59 ans est plus faible - femmes d'origine espagnole (45,6 %), allemande (55,9 %) ou belge (53,5 %) - voire très faible - femmes d'origine italienne (36,2 %) ou polonaise (36 %). C'est dans ce groupe, logiquement, que l'on trouve les proportions de femmes âgées les plus importantes, 63 % des femmes immigrées italiennes et 53 % des immigrées espagnoles ayant 60 ans ou plus, les immigrées polonaises, au demeurant peu nombreuses (64 000 en mars 1999), étant dans une situation particulière, 26 % d'entre elles ayant 80 ans ou plus ;
- un deuxième groupe dans lequel la proportion de femmes immigrées âgées de 20 à 59 ans avoisinait les 70 % : femmes d'origine tunisienne (70,2 %), britannique (72 %) ou provenant de l'ex-Yougoslavie (69,5 %). Les femmes immigrées nées en Algérie pouvaient être rattachées à ce groupe, 75,6 % d'entre elles étant âgées de 20 à 59 ans ;
- un troisième groupe dans lequel la proportion de femmes immigrées âgées de 20 à 59 ans avoisinait les 80 % : femmes d'origine marocaine, portugaise, turque, cambodgienne et laotienne ou nées dans un pays d'Afrique anciennement sous administration française. Les femmes immigrées turques et la plupart des femmes immigrées nées en Afrique anciennement sous administration française étaient par ailleurs plutôt jeunes, plus de la moitié d'entre elles ayant entre 20 et 39 ans.

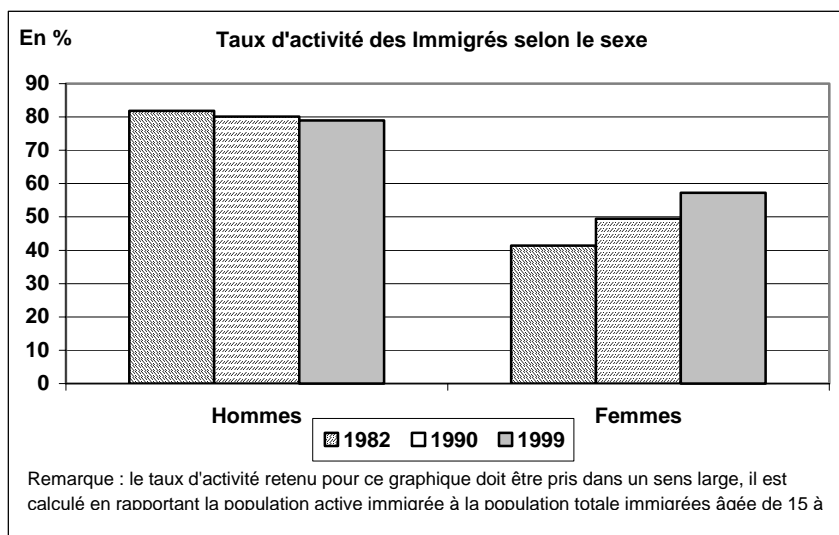
¹⁷⁰ En annexe figurent les pyramides des âges en fonction du pays de naissance.

D - DES FEMMES IMMIGRÉES CARACTÉRISÉES PAR DES TAUX D'ACTIVITÉ, D'EMPLOI ET DE CHÔMAGE CROISSANTS¹⁷¹

En 1999, les actifs immigrés résidant en France métropolitaine représentaient 8,7 % de l'ensemble des actifs, soit une proportion assez stable par rapport à 1990 (8,5 %). Les femmes sont demeurées minoritaires parmi les actifs immigrés (41 %), même si leur part s'est accrue depuis 1990, où elle n'était que de 35 %. L'augmentation du nombre d'immigrés actifs depuis 1990 (+ 156 000) est d'ailleurs uniquement due à la progression du nombre de femmes actives, qui a crû de 199 000 tandis que le nombre d'hommes actifs diminuait. Ainsi en 1999, la part des immigrées dans la population des femmes actives s'établissait à 7,7 % contre 6,7 % en 1990, celle des hommes immigrés dans la population active masculine s'établissant pour sa part à 9,5 %, soit un niveau légèrement inférieur à celui de 1990 (10 %).

1. La forte progression du taux d'activité des femmes immigrées

Le taux d'activité¹⁷² des immigrés âgés de 15 à 64 ans était en 1999 très proche de celui de l'ensemble de la population : 67,9 % contre 69 %, celui des femmes immigrées âgées de 15 à 64 ans étant en revanche plus faible que celui de l'ensemble des femmes : 56,9 % contre 63,1 %. Cependant, à l'image de l'évolution constatée pour l'ensemble des femmes, les taux d'activité des femmes immigrées ont progressé au cours des deux dernières décennies alors que ceux des hommes immigrés, beaucoup plus élevés, étaient en légère baisse :



Source : INSEE – recensement/Mission INSEE du CES

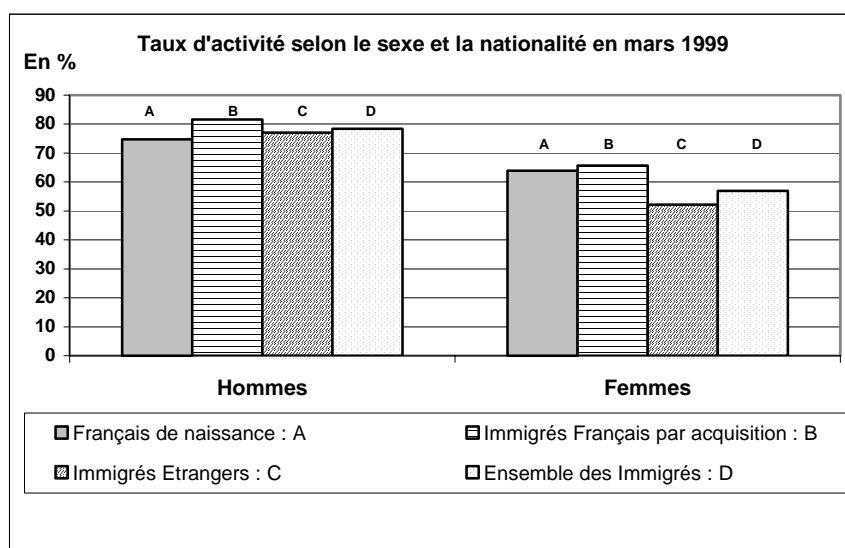
¹⁷¹ J. Boëldieu et C. Borrel, *De plus en plus de femmes immigrées sur le marché du travail*, Insee Première n° 791, juillet 2001 ; S. Thave, *L'emploi des immigrés en 1999*, Insee Première n° 717 mai 2000.

¹⁷² Le taux d'activité est le rapport entre la population active (personnes ayant un emploi et chômeurs) d'une classe d'âge donnée et la population totale correspondante.

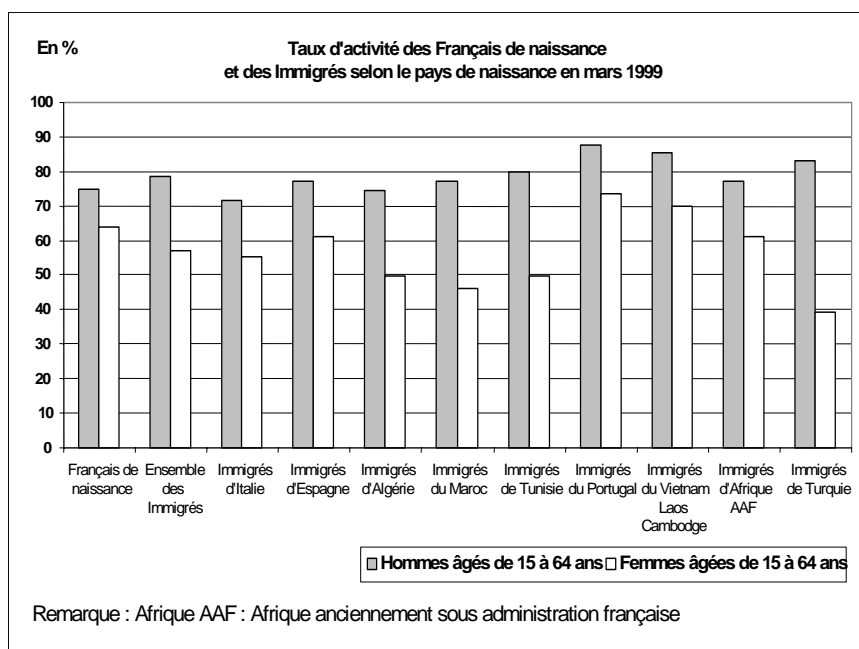
La forte progression du nombre de femmes immigrées actives résulte essentiellement d'un changement de comportement : pour un même âge, le taux d'activité des femmes entre 30 et 49 ans est supérieur en 1999 de 8 à 10 points à son niveau de 1990. Elle est également due à l'arrivée en France, depuis 1990, de femmes dont le taux d'activité est un peu supérieur à celui de l'ensemble des femmes immigrées. Enfin, elle est le résultat des effets d'âge : les femmes jeunes, déjà plus souvent actives que leurs aînées en 1990, sont encore sur le marché du travail neuf ans après. L'augmentation des taux d'activité des femmes immigrées s'explique par la double montée de ses deux composante, l'emploi et le chômage.

2. Des taux d'activité différents selon la nationalité

Alors que les hommes immigrés ont des taux d'activité supérieurs à ceux des hommes français de naissance, notamment dans les tranches d'âge élevé, les femmes immigrées ont des taux d'activité inférieurs à ceux des femmes françaises. Néanmoins, ce constat cache un contraste important entre femmes immigrées ayant la nationalité française et celles demeurées étrangères. Par ailleurs, selon le pays de naissance, les taux d'activité des femmes immigrées diffèrent de façon importante : ils sont supérieurs à ceux des femmes françaises de naissance pour les femmes nées au Portugal, et plus faibles pour les femmes nées en Algérie, au Maroc ou en Turquie.



Source : INSEE - recensement/Mission INSEE du CES

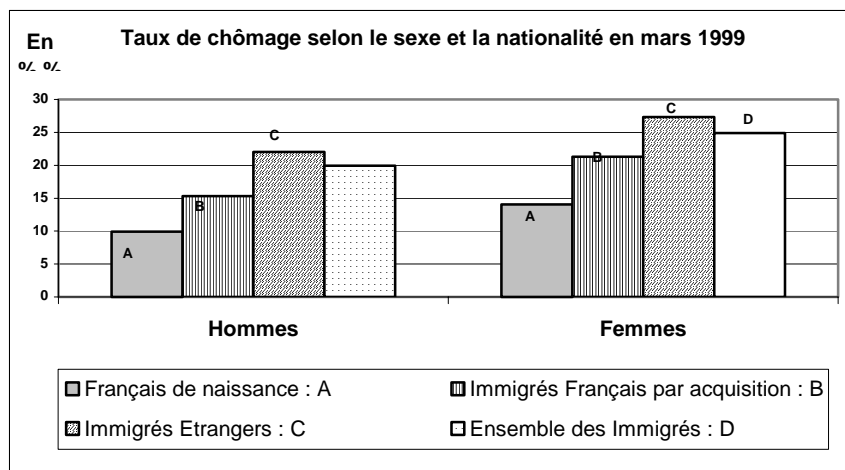


Source : INSEE – recensement/Mission INSEE du CES

3. Des taux de chômage¹⁷³ élevés

Entre 1990 et 1999, le nombre de chômeurs immigrés a augmenté d'un tiers, la population active immigrée n'augmentant que de 7,3 %. En 1999, plus de 500 000 immigrés étaient au chômage, soit 120 000 de plus qu'en 1990. Les immigrés, hommes ou femmes, avaient un taux de chômage (22 %) très supérieur à celui des français de naissance (11,8 %). Les femmes immigrées, comme les autres, se trouvaient dans une situation beaucoup plus défavorable que les hommes, leur taux de chômage s'établissant à près de 25 %, et celui des hommes à près de 20 %.

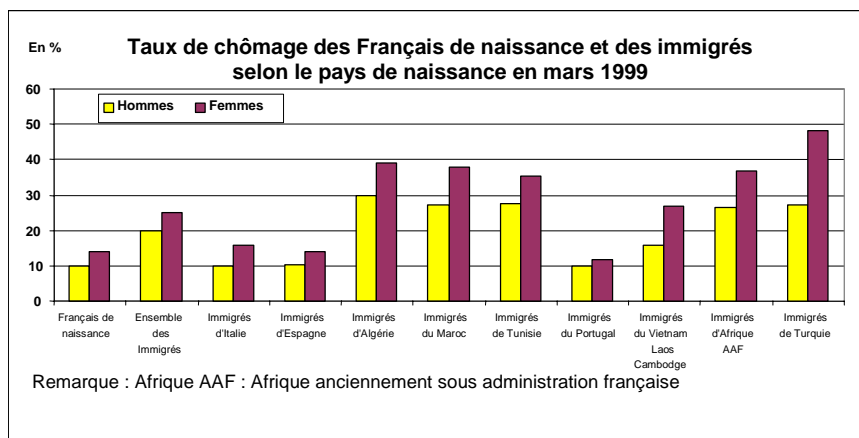
¹⁷³ La définition du chômage dans le recensement inclut toutes les personnes qui se sont déclarées chômeurs, sauf si elles ont déclaré explicitement ne pas rechercher du travail. Cette définition est plus extensive que celle du Bureau international du Travail, utilisée dans l'enquête Emploi de l'INSEE. L'écart entre les deux sources tient aussi au fait que le recensement couvre également les populations des communautés (foyer de travailleurs, etc.) et pas seulement les ménages ordinaires. Le taux de chômage est la proportion de chômeurs dans la population active.



Source : INSEE - recensement/ Mission INSEE du CES

4. Des taux de chômage très différents selon le pays de naissance

Selon le pays de naissance, les taux de chômage variaient de façon importante en 1999. Les immigrés actifs nés dans un pays de l'Union européenne étaient beaucoup moins au chômage que les autres. Les femmes actives immigrées nées au Portugal avaient ainsi en 1999 un taux de chômage inférieur à celui des Françaises de naissance, alors que le chômage frappait plus durement les femmes actives immigrées nées au Maghreb ou en Turquie.



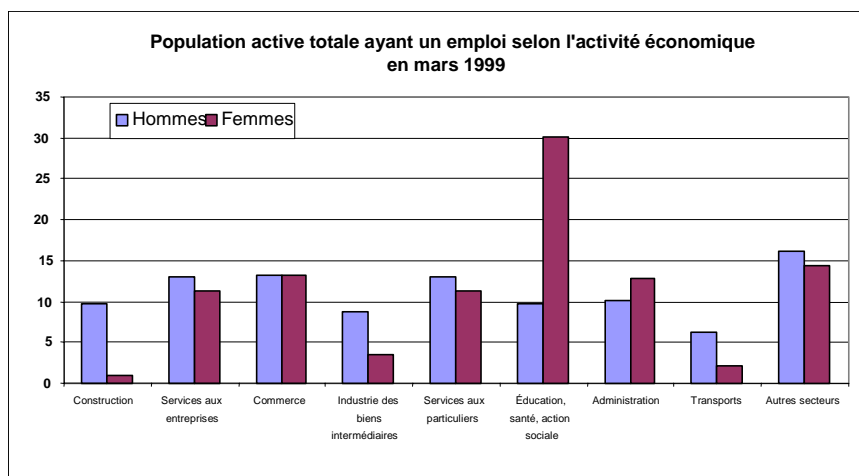
Source : INSEE - recensement/ Mission INSEE du CES

5. La croissance de l'emploi des femmes immigrées

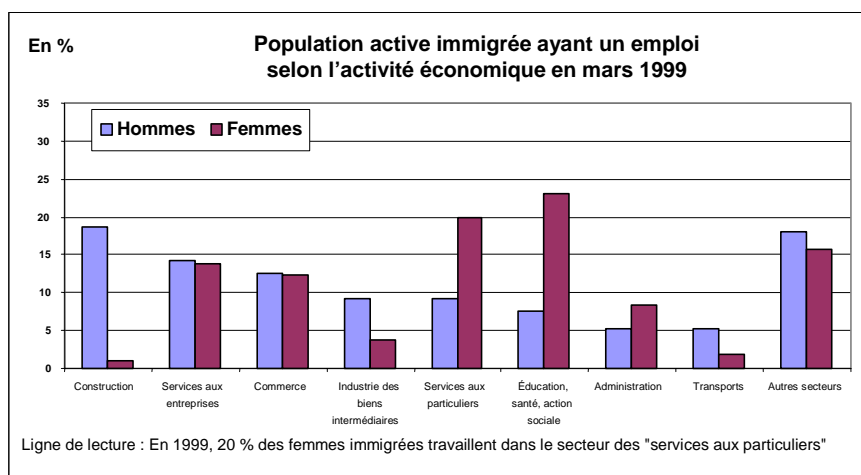
La progression du nombre d'emplois est malgré tout élevée dans la période 1990-1999 : augmentation de 24,6 % alors que dans le même temps la situation des hommes immigrés se dégradait fortement : - 9 % (ces chiffres sont à rapprocher de ceux de l'ensemble de la population active occupée : + 9,7 % pour les femmes, - 1 % pour les hommes). Ce dynamisme relatif amenait les femmes immigrées à représenter près des 2/5^{èmes} de la population active immigrée occupée, alors que le taux de féminisation de l'ensemble de la population active occupée s'élevait à 44,9 %. La part des femmes immigrées occupées dans l'ensemble de l'emploi féminin est passée de 6 % en 1990 à 6,8 % en 1999, alors que dans la composante masculine on constatait dans le même temps une réduction de 9,3 à 8,5 %.

6. Hommes et femmes immigrés sont présents dans des secteurs d'activité particuliers

La présence de travailleurs immigrés est plus forte dans certains secteurs. Ainsi, si en mars 1999 19 % des hommes immigrés travaillaient dans le secteur de la construction, ce n'était le cas que de 10 % de l'ensemble des hommes actifs ayant un emploi. De même 20 % des femmes immigrées travaillaient dans le secteur des services aux particuliers, contre 11 % de l'ensemble des femmes actives occupées. L'administration est également un secteur où les immigrés n'étaient pas aussi nombreux que l'ensemble de la population active ayant un emploi, la plupart des immigrés ayant conservé leur nationalité, et la fonction publique ne leur étant ouverte que pour certains emplois, ou s'ils sont ressortissants communautaires.



Le graphique ci-dessous montre qu'en 1999 près de 70 % des femmes immigrées étaient employées dans quatre secteurs : éducation-santé-action sociale, services aux particuliers, services aux entreprises, commerce.



Source : INSEE – recensement/Mission INSEE du CES

7. Presque sept femmes immigrées actives sur dix sont des employées ou des ouvrières

La moitié des femmes actives immigrées, comme la moitié des femmes actives françaises de naissance, sont des employées. Toutefois, les femmes immigrées ont la particularité d'être très présentes dans la catégorie socioprofessionnelle des personnels de services directs aux particuliers : presque un quart d'entre elles y travaillaient en 1999, contre 10,5 % des femmes françaises de naissance. Elles étaient également plus nombreuses à être ouvrières : 20 % contre 11 % pour les françaises de naissance.

**Répartition en % des femmes actives
selon la catégorie socioprofessionnelle et la nationalité**

	Françaises de naissance	Ensemble des immigrées	Immigrées étrangères	Immigrées françaises par acquisition
Agriculteurs exploitants	1,8	0,5	0,5	0,6
Artisans, commerçants et chefs d'entreprise	4,0	3,9	3,3	4,8
Cadres et professions intellectuelles supérieures	9,2	7,4	6,2	9,2
Professions intermédiaires	23,6	13,4	10,9	17,0
Employés	48,9	49,9	49,5	50,4
dont employés de la fonction publique	15,8	10,7	8,1	14,7
dont employés administratifs d'entreprise	15,5	9,9	7,9	12,8
dont employés de commerce	7,2	6,1	5,6	6,8
dont personnels des services directs aux particuliers	10,5	23,1	27,8	16,1
Ouvriers	11,0	20,0	22,9	15,7
dont ouvriers qualifiés	3,5	5,3	5,4	5,2
dont ouvriers non qualifiés	6,9	16,7	16,2	10,0
dont ouvriers agricoles	0,6	1,0	1,4	0,5
Chômeurs n'ayant jamais travaillé	1,4	4,9	6,6	2,4
Ensemble	100	100	100	100

Source : INSEE – Recensement de mars 1999 / Mission INSEE du CES.

Des disparités de catégorie socioprofessionnelle peuvent également être constatées entre les immigrées actives selon leur pays de naissance. Les ouvrières étaient particulièrement nombreuses chez les femmes nées en Turquie (47,5 %), au Portugal (28 %) et au Vietnam, au Laos ou au Cambodge (32,1 %), et près de 10 % des immigrées nées en Algérie, au Maroc, en Tunisie, en Turquie et dans les pays d'Afrique anciennement sous administration française sont recensées comme « chômeuses n'ayant jamais travaillé » alors que ce n'était le cas que de 4,9 % de l'ensemble des immigrées.

E – UNE TENDANCE AU RÉÉQUILIBRAGE RÉGIONAL

Alors que la localisation des immigrés était initialement très liée aux conditions de leur arrivée en France, et à la localisation des emplois qui leur étaient alors proposés, on assiste dans la dernière période - hors le cas de l'Ile-de-France, où leur présence demeure importante et même croissante - à un rééquilibrage en direction des zones où les taux d'immigration étaient plus faibles : quart Nord-Ouest, Alsace et Corse. Si l'on s'intéresse à la répartition régionale des femmes immigrées, on observe dans chacune des régions une progression de la part des femmes dans l'ensemble de la population immigrée. La répartition territoriale des immigrés diffère par ailleurs selon les nationalités.

F - COMPARAISONS EUROPÉENNES ET INTERNATIONALES

- Au niveau communautaire, l'Office statistique des Communautés européennes (Eurostat) collecte et agrège des données relatives aux migrants dans les Etats membres et les pays candidats, sachant que les problèmes de compatibilité entre elles sont quasiment inextricables : « *L'utilisateur éprouve des difficultés dues essentiellement à l'incompatibilité des sources, des définitions et des notions... Les méthodes de mesure de la migration, les variables, les définitions et les critères varient selon les pays et les ministères* » (Eurostat Statistiques sociales européennes. Migration Luxembourg 2000). Une autre difficulté réside dans le champ retenu par Eurostat qui ne concerne que les populations étrangères.

Les données concernant les femmes ne sont disponibles que pour douze des quinze pays de l'Union. L'Espagne et le Luxembourg ne fournissent pas de données sexuées et l'Irlande procède à des regroupements concernant des ensembles de pays.

De manière globale, le nombre d'étrangères dans les douze pays étudiés était de 7 974 360 personnes au 1^{er} janvier 1998, soit environ 5 % des femmes vivant dans ces pays. Les chiffres les plus élevés concernent logiquement les pays les plus peuplés : Allemagne, France, Royaume-Uni. En termes de proportion, deux pays se distinguent nettement : la Belgique et l'Allemagne, avec des taux supérieurs au taux moyen (respectivement 9 % et 8,5 %). L'examen des structures nationales des populations féminines étrangères fait apparaître des différences assez marquées liées à l'histoire de chacun des pays et aux politiques nationales menées. Ainsi, les immigrations des pays d'Europe centrale se dirigent prioritairement vers l'Allemagne, l'Autriche et les pays scandinaves et les immigrations de Turquie vers l'Allemagne, celles du Maghreb concernant essentiellement la France.

- Au niveau international, une étude du BIT réalisée en 1995¹⁷⁴ montre que près de la moitié des 77 millions de personnes vivant hors de leur pays natal sont des femmes.

II - SITUATION DE L'IMMIGRATION FÉMININE EN FRANCE

A - LA CONSTRUCTION DE LA FIGURE FÉMININE DE L'IMMIGRATION FRANÇAISE

Pour mesurer à la fois l'état actuel et les perspectives d'évolution de la place et du rôle que jouent les femmes immigrées en France, une rapide évaluation de l'histoire de l'immigration féminine en France peut être faite¹⁷⁵.

La France a, de tous temps, été une terre d'accueil pour les étrangers mais, aussi une société essentiellement patriarcale. La place des femmes dans la vie publique, qu'elles soient autochtones ou immigrées est, très longtemps, restée secondaire. Il n'est donc pas étonnant, dans un tel contexte, que la caractéristique

¹⁷⁴ BIT 1995 *Les travailleurs immigrés. Etude des migrations internationales de main-d'œuvre.*

¹⁷⁵ Pour ce qui concerne l'immigration dans les DOM, la délégation renvoie aux travaux de la commission spéciale du plan.

dominante de l'immigration féminine en France ait été « *sa longue invisibilité* »¹⁷⁶.

A cette première période, en a succédé une autre, voyant émerger lentement une figure féminine spécifique au sein de l'immigration en France. Les politiques de regroupement familial constituent une étape importante dans cette visibilité.

Il faut noter que la décision de migrer n'est pas obligatoirement prise par le migrant seul. Elle fait souvent partie d'une stratégie familiale.

L'ampleur de la réunification familiale ne doit pas masquer une immigration féminine autonome, composée de femmes jeunes, célibataires, qualifiées et sans enfants.

La situation actuelle de l'immigration féminine est marquée par les besoins nouveaux de main-d'œuvre féminine et par les progrès réalisés dans l'égalité entre les hommes et les femmes françaises, ces deux caractéristiques étant liées aux tendances structurantes de l'évolution économique : mondialisation des marchés du travail et recherche asexuée des compétences.

1. La France, traditionnel pays d'immigration

On peut dire que la France a été, de tous temps, et même avant qu'elle n'existât juridiquement en tant qu'Etat, un territoire d'immigration, d'abord comme lieu d'accueil, puis de plus en plus actif en fonction des transformations des activités économiques et des situations politiques.

Qu'elle soit le résultat des annexions territoriales ou les conséquences de déplacements de populations, la question féminine ne se posait pas de manière très spécifique. Pour les personnes immigrées, l'intégration à la communauté française se faisait peut-être plus ou moins lentement et difficilement mais, en général, elle se réalisait dans un plan familial, assimilant petit à petit les valeurs et les modes de fonctionnement des familles françaises du voisinage. L'intégration finissait par se matérialiser par un processus régulier de naturalisations et de naissances sur le territoire français.

1.1 L'émergence du principe du droit du sol

Ce processus a été consacré par la loi du 26 juin 1889, fondatrice du principe du droit du sol, qui, comme l'a noté le rapport de la commission spéciale du plan du CES, se caractérise par le double fait qu'elle a introduit un lien entre nationalité et socialisation puisque l'enfant d'étranger devient Français si il a passé en France une partie de sa jeunesse pendant laquelle il a été scolarisé et éduqué et l'automatisme de l'accès à la citoyenneté française.

La mise en œuvre de ce principe a constitué à la fois, un pas important vers l'intégration des femmes immigrées, dans la mesure où leurs enfants devaient normalement être élevés dans la perspective de devenir Français, mais aussi, symétriquement, un écartèlement entre deux cultures, celle du pays d'origine et

¹⁷⁶ Audition, le 6 février 2002, par la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes du Conseil économique et social, de Mme H. Cherifi, membre du Haut Conseil à l'intégration, p. 2.

celle du pays d'accueil. Selon les pays de provenance, cet écartèlement a pu (est et sera) plus ou moins prononcé et, donc, plus ou moins réductible.

Le principe du droit du sol a tracé un chemin d'intégration.

Il a été renforcé par l'affirmation contemporaine d'un autre principe fondateur de la République, celui de la laïcité. En effet, la loi du 9 décembre 1905, qui a introduit la liberté religieuse et la séparation des églises et de l'Etat, a permis à chaque nouvel arrivant sur le territoire français de trouver un cadre propice à l'exercice de la religion qu'il pratiquait dans son pays d'origine : « *La loi de 1905, issue du conflit entre la République et l'église catholique, est devenue le socle durable de l'exercice de tous les cultes en France, sans que ses principes soient fondamentalement remis en cause . Pour la réception d'une religion nouvelle en France comme l'islam, cette loi offre un cadre libéral mais pose aussi des contraintes qui sont la contrepartie de la laïcité de l'Etat* »¹⁷⁷.

Compte tenu des rôles respectifs de l'homme et de la femme dans la plupart des familles immigrées, la mise en oeuvre effective du principe du droit du sol repose sur la femme : elle qui n'a pas, dans la grande majorité des cas, la nationalité française et les droits qui s'y rattachent, en particulier le droit de vote, et encore moins de droits économiques, doit ainsi préparer ses enfants à la place qu'ils vont avoir à tenir dans la société française. Cette contradiction, qui paraît particulièrement forte et relativement peu traitée en tant qu'obstacle spécifique à un processus d'intégration régulé et maîtrisé, explique sans doute certaines des difficultés rencontrées par des descendants de familles immigrées.

1.2 Avec la révolution industrielle, l'apparition de l'exode rural et de l'immigration

La révolution industrielle a profondément modifié la question migratoire. A une immigration jusqu'alors de subsistance est venue ainsi se substituer une immigration de main-d'œuvre.

Ce besoin de main-d'œuvre, tel qu'il était affiché par les employeurs, a été satisfait par le recours à la population paysanne, ce qui constituait une « immigration intérieure » ; puis les employeurs ont étendu leur zone de prospection, d'abord aux pays étrangers limitrophes, et ensuite aux pays colonisés.

Dans cette période, le recours à une main-d'œuvre féminine et l'utilisation du travail des enfants ont été d'autant plus recherchés qu'ils ont fait l'objet de rémunérations réduites tout en répondant à des tâches spécifiques, nécessitant, par exemple, une certaine dextérité¹⁷⁸.

En revanche, le recours au recrutement de travailleurs dans des pays étrangers a nettement plus concerné les hommes que les femmes. Ceux-ci effectuaient le plus souvent le voyage seuls. Ils ne pouvaient d'ailleurs venir

¹⁷⁷ Haut Conseil à l'intégration, *L'Islam dans la République*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française, 2001, p. 21.

¹⁷⁸ Voir le célèbre rapport du docteur Villermé (1841) sur la situation catastrophique des enfants au travail à cette époque, rapport qui inspira la première loi sociale française réglementant ce travail des enfants. Cette pratique continue malheureusement aujourd'hui dans de nombreux pays.

travailler en France que de manière temporaire, du moins en ce qui concerne leurs projets initiaux. Cette politique d'immigration n'impliquait aucune préoccupation familiale.

Toutefois, les retours dans le pays d'origine n'ont pas toujours été réalisés, grippant ainsi la mécanique d'ajustement de la demande d'emploi à l'offre et provoquant des problèmes sociaux nouveaux.

Durant le XX^{ème} siècle, les problèmes démographiques nés des deux guerres mondiales et les crises économiques ont inspiré et marqué les politiques publiques, sans que les femmes fassent l'objet de mesures spécifiques. Elles ont subi les conséquences des changements dans les politiques d'immigration familiale, qu'elle soit d'origine économique ou politique. Dans cette période, les femmes immigrées se sont trouvées en position d'inégalité tout comme les femmes françaises par rapport aux hommes en termes de droits civiques.

1.3 Femmes étrangères et françaises différemment « invisibles »

Durant cette période, la femme avait un rôle socialement et juridiquement reconnu comme mineur. Cette inégalité structurelle permettait à l'étrangère entrant en France de pouvoir se couler relativement aisément dans le modèle national, ce qui ne préjuge évidemment pas de son degré d'acceptation de cette situation.

Mais cette invisibilité avait aussi pour effet de cacher les difficultés propres rencontrées par les femmes immigrées.

2. L'état de l'immigration féminine aujourd'hui

Par des voies diverses, **la figure féminine de l'immigration est apparue**. L'acquisition de cette visibilité ne s'est pas faite sans drames, difficultés, et aussi ambiguïtés mais on peut dire qu'au terme d'un processus plus que séculaire, **elle est désormais manifeste**.

2.1 Les immigrations de proximité

Ce sont les immigrations les plus anciennes, d'abord et surtout à préoccupation économique, dans un contexte de concurrence avec les travailleurs nationaux, donc souvent conflictuel. Belges, Italiens, Polonais, Espagnols, Portugais ont ainsi été amenés à quitter leurs pays d'origine, très généralement sur une base de pauvreté. Les conditions de leur arrivée et de leur installation en France ont engendré, dans un premier temps, des réactions de type communautaire.

Dans de tels contextes, quand le regroupement familial est devenu possible, la place des femmes a, d'abord, été simplement reproduite au sein des familles migrantes, du pays d'origine au pays d'accueil. Après des décennies de cohabitation, la tendance est à l'égalisation des situations : égalisation des niveaux de vie, processus de démocratisation politique dans certains pays d'origine, phénomènes qui ont effectivement permis le début de véritables osmose ethno-sociales.

On peut considérer, aujourd'hui, que **l'essentiel de ces processus d'intégration sont achevés**, et en particulier que les comportements et les situations des femmes descendantes de familles originaires de ces pays, ne se

distinguent plus de ceux des femmes appartenant à des familles de nationalité française plus ancienne. Il est aussi intéressant de noter que ces pays, hier d'émigration, sont devenus, dans les dernières années pour les pays méditerranéens, à leur tour, des pays d'immigration, engendrant des réactions du même type que celles rencontrées naguère en France et dans les autres pays d'immigration ancienne.

2.2 *L'immigration provenant des zones de colonisation*

La politique de colonisation, engagée par les gouvernements français, surtout à partir du XIX^{ème} siècle, a permis de fournir un important réservoir de main-d'œuvre, potentiel qui a été fortement mis à contribution lors de la guerre de 1914-1918 ainsi que dans les périodes de reconstruction et de croissance qui ont suivi les deux guerres mondiales, dans les années 1920 et 1950-60. L'immigration intervenue lors de cette dernière période, dite des « trente glorieuses », a d'abord été essentiellement maghrébine, puis africaine. Les politiques publiques visaient, quant à elles, prioritairement encore, des immigrations de proximité, originaires du Portugal par exemple.

L'immigration actuelle concerne beaucoup d'autres zones géographiques dans le monde, des pays qui ont pu être, jadis, colonisés par les différents pays européens : au Proche-Orient, en Asie du Sud-est, dans le sous-continent indien, les îles de l'Océan indien, en Afrique francophone ou lusophone, en Amérique latine et centrale. Ces immigrations plus récentes conjuguent, le plus souvent, et dans des proportions variées, des préoccupations économiques (recherche de survie pour les populations concernées ; recherche de main-d'œuvre pour certains employeurs) et politiques (exercice du droit d'asile devant des situations locales dangereuses pour la liberté et la vie même des intéressés). Ces émigrations peuvent être masculines ou familiales.

Les liens établis lors de ces décennies de présence française sont nombreux et ambigus : ils conjuguent les valeurs de la République avec des compromis passés avec les ressortissants locaux, en particulier sur le statut de la femme : « *L'exclusion des peuples colonisés de la citoyenneté française se traduisait par le maintien du statut personnel confessionnel auquel ils étaient soumis* »¹⁷⁹.

Ces compromis étaient passés au détriment des droits des femmes immigrées.

2.3 *Les nouvelles immigrations*

Ce qualificatif de « nouveau » procède de leur apparition plus récente, mais surtout du fait que, contrairement aux deux premiers mouvements qui l'ont précédée (et qui, pour le second, continue à fonctionner) **cette immigration concerne des personnes plus qualifiées**, souvent dotées de diplômes de l'enseignement supérieur et/ou d'une expérience professionnelle déjà établie. Ces nouveaux immigrés viennent de toutes les zones géographiques.

Ce qui semble également caractéristique de cette récente immigration est l'absence de discrimination sexuée : les femmes y sont aussi nombreuses

¹⁷⁹ E. Andrez, A. Spire, *Droit des étrangers et statut personnel, Plein droit*, n° 51, novembre 2001, p. 2.

que les hommes, recherchées pour leurs qualités professionnelles (dans certaines desquelles elles sont majoritaires, infirmières par exemple). On pourrait dire, qu'évidemment, elles rencontrent, en France, les mêmes difficultés que leurs homologues françaises quant au respect du principe de l'égalité des droits entre les hommes et les femmes. Elles sont, de plus, pour certaines, confrontées au problème de la non équivalence des diplômes, qui minore leurs compétences professionnelles.

B - LE CONTEXTE GÉOÉCONOMIQUE ET EUROPÉEN DE L'IMMIGRATION FÉMININE

Le phénomène de la mondialisation de l'économie est venu remettre en cause l'existence de territoires nationaux indépendants, de politiques publiques décidées et appliquées localement. Aujourd'hui, des mouvements de capitaux, des flux d'informations circulent d'un point à l'autre de la planète, les productions se mondialisent¹⁸⁰... seuls les individus et certains types d'activités restent attachés physiquement à des territoires. De tels bouleversements remettent en jeu les déterminants connus des mouvements migratoires, engendrent des pratiques nouvelles, comme les marchés mondialisés du travail, par exemple.

C'est dans ces conditions nouvelles que l'Union européenne et les Etats membres cherchent à réguler les flux migratoires tout en assurant aux immigrées les conditions d'une intégration réussie.

1. Mondialisation et nomadisme

La mondialisation de l'économie concerne de nombreux domaines de la vie sociale. Elle repose de manière généralisée, et en grande partie renouvelée, la question des mouvements migratoires.

L'économie passe de systèmes productifs locaux, auto-régulés, cohabitant et échangeant ensemble, à un univers composé d'acteurs libérés d'un nombre significatif des contraintes économiques et sociales antérieures, et concurrents entre eux. Ces transformations structurelles s'accompagnent de changements brutaux en matière de circulation des personnes. Les politiques d'ajustement structurel, mises en place par le Fonds monétaire international¹⁸¹, ont, ainsi, abouti à détruire l'agriculture vivrière dans de nombreux pays du Sud, créant des mouvements d'exode massif de familles des campagnes vers les villes et vers l'étranger ; l'amenuisement des ressources locales entraîne les sujets les plus brillants et ceux qui en ont les moyens à poursuivre leurs études dans les pays du Nord et, dans bien des cas, à s'y installer par la suite...

L'une des dimensions les plus transformatrices des pratiques jusque là connues est sans doute la création de marchés mondiaux du travail. Autre fait marquant, le télétravail tend à se généraliser : c'est désormais plus l'acte de travail qui migre que les travailleurs.

Dans une telle configuration, la question des mouvements migratoires concerne de manière quasi indifférenciée les femmes et les hommes, les

¹⁸⁰ Voir sur ce sujet : R. Reich, *L'économie mondialisée*, Dunod, 1993.

¹⁸¹ Voir, à cet égard, l'analyse récente qui est faite des politiques du FMI et de leurs effets sur les pays du Sud : J.E. Stiglitz, *La grande désillusion*, Fayard, 2002.

éléments discriminants étant la compétence, la disponibilité et la qualité des prestations... **Toutefois, on peut se poser quelques questions concernant cette égalité nouvellement constituée :**

- peut-être les femmes sont-elles moins enclines, ou ont-elles moins de facilité à quitter leur territoire d'origine, et dans ce cas, le télétravail peut constituer une modalité de sédentarisation, modalité qui reste, jusqu'à présent, encore liée à la construction d'une vie familiale ;
- peut-être ont-elles aussi moins accès aux parcours éducatifs les plus porteurs, ce qui les pénalise pour l'accès à certains créneaux de compétence. Cette question débouche, plus généralement sur celle de la préparation des citoyens d'un pays, d'une région, d'une localité, ... à la mondialisation des marchés du travail et, donc, à la constitution des compétences et qualifications qui y sont (et seront) potentiellement requises.

En toute hypothèse, il semble bien que la mondialisation des marchés du travail tend à poser de manière tout à fait renouvelée la problématique des mouvements migratoires. En extrapolant quelque peu, **on peut même se demander si, en tendance, on n'irait pas vers** une certaine sédentarisation généralisée et **une minimisation des migrations économiques.**

2. Les messages brouillés de l'Union européenne et une application différenciée par les Etats membres

Les politiques migratoires ne peuvent aujourd'hui être abordées dans le seul cadre national, et doivent l'être au niveau de l'Union européenne. La politique que celle-ci mène à l'égard de l'immigration féminine peut être analysée comme une application particulière de celle qui est engagée, de manière globale, pour l'égalité entre les hommes et les femmes. Ainsi que le rappelle la Commission européenne, cette application se déroule dans le contexte des politiques européennes (et de celles des Etats membres) en matière d'immigration et d'intégration des personnes étrangères et d'origine étrangère : *« La politique en matière de migration devrait également encourager l'égalité entre hommes et femmes conformément à l'article 2 du traité »*¹⁸².

Or ce dernier domaine semble aujourd'hui traversé par des préoccupations sinon contradictoires, du moins différenciées.

2.1 Un contexte nouveau : la dualité des politiques

Les différents Etats membres ont, de tous temps, cherché, à la fois, à contrôler l'accès à leur territoire et incité tout ou partie des nouveaux arrivants à prendre une place au sein de la société d'accueil ; ils ont engagé ces politiques dans leurs cadres nationaux, puis, de proche en proche, sur des dimensions inter-étatiques (accords de Schengen) ou communautaires (Acte unique, traités de Maastricht et d'Amsterdam, Conseils européens, travaux de la Commission et du Parlement, etc.). La politique européenne en matière d'immigration féminine a

¹⁸² Commission des Communautés européennes, Communication au Conseil et au Parlement européen sur *Une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration*, Bruxelles, 11 juillet 2001, p. 15.

longtemps été essentiellement plutôt marquée par les préoccupations liées à l'intégration. Ce n'est que depuis peu, en particulier depuis que l'élargissement aux pays de l'Est européen, « principale source de l'immigration illégale vers l'Union européenne »¹⁸³, est devenu une réalité, qu'une seconde détermination est venue fortement s'ajouter à la première, celle de la protection renforcée des frontières de l'Union dans le sens d'un strict contrôle des accès.

Cette dualité des politiques européennes trouve ses origines dans les contenus de deux des derniers sommets européens : d'une part, celui de Tampere, en 1999, qui identifie trois axes en matière d'immigration et d'asile : la gestion des flux migratoires, un traitement équitable pour les ressortissants des pays tiers en situation régulière et le développement d'un partenariat avec les pays d'origine, **d'autre part, celui de Séville en 2002** qui, même si les propositions les plus rigides n'ont finalement pas été retenues, centre sa réflexion sur l'immigration clandestine et la gestion des frontières extérieures de l'Union, suivant le souhait de la présidence espagnole confrontée à des problèmes d'accueil d'étrangers venus d'Afrique et d'Amérique latine. Au cours de la phase de préparation de ce sommet, le Président de la Commission Romano Prodi, a ainsi indiqué qu'il s'agissait de « protéger l'Union contre tout type de menace externe... La crédibilité de cette politique dépend de deux facteurs : la lutte contre la criminalité, ainsi que contre la traite des êtres humains et l'immigration clandestine. Le temps est venu de changer de régime »¹⁸⁴.

Cette cohabitation de deux orientations suscite des difficultés, en particulier pour la définition du « message communautaire » à l'égard des populations immigrées, et spécialement de leurs composantes féminines. Ainsi, la construction, par l'Union, de la « figure de l'immigrée aujourd'hui (et de demain) » pourra-t-elle être vue, alternativement, soit comme un apport souhaitable et désiré à la société et à l'économie européennes, soit, au contraire, comme un élément jugé a priori indésirable, voire même suspect.

2.2 Les difficultés nées de cette dualité pour les femmes immigrées

a) En termes de regroupement familial

Les politiques de regroupement familial diffèrent d'un pays à l'autre de l'Union. Celui-ci peut être considéré soit comme un mouvement à encourager pour des raisons humaines et/ou économiques, soit au contraire comme un frein au retour des immigrés actuellement en Europe où leur présence est jugée provisoire. La tendance actuellement majoritaire est plutôt restrictive avec des exigences de conditions minimum de ressources et de logement, une durée minimum de résidence du demandeur, une durée minimum de vie commune des conjoints.

¹⁸³ A. Castagnos-Sen, *L'harmonisation européenne en matière d'asile et d'immigration*, Fondation Robert Schuman, *Synthèse*, n° 51, 8 juillet 2002, p. 2.

¹⁸⁴ *7 Jours d'Europe*, n° 471, 14 mai 2002. Voir aussi Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen *Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne*, 7 mai 2002.

b) En termes d'intégration

Les propositions de la Commission¹⁸⁵ concernant l'intégration sont basées sur l'égalité de droits, des progrès en matière de libre circulation, le développement de mesures visant à améliorer leur situation économique et socioculturelle et des mesures contre la xénophobie et la discrimination raciale.

- *Sur la question de l'intégration sociale*, constatant une ségrégation dans l'emploi dont sont victimes les femmes avec une concentration dans quelques emplois à l'intérieur de quelques secteurs d'activité, les recommandations formulées par le Comité économique et social européen le 21 mars 2002 conservent toute leur pertinence : « *Il faut attacher une importance particulière à la formation des femmes immigrées. L'apprentissage de la langue, la connaissance des droits de l'Homme, des droits civiques et sociaux existants dans la société d'accueil et la formation professionnelle sont des outils essentiels pour l'intégration sociale de celles-ci et de leurs familles, en raison de l'effet multiplicateur de l'éducation des femmes* »¹⁸⁶ ;
- *La pratique de la langue du pays d'accueil* est généralement considérée comme un point de passage obligé pour une bonne intégration de la nouvelle arrivante dans la société d'accueil et son accès le plus rapide possible au marché du travail. Des ressources importantes doivent être mobilisées pour concevoir et mettre en œuvre des actions publiques et associatives, construites le plus possible avec les personnes concernées, pour atteindre l'objectif d'une pratique effective et maîtrisée de la langue du pays d'accueil par les femmes issues de pays étrangers ainsi que des éléments de connaissance sur les aspects culturels et historiques de ce pays, les droits qui y existent, les institutions qui sont chargées de leur application, etc.
- *La lutte contre les discriminations ethniques ou racistes* paraît indissociable de la recherche d'une intégration des personnes étrangères dans l'espace communautaire (cf. la politique de la Commission en la matière : Année internationale de lutte contre les discriminations raciales et ethniques, programmes spécifiques visant à lutter contre ces multiples formes de discrimination dont les femmes immigrées sont victimes¹⁸⁷...); l'inexistence de discriminations est aussi un facteur de mobilité de la main-d'œuvre ;
- Le problème de l'unification des droits continue de se poser, comme l'a indiqué le Conseil européen de Tampere en octobre 1999 : « Le Conseil... a fixé un mandat dont l'objectif est le développement

¹⁸⁵ Communication de la Commission COM 2001 757 final.

¹⁸⁶ Comité économique et social européen, avis sur *L'immigration, l'intégration et le rôle de la société civile organisée*, 21 mars 2002, p. 13.

¹⁸⁷ Voir, par exemple, les positions du Lobby européen des femmes [www.womenlobby.org] ou le programme de recherche syndicale Codelfi, mené conjointement par Iseres-CGT, UGT (Espagne) et LO (Danemark).

d'une politique commune en ce qui concerne l'immigration et l'asile dans le cadre de la réalisation d'un espace de liberté, de sécurité et de justice »¹⁸⁸. Le principe dominant en matière de situation juridique personnelle des immigrés doit être celui de l'égalité de traitement avec les citoyens européens, sous certaines conditions comme la durée du séjour ;

- *Sur le rôle des associations* beaucoup d'exemples, et des programmes européens visant à soutenir de telles initiatives, montrent que le rôle joué par des associations d'immigrés, particulièrement celles organisées par des femmes, est souvent déterminant dans les processus d'intégration, et que les initiatives visant à leur développement doivent figurer parmi les objectifs des politiques publiques, comme le souhaite le Comité économique et social européen : « *Les organisations de femmes qui oeuvrent en faveur de l'égalité des personnes revêtent une importance particulière. Dans la population immigrée, ce sont souvent les femmes qui rencontrent des difficultés spécifiques : dans l'accès au travail, dans la formation, dans l'utilisation des services sociaux de même qu'en ce qui concerne les droits fondamentaux. Ces organisations méritent de faire l'objet d'un intérêt particulier et d'aides concrètes de la part des autorités publiques* »¹⁸⁹.

C - EN FRANCE, LES FEMMES IMMIGRÉES DANS UN CONFLIT QUOTIDIEN ENTRE PASSÉ ET PRÉSENT

L'entrée des femmes immigrées sur le territoire français se traduit le plus souvent pour elles et leur entourage par une mise en cause de leur situation antérieure. Elles sont confrontées à de multiples problèmes, dont les discriminations sociales et professionnelles ou la détérioration de leur rôle au sein de la famille. Leurs efforts pour prendre une place active dans la société d'accueil, en particulier au travers de la vie associative, se heurtent à des difficultés.

Le statut des femmes immigrées provient, d'abord, de la position qui est la leur dans les pays d'origine. En France, les divers éléments composant ce statut sont, dans un premier temps, introduits mécaniquement dans la nouvelle société, et sont parfois renforcés par le statut juridique qui continue à leur être appliqué. L'absence de relations avec le monde environnant, dans la cité mais aussi dans les lieux de travail, peut conduire à pérenniser ces traits importés de la société d'origine. Mais, alors même qu'elles occupent une place croissante dans la vie économique, que dans de nombreux cas des contacts avec cet environnement finissent par être établis, des références nouvelles ayant alors pris vie, ces contacts avec la société nouvelle n'apportent que des éléments émancipateurs

¹⁸⁸ J. Nunes de Almeida, membre du cabinet d'A. Vitorino, Commissaire européen chargé de la Justice et des Affaires intérieures, audition de la commission spéciale du plan du Conseil économique et social, 29 novembre 2001, p. 3.

¹⁸⁹ Comité économique et social européen, 21 mars 2002, op. cit., p. 17.

aux femmes immigrées, qui se trouvent confrontées à des discriminations multiples¹⁹⁰.

1. Un statut juridique encore souvent défavorable

L'infériorité juridique par rapport aux hommes reste une situation très répandue. Certains droits sont en particulier minorés pour les femmes immigrées de religion musulmane :

- quant à la possibilité d'hériter : le droit coranique prévoit un statut réduit pour les femmes, le Coran édictant que la part des hommes est deux fois celle des femmes. Ce statut est validé par les Etats qui se réclament de la religion musulmane, même si des aménagements ont pu être trouvés, comme en Tunisie¹⁹¹ ;
- quant au droit de se marier librement et de divorcer ;
- quant au droit de refuser la polygamie, désormais en partie reconnu par la loi française (loi du 24 août 1993 dite « loi Pasqua » : « *le regroupement familial polygamique est interdit ; le titre de séjour délivré à un second conjoint ainsi qu'à l'époux polygame doivent être retirés, les étrangers, ainsi que leurs épouses vivant en état de polygamie ne peuvent plus avoir accès à la carte de résident, même s'ils remplissent les conditions pour l'obtenir de plein droit* »¹⁹²) et d'être protégées en cas de rupture du lien polygamique¹⁹³ ;
- quant au droit de refuser l'excision, pratique qui fait l'objet de poursuites pénales en France depuis la fin des années 1970¹⁹⁴.

La question se pose en fait de l'application, en France¹⁹⁵, du droit international privé, qui implique que les ressortissants étrangers dans un pays d'accueil relèvent selon les cas, soit de la législation du pays d'accueil, lieu de leur résidence habituelle, soit de la législation de leur pays d'origine, à condition qu'ils en aient gardé la nationalité et sauf si des dispositions dudit droit étranger contreviennent à l'ordre public en France. Or cette dernière notion est conçue de manière restrictive, les dispositions réglant la situation matrimoniale et patrimoniale des femmes étrangères en étant, par exemple, exclues. En dehors de ces cas, le juge a à trancher sur le système juridique applicable. Il s'appuie, pour ce faire, sur les conventions internationales ou bilatérales, ou encore sur la jurisprudence. Le droit international privé, qui était à l'origine un moyen de protection de l'individu, peut ainsi devenir un instrument de domination des femmes d'origine étrangère.

¹⁹⁰ A titre d'illustration on peut citer, parmi les multiples discriminations dont peuvent être victimes les étrangers résidant en France, celle de l'accès au système de soins : voir le premier rapport annuel (2000) de l'Observatoire du droit à la santé des étrangers [www.odse.eu.org].

¹⁹¹ F. Kefi, op. cit., pp. 15-16.

¹⁹² E. Andrez, A. Spire, op. cit., p. 7.

¹⁹³ J.P. Alaux, *A la rue sous prétexte de polygamie, Plein droit*, n° 51, novembre 2001, pp. 1-6.

¹⁹⁴ B. Martin, *Les droits culturels comme mode d'interprétation et de mise en œuvre des droits de l'homme. Etude à partir du conflit opposant l'excision à l'ordre public français*, Mémoire de DEA, Université Panthéon-Sorbonne, octobre 1996.

¹⁹⁵ Aux Etats-Unis, par exemple, où le statut de l'immigré est intégré dans celui de la communauté nationale, le seul principe applicable est celui du lieu de résidence.

2. Une insertion croissante mais délicate dans la vie professionnelle

Le processus d'intégration devrait être favorisé par le fait que les femmes immigrées jouent un rôle économique de plus en plus important. Elles sont devenues, comme l'ont souligné plusieurs auditions réalisées par la délégation, « un véritable moteur économique »¹⁹⁶, et une « économie portée par les femmes »¹⁹⁷ semble émerger. Or l'accès à l'emploi est créatif de lien social, plus fortement encore lorsque les femmes immigrées sont elles-mêmes créatrices d'entreprises et d'emplois.

Mais l'accès plus important à la vie économique a mis à son tour en évidence de nouvelles difficultés. Les femmes immigrées souffrant d'un manque de formation ou de la non reconnaissance de certains diplômes, se heurtent le plus souvent à une double discrimination et occupent des emplois confinés dans des activités de basse qualification, plus précaires, plus marqués par des horaires décalés,...

Certaines discriminations légales, comme l'impossibilité d'exercer des emplois publics, s'ajoutent aux nombreuses discriminations illégales dont elles sont victimes : refus d'embauche basés sur la couleur de la peau, le nom ou le domicile, traitements défavorables dans les entreprises en matière de rémunération, de rapport entre la qualification et le poste occupé, de promotion, d'accès à la formation, de licenciement, ou d'exercice des droits sociaux... Elles sont aussi parfois l'objet, de la part de leurs collègues ou de leurs responsables hiérarchiques, de brimades spécifiques, assimilables à des harcèlements.

Des actions de discrimination positive (*affirmative action*, *positive action* ou *equal opportunity*) menées aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne ou au Canada ont tenté d'apporter des réponses à toutes ces difficultés en réservant par exemple des emplois aux membres de certaines catégories sociales ou de certaines communautés ethniques, au risque de revêtir un aspect stigmatisant de nature à en contredire l'effet initialement recherché.

3. Un rôle social difficile à assumer au sein de la famille et dans la vie associative

Prises globalement, les femmes immigrées jouent un rôle essentiel, plus actif encore que dans le passé, pour leur intégration et celle de leurs proches au sein de leur communauté d'origine et dans la cité. Elles sont confrontées là aussi à des difficultés spécifiques et multiples.

Elles conservent au sein de la famille un rôle très important, largement importé des modèles ruraux des pays d'origine - la situation étant similaire dans la France rurale jusqu'aux années 1950 - et même renforcé par la figure emblématique de la « mère méditerranéenne ». Elles sont le pivot de l'éducation des enfants, le « réceptacle des référents identitaires »¹⁹⁸, essentiellement pour

¹⁹⁶ H. Cherifi, op. cit., p. 8.

¹⁹⁷ J. Palmieri, présidente de l'association *Pénélopes - Agence Femmes - Informations*, audition à la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes du Conseil économique et social, 3 avril 2002, p. 7.

¹⁹⁸ H. Cherifi, op. cit., p. 3.

assurer la reproduction du corps des valeurs fondatrices, en transmettant la langue et les coutumes du pays d'origine.

Mais aujourd'hui, dans le cas des familles qui sont présentes en France depuis plusieurs décennies, ce rôle de médiatrice générationnelle, pouvant aller jusqu'au sacrifice de sa propre personnalité, se trouve de plus en plus contesté, tiraillé par des forces centrifuges de l'intégration, dans ou contre la société française, agissant sur les enfants. Ce choc des cultures, introduit au sein même de la famille, ne manque pas de plus d'avoir des effets en retour sur les mères : incompréhension vis-à-vis de leurs enfants, sentiment d'inutilité ou de rejet, repli sur soi, retour à la pratique religieuse, remise en cause aussi du rôle du père, ... Et il reste, encore plus profondément enfouis, des difficultés d'expression, des « zones interdites », des sujets tabous au sein des familles, comme la violence par exemple, ainsi que des drames intérieurs comme la difficulté à ne se sentir ni citoyennes du pays d'origine, ni citoyennes du pays d'accueil, l'intériorisation de la violence chez les jeunes filles, le retour, pas forcément désiré, de la morale islamique, utilisée comme forme de contestation de l'image dévalorisée des parents, aussi bien que de l'exclusion produite par la société d'accueil...

La loi du 9 octobre 1981 abrogeant le décret-loi de 1939 a levé les restrictions au droit d'association jusque là imposées aux étrangers. A partir de cette date, les femmes immigrées, et particulièrement les jeunes, ont pu se réunir autour de projets et les faire connaître. Celles-ci, cependant, affrontent aussi des difficultés importantes dans leur activité sociale et citoyenne, réalisée le plus souvent de façon bénévole au sein de structures associatives ou d'essence institutionnelle ou, souvent, de manière plus informelle, et qui constitue très souvent le premier pas dans le processus de la socialisation. L'importance des efforts qu'elles réalisent pour concevoir et organiser un tel projet et des difficultés de la persévérance en la matière doit être mesurée : « *Face à l'ampleur des problèmes individuels et collectifs, les tentatives associatives semblent fragiles, sans cesse remises en cause, et il arrive que le geste associatif prenne l'allure d'une péripétie sans lendemains qui confirme la légende des cités maudites mettant en scène l'éternel retour de la précarité* »¹⁹⁹.

Cette caractéristique de l'activité sociale des femmes immigrées n'a d'ailleurs pas échappé aux groupes sectaires et extrémistes, qui en ont fait un vecteur de pénétration et de structuration de ces populations, tiraillées entre des déterminations opposées. Il s'agit incontestablement d'un terrain de conflits entre les principes ségrégationnistes et anti-progressistes portés par ces minorités agissantes et les valeurs républicaines autour desquelles cherchent à se composer les processus d'intégration.

Il faut noter l'apport très positif dans la construction de ces processus des déléguées départementales ou régionales aux droits des femmes, qui ont mené des actions concrètes dans les domaines notamment de la formation et de la

¹⁹⁹ A. Battegay, A. Boubeker, *Les voies associatives. Dynamique des liens associatifs et construction de territoires* in J. Métral (coord.) *Les aléas du lien social. Constructions identitaires et culturelles dans la ville*, ministère de la Culture et de la Communication, La Documentation française, 1997.

connaissance des droits sociaux, souvent en partenariat avec les associations, les collectivités locales et l'Union européenne.

III - PROPOSITIONS POUR VAINCRE LA DOUBLE DISCRIMINATION

Les diverses observations, tant dans la phase du constat que dans celle relative aux perspectives, conduisent à des propositions assurant la transformation de la place, du statut et du rôle des femmes immigrées au sein de la société française, dans le cadre d'une immersion croissante de l'économie et de la vie sociale nationales dans des mouvements mondialisés, où s'affrontent, avec toujours plus de vigueur, des logiques de concurrence.

Si de nombreuses mesures sont de nature à améliorer la situation des femmes dans leur ensemble, et parmi elles les femmes immigrées, plusieurs types d'action sont à établir pour lutter contre les discriminations dont sont victimes ces dernières, et viser à leur intégration pleine et entière dans la société d'accueil :

- mieux connaître la situation réelle des femmes immigrées, en particulier les différentes composantes des discriminations dont elles sont l'objet (A) ;
- aider les femmes immigrées à acquérir une meilleure « visibilité » au sein de la société française (B) ;
- favoriser leur accès à une activité professionnelle (C) ;
- obtenir qu'elles puissent bénéficier des mêmes droits que ceux des femmes françaises (D) ;
- construire avec elles des modalités nouvelles de relations internationales, particulièrement avec les pays d'origine (E).

A - L'AMÉLIORATION DE LA CONNAISSANCE SUR L'IMMIGRATION FÉMININE

La première proposition consiste dans l'amélioration de la connaissance des femmes en migration et des femmes immigrées. Il serait, en effet, souhaitable que des travaux scientifiques en plus grand nombre soient projetés. La 4^{ème} conférence mondiale sur les femmes en 1995 a mis au point un programme d'action et de recherche introduisant la dimension de genre quelque soient la discipline ou le champ couverts. Reste à développer, en France, les recherches sur la problématique du genre dans les processus migratoires. Le réseau « femmes en migration » notait ainsi en 2000 « *l'absence d'étude qui traite des rapports de sexe, de l'autonomisation des femmes et de la reproduction masculine dans les processus migratoire, des relations entre autochtones et migrants des deux sexes, des conséquences pour la société d'accueil des populations d'origines étrangères ayant des dynamiques de rapports de sexe échappant à ses normes et à ses lois* ».

À ce niveau, se pose, comme le souligne le rapport, la question d'une éthique de la statistique, compte-tenu des risques de manipulation. On le sait, un intense débat est ouvert sur une introduction de variables « ethniques » de façon

systématique dans les travaux statistiques²⁰⁰ : le repérage des origines est-il un facteur potentiel de libération ou de stigmatisation certaine des femmes immigrées ? Les études sur les mobilités transgénérationnelles impliquent par nature des questions sur la situation des générations antérieures et/ou postérieures. La délégation partage la préoccupation des statisticiens exprimée lors d'un colloque organisé en 1998 selon laquelle dans ce type d'études, c'est le respect des personnes interrogées, l'adéquation des questions au sujet étudié, l'analyse des tests des questionnaires d'enquêtes qui permettent au statisticien de valider un projet d'enquête. Le respect de valeurs éthiques intervient naturellement dans ce processus de construction.

L'amélioration de la connaissance des causes et manifestations des discriminations dont sont victimes les femmes immigrées appelle un important travail scientifique où l'outil d'enquêtes statistiques a sa place. Ce qui relève des discriminations est difficile à mesurer statistiquement, l'origine est souvent mise en avant mais d'autres éléments sont tout aussi actifs dans la construction des discriminations : le nom, la couleur de la peau, le lieu de domicile... Le travail d'enquêtes doit couvrir tant les discriminations subies que les comportements discriminatoires.

Pour la délégation, la connaissance est une composante et un moyen d'action d'un volontarisme politique favorable aux femmes immigrées (*affirmative action, mainstreaming*²⁰¹).

Principales mesures proposées

- Développement de statistiques sexuées et de programmes de recherches publiques spécifiques sur l'immigration féminine et leur intégration en France ;
- Mise en place d'une réflexion, dans le cadre du Conseil national de l'information statistique, associant l'ensemble des acteurs économiques, politiques et sociaux sur la question de la mesure statistique des discriminations ;

²⁰⁰ Voir en particulier :

- Insee, Colloque *Statistique sans conscience n'est que ruine...* organisé par les syndicats CGT et CFDT de l'institut, novembre 1998 ;

- M. Tripier, *De l'usage des statistiques « ethniques »*, *Hommes et Migrations*, n° 1219, juin 1999, pp. 27-31.

²⁰¹ Modalité de l'action publique, d'origine anglo-saxonne, que l'on pourrait traduire par « volontarisme généralisé » ou « approche intégrée » de la lutte anti-discriminatoire. Le concept de *mainstreaming* est apparu lors de la troisième Conférence mondiale sur les femmes de Nairobi, en 1985, et une définition précise en a été donnée lors de la quatrième Conférence, à Pékin en 1995. « *Les gouvernements et les autres acteurs doivent favoriser une politique active et visible en vue d'intégrer une démarche soucieuse de l'égalité entre les sexes dans toutes les politiques et dans tous les programmes en analysant, notamment, le cas échéant, les conséquences qui en résultent avant toute prise de décision* ». Le Conseil de l'Europe, pour sa part, a proposé en 1998 cette définition : « *Le mainstreaming est la (ré)organisation, l'amélioration, l'évolution et l'évaluation des processus de prise de décision, aux fins d'incorporer la perspective de l'égalité entre les femmes et les hommes dans tous les domaines et à tous les niveaux, par les acteurs généralement impliqués dans la mise en place des politiques* ».

- Soutien aux initiatives locales, qui sont de nature à améliorer les connaissances sur l'immigration féminine ;
- Dans le cadre de la mise en place d'une autorité administrative indépendante chargée de la lutte contre les discriminations (avec des échelons régionaux et locaux), organisation de la mutualisation de l'information concernant les femmes immigrées ;
- Etablissement de liens avec les diverses instances européennes pour échanger des informations et mener des actions communes pour la production de nouvelles informations, dans l'espace communautaire ou dans des relations bilatérales (voir aussi l'implication du CEIES²⁰²) ;
- Participation aux programmes mondiaux ou de régions du monde, en particulier pour développer les connaissances sur la situation féminine dans les mouvements migratoires et dans les pays d'émigration.

B - L'AMÉLIORATION DE LA VISIBILITÉ DES FEMMES IMMIGRÉES, LA MARCHE VERS LA RECONNAISSANCE SOCIALE

Partant d'une position historique d'égalité avec leurs homologues nationales dans une invisibilité généralisée, les femmes immigrées n'ont pu suivre, au même rythme que les femmes françaises, les avancées réalisées par celles-ci au long des deux siècles derniers.

Elles sont, pour une grande partie d'entre elles, le plus souvent, dépendantes juridiquement de leurs maris et/ou de leurs pères, enfermées, par la société ambiante, dans des visions stéréotypées, dénuées de la légitimité de leur expression, reléguées dans des statuts d'infériorité, considérées, dans les législations existantes, comme des personnes à charge.

Comme cela commence à être le cas pour des femmes provenant des nouvelles immigrations, qui ne subissent pas toutes les mêmes discriminations, ni avec des intensités aussi fortes, et qui, de la sorte, peuvent même avoir des situations personnelles voisines de celles de leurs collègues françaises ou des hommes de leur pays d'origine, l'objectif de mise à niveau commun de l'ensemble de la population résidente est un impératif premier.

Des actions spécifiques (politiques publiques, initiatives associatives...) sont, ainsi, à entreprendre ou à renforcer (emplois de proximité, femmes-relais...) dans l'objectif de faire acquérir à l'ensemble des femmes immigrées un statut social les intégrant dans la population française.

Principales mesures proposées :

- Libérer la parole des femmes immigrées, les aider dans la maîtrise de la langue française et favoriser leur expression publique ;
- Améliorer l'accueil des primo-arrivantes :
 - les aider dans l'acquisition de la langue française, l'alphabetisation ;
 - les informer sur leurs droits et leurs devoirs ;

²⁰² Comité consultatif européen de l'information statistique dans les domaines économique et social.

- Favoriser leur intégration dans la cité :
 - lutter contre les discriminations dans la recherche de logement, pour l'accès aux lieux de loisirs,...
 - valoriser leurs savoir-faire et leur mémoire et les prendre en compte dans les activités associatives ou économiques (par exemple, femmes-relais, médiatrices) ;
 - les aider à devenir les actrices de la lutte anti-discriminations ;
 - les former à leur rôle d'éducatrice ;
- Sensibiliser l'opinion publique :
 - développer la lutte contre la xénophobie et le racisme, lutter contre les préjugés, les stigmatisations et les représentations caricaturales, faire apparaître les expériences positives et les compétences ; agir notamment, pour ce faire, auprès des médias ;
 - utiliser les nouveaux moyens de communication pour mobiliser l'opinion, en particulier contre la banalisation de la violence ; agir auprès des entreprises, qui peuvent par des campagnes publicitaires agressives renforcer des comportements violents ou asociaux ;
 - organiser des manifestations interculturelles communes, mettre en place des parrainages.

C - L'AMÉLIORATION DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES FEMMES IMMIGRÉES, LA MARCHÉ VERS L'ÉMANCIPATION

Une troisième proposition vise à développer les actions visant, ou pouvant aboutir, à asseoir, si possible de manière irréversible, l'égalité des femmes immigrées par rapport aux deux catégories auxquelles elles sont actuellement liées par des rapports d'inégalité : les hommes issus de l'immigration et les femmes françaises.

Il semble assez certain qu'un tel processus ne peut avoir des chances raisonnables de succès que si y est intégré, comme élément central et moteur, l'accès, pour les femmes immigrées, à des activités professionnelles reconnues dans la société française et ce, à des conditions d'exercice « normalisées », c'est-à-dire telles qu'elles s'exécutent dans le cadre des législations et relations sociales existantes.

Principales mesures proposées :

- Favoriser la diversification des parcours éducatifs et de formation pour les jeunes filles d'origine étrangère ;
- Promouvoir l'égalité professionnelle :
 - sensibiliser les employeurs sur le côté positif de l'insertion professionnelle ;
 - encourager l'intervention des salariés et de leurs représentants dans ces domaines ;

- aider à la prise en compte de la réalité sociale des femmes immigrées par les organisations syndicales ;
- concevoir et faire reconnaître des accords locaux anti-discriminatoires ;
- assurer la prise en compte de la situation des femmes immigrées dans les négociations annuelles d'entreprise ou de branche, en matière de salaires, de conditions de travail, de promotion interne, de formation professionnelle ;
- établir des bilans comparés d'égalité professionnelle ;
- organiser la validation de leurs acquis et des diplômes détenus ;
- Intensifier la lutte contre les discriminations à l'embauche, en s'efforçant de régler les problèmes liés notamment à la charge de la preuve en matière de discrimination ou à la protection des témoins. Il reste à développer l'information préalable des femmes immigrées sur les sanctions encourues par l'employeur, les procédures à suivre ou les organismes habilités à exercer des poursuites ;
- Pour les hommes comme pour les femmes :
 - poursuivre la lutte contre le travail non déclaré ;
 - reconnaître des droits nouveaux aux immigrés dans l'entreprise, permettre notamment leur éligibilité aux élections prud'homales.

D - L'AMÉLIORATION DU STATUT JURIDIQUE DES FEMMES IMMIGRÉES, LA MARCHÉ VERS L'ÉGALITÉ

L'application des règles du droit international privé est globalement défavorable aux femmes immigrées. Sortir de la situation d'infériorité juridique qui prévaut dans le droit musulman, par exemple, n'est pas aisé, tant les coutumes, les mentalités sont fortes, et tant les transitions sont souvent difficiles à établir, comme l'illustrent les problèmes rencontrés par les femmes qui veulent sortir des communautés polygames. Si les principes de prudence et de respect des croyances doivent prévaloir en la matière, il n'en demeure pas moins que des passerelles doivent être jetées, pour toutes celles qui veulent migrer de leur statut actuel vers des régimes juridiques plus égalitaires, comme celui de la République française.

Principales mesures proposées :

- Assurer les droits de la personne humaine, selon les principes de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme : avec le concours et l'appui des intéressées, on doit pouvoir mettre fin, ou du moins réduire l'importance de certaines pratiques fondées sur certaines religions ou certaines coutumes, comme les pratiques violentes, dégradantes et portant atteinte à l'intégrité physique des femmes et des enfants, les mariages forcés, les violences domestiques, les pressions diverses dont elles sont victimes, les retraits forcés de l'école, les mesures coercitives visant spécifiquement les jeunes filles...

- Les femmes immigrées doivent pouvoir bénéficier du droit de disposer de leur corps, avoir le droit de recourir à la contraception, la liberté de se marier, de divorcer... Les personnes âgées doivent pouvoir bénéficier, si elles souhaitent le faire, d'un droit et d'aides pour le retour dans leur pays d'origine ;
- Dans la mesure où l'application du statut personnel peut être pénalisante pour les femmes immigrées, l'exception d'ordre public international déclenchée pour faire échec à l'application d'une loi étrangère lorsque celle-ci contient des dispositions incompatibles avec les principes fondamentaux du droit français est vecteur de droits pour les femmes. Il est donc sans doute aujourd'hui nécessaire de réfléchir à son éventuel élargissement ;
- Les droits de la citoyenneté doivent être fondés notamment sur la participation à la constitution des richesses nationales : les femmes immigrées, présentes en France depuis une certaine durée, devraient pouvoir disposer du droit de vote à certaines élections politiques (élections locales et du Parlement européen) ;
- Concernant le droit d'asile, une attention particulière doit être portée à l'accueil réservé aux femmes ;
- Renforcer la lutte contre la prostitution et les trafics d'êtres humains²⁰³.

E - LES FEMMES IMMIGRÉES, UN ÉLÉMENT DE DYNAMISME POUR LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE

Cette dernière proposition vise, non pas seulement à remettre les femmes immigrées à niveau par rapport au statut type du citoyen français, mais à les considérer, en tant que telles, avec ce qui constitue leurs spécificités (spécificités jusqu'à présent considérées comme des charges aussi bien pour elles que par la société ambiante) comme pouvant effectuer un apport particulier, inédit au développement national.

Une des caractéristiques des femmes immigrées tient dans leur connaissance et dans leur pratique quotidienne de deux cultures : celle du pays d'origine, qu'elles contribuent à faire vivre dans la nouvelle société d'installation, et celle du pays d'accueil, qu'elles apprennent petit à petit à connaître et qu'elles peuvent regarder d'une manière neuve.

Sur la base de ce constat basique, la question peut être posée d'une dynamisation possible de cette relation inter-culturelle, action qui pourrait être bienvenue dans le cadre de la mondialisation croissante des économies et des vies sociales, en particulier pour donner un contenu alternatif à celle-ci, fondé, cette fois, sur des principes de coopération et d'enrichissement mutuel. Les femmes immigrées présentent toutes les caractéristiques pour jouer, dans un tel programme, un rôle original et positif, et qui peut être d'une grande efficacité.

²⁰³ Cf. contribution de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes du Conseil économique et social présentée par Mme Michèle Monrique sur *L'esclavage moderne en France*, 12 décembre 2001.

Principales mesures proposées :

- Favoriser les échanges inter-culturels, voire inter-religieux : soutien à des expériences locales et organisation de divers niveaux de mutualisation aux plans locaux, régionaux, national, européen, bilatéral avec les pays d'origine... stimuler la création et le développement de liens sociaux multiples et porteurs ; soutien aux tentatives d'élaboration de réponses nouvelles dans le domaine économique, construites de manière coopérative, c'est-à-dire sans chercher à imposer un modèle a priori ;
- Multiplier les exemples concrets de réalisation d'actes coopératifs efficaces, visibles et mutuellement utiles, contribuant ainsi à combattre la thèse de la concurrence des civilisations ;
- Soutenir le rôle spécifique des femmes immigrées dans la création et le renforcement de liens internationaux, favoriser les tendances à l'égalisation des situations économiques et sociales entre les pays d'origine et la pays d'accueil ; inciter l'Union européenne à jouer un rôle plus actif dans cette politique et promouvoir la participation des femmes immigrées aux initiatives lancées par l'Union ; développer les coopérations et les collaborations internationales ; engager des concertations avec les pays d'origine pour un traitement mutuellement satisfaisant du problème de l'exode de leurs élites.

CONCLUSION

Les femmes issues de l'immigration ne sont sorties que progressivement de leur « longue invisibilité ». La prise de conscience de l'importance de leur rôle ne s'est faite que lentement parce que leur place dans la vie publique est restée longtemps secondaire. Mal perçue, ce rôle a néanmoins été très important jusqu'à aujourd'hui, ne serait-ce que parce qu'elles ont été le pivot de la mise en œuvre du principe du droit du sol, chemin essentiel de l'intégration.

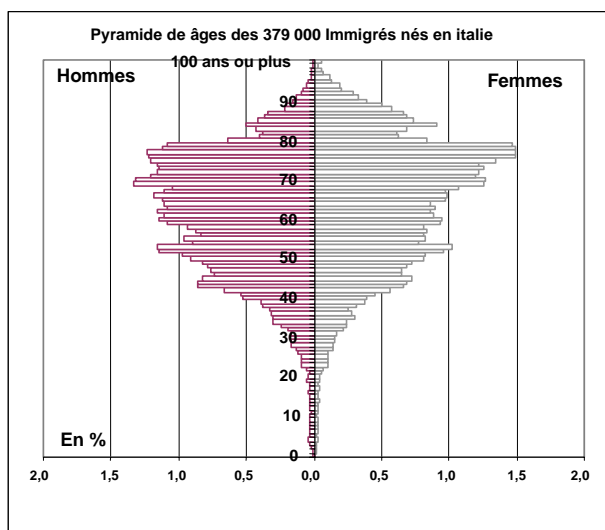
Beaucoup reste à faire pour ces femmes, qui ont toujours des droits à conquérir dans les sociétés d'accueil, et même si certains problèmes qu'elles rencontrent sont devenus plus communs avec ceux des hommes face aux questions posées par la mondialisation, elles cumulent toujours dans la vie économique et sociale des handicaps de toutes natures, qui leur font subir une double discrimination, celle d'être immigrée d'une part, et celle d'être femme d'autre part.

Les pistes tracées par la présente contribution sont de nature à améliorer la condition de ces femmes et leur pleine intégration, afin de mieux les connaître, de libérer leur parole, de favoriser leur insertion professionnelle, de protéger leurs droits et de valoriser tout ce qu'elles peuvent apporter à la société française et à l'Europe. Elles qui sont depuis longtemps le pivot de la vie familiale, c'est-à-dire de la sphère privée, doivent pouvoir acquérir un rôle pivot dans la sphère publique, et dans le cadre du principe de la laïcité, principe essentiel de notre République.

Actrices déterminantes aujourd'hui et plus encore demain de la réussite de l'intégration, elles représentent de ce fait, plus largement et plus fondamentalement encore, une chance pour la société dans son ensemble, une chance pour notre propre avenir.

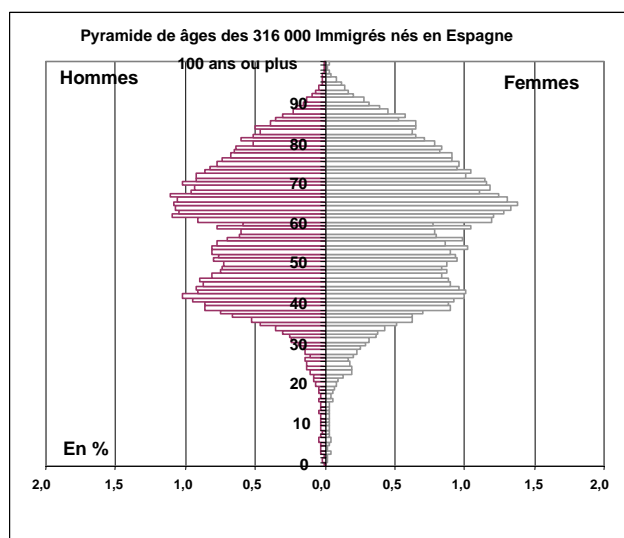
Document Annexe

**Pyramides des âges des immigrés en mars 1999
en fonction du pays de naissance**



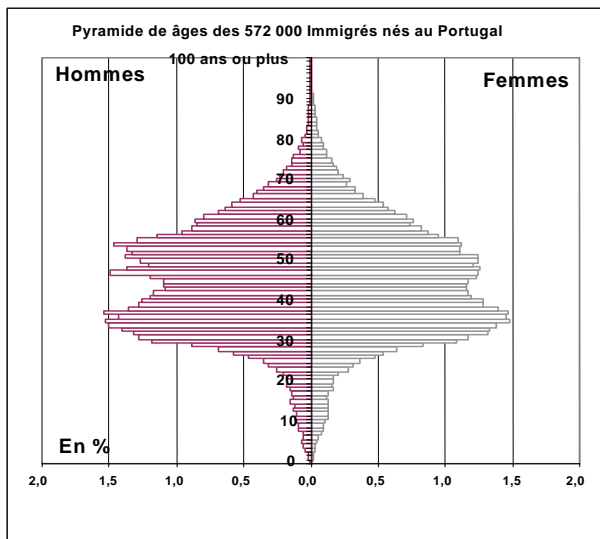
Source : INSEE – recensement/Mission INSEE du CES

La pyramide des âges des immigrants nés en Italie est caractéristique d'une population âgée ne comprenant quasiment pas de jeunes : près de 63 % des femmes ont 60 ans ou plus contre 56 % pour les hommes.



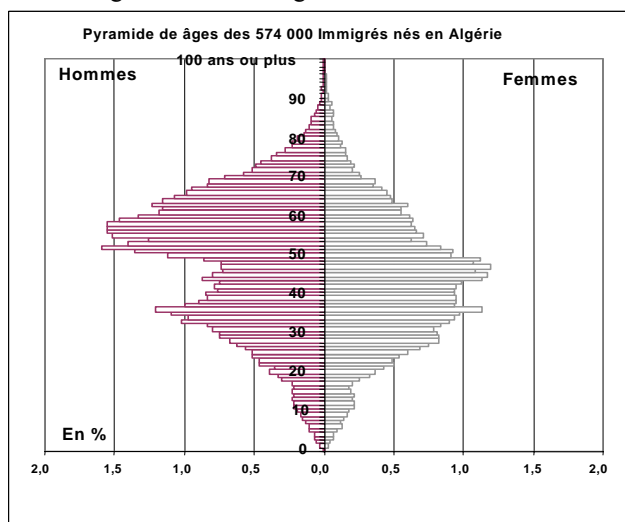
Source : INSEE - recensement/Mission INSEE du CES

Pour les immigrants nés en Espagne, le constat est identique tout en étant moins marqué : 53 % des femmes ont 60 ans ou plus contre 50 % pour les hommes.



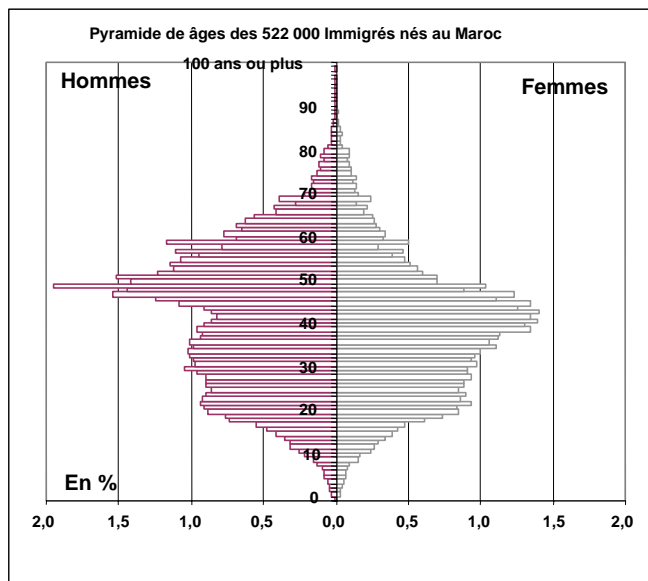
Source : INSEE - recensement/Mission INSEE du CES

La pyramide des âges des immigrants nés au Portugal montre une concentration de la population sur la classe d'âge « 20 à 59 ans », classe d'âge privilégiée de la population active. Cette classe d'âge regroupe 82 % de l'ensemble des immigrants nés au Portugal.



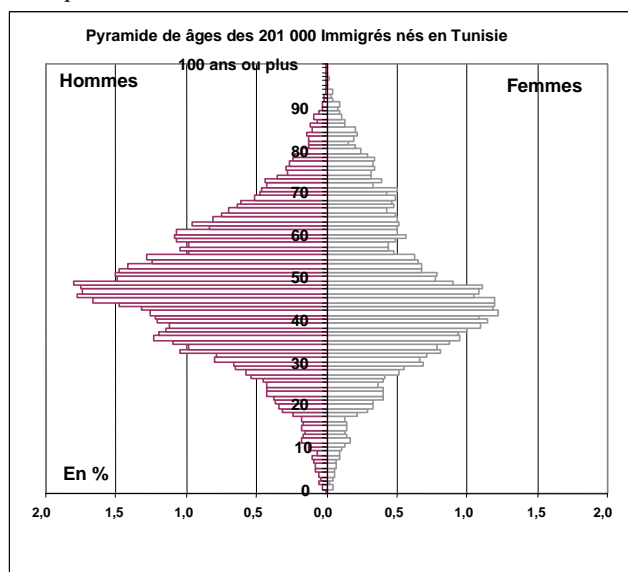
Source : INSEE - recensement/Mission INSEE du CES

La pyramide des âges des immigrants nés en Algérie est asymétrique : les hommes sont plus nombreux que les femmes notamment à partir de 50 ans. Les femmes sont plus jeunes que les hommes.



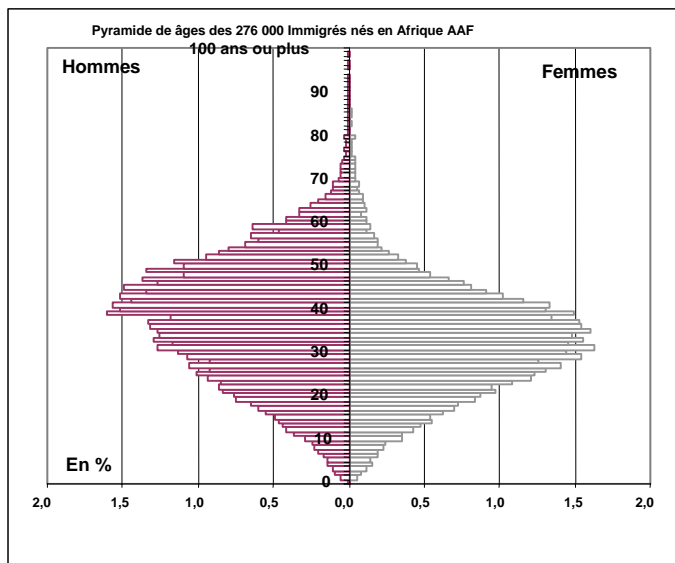
Source : INSEE - recensement/Mission INSEE du CES

Les immigrés nés au Maroc sont plus jeunes que ceux nés en Algérie ou en Tunisie. Mais comme pour ces deux pays, les hommes sont plus nombreux que les femmes : 54 % contre 46 %.



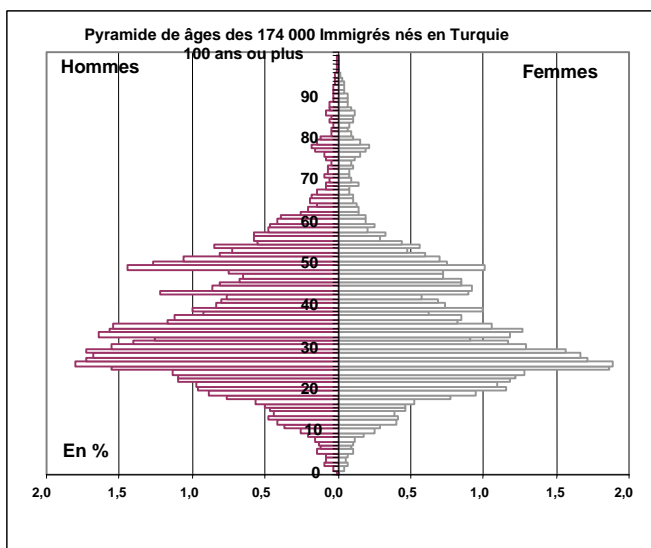
Source : INSEE – recensement/Mission INSEE du CES

La pyramide des âges des immigrés nés en Tunisie est également asymétrique : les hommes sont plus nombreux que les femmes : 57 % contre 43 %.



Source : INSEE - recensement/Mission INSEE du CES

La pyramide des âges des immigrants nés dans les pays d’Afrique anciennement sous administration française présente deux particularités : les jeunes de moins de 20 ans sont nombreux et les personnes de 60 ans ou plus sont très minoritaires.



Source : INSEE - recensement/Mission INSEE du CES

La pyramide des âges des immigrants nés en Turquie présente de fortes similitudes avec celle des immigrants nés dans les pays d’Afrique : une population immigrée plutôt jeune.

Annexe 2 : Glossaire

Asile et droit d'asile

Le premier sens du mot est religieux. Issu du grec *asylon* qui désignait un lieu sacré, inviolable, le sens du mot a glissé pour désigner la protection qu'une personne peut trouver dans un tel lieu et l'assurance qu'elle peut avoir de n'y subir aucune coercition. En Europe, l'asile a longtemps été géré par l'Eglise. Le fait d'être accueilli dans un édifice religieux assurait une immunité, l'Eglise intervenant auprès des autorités civiles pour protéger le réfugié.

Avec la Révolution française, l'asile est devenu un droit de l'individu : l'article 120 de la convention montagnarde de l'an III stipule que : « *le peuple français donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. Il le refuse aux tyrans* ».

Le **droit d'asile** figure dans la constitution du 27 octobre 1946 où il est mentionné qu'il est attribué « *à tout homme persécuté pour son action en faveur de la liberté* », d'où l'usage du terme « asile constitutionnel ».

Mais la France a aussi contribué à l'élaboration de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. L'Office français pour la protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), créé par la loi du 25 juillet 1952 et le décret du 2 mai 1953, examine les demandes d'asile non seulement en référence à la Constitution de la République, mais aussi à la Convention de Genève, qui s'appuie sur des principes ratifiés par plusieurs nations. On parle donc aussi de droit d'asile « conventionnel ». Toute personne désireuse de bénéficier en France de la protection de la Convention de Genève doit formuler une demande auprès de l'OFPRA. En cas de refus, elle peut s'adresser à la Commission de recours des réfugiés, organe de contrôle juridictionnel de l'OFPRA, créée par la même loi du 25 juillet 1952. Après avoir accordé en moyenne près de 90 % de réponses favorables aux demandes d'asile déposées de 1952 à 1978, l'OFPRA s'est replié sur une interprétation beaucoup plus restrictive de la Convention de Genève, et le nombre de réponses favorables au cours des années 1990 a oscillé entre 15 % et 28 %, contribuant à faire chuter le nombre des demandes elles-mêmes.

Engagée dans la construction de l'Europe juridique, la France a participé à l'élaboration d'une réglementation commune à travers l'élaboration de la Convention de Schengen de 1985, la Convention de Dublin et le protocole additionnel à la Convention de Schengen de 1990. Ainsi a été adopté le principe de l'unicité de l'Etat responsable en matière d'asile : un demandeur d'asile qui s'est vu opposer un refus de la part d'un Etat signataire de ce protocole ne peut plus formuler de nouvelle demande devant un autre Etat. Au mois d'août 1993, une loi faisant application de ces nouvelles dispositions a été censurée par le Conseil constitutionnel en référence à la Constitution de 1946. Pour contrer cette décision, députés et sénateurs se sont réunis à Versailles le 25 novembre 1993 et ont voté une modification de la Constitution en y introduisant les principes de Schengen et Dublin.

Le résultat de cet alignement européen réside dans une restriction supplémentaire de l'attribution du droit d'asile, ce qui a conduit à la création en parallèle d'autres formes d'asile accordées à la discrétion des Etats comme en France l'asile territorial, institué par la loi dite « Réséda » de 1998, qui ne se réfère pas à la Convention de Genève et dont la demande n'est pas instruite par l'OFPRA mais par le ministère de l'Intérieur.

Assimilation

Processus par lequel des étrangers adoptent progressivement la culture d'un pays d'accueil.

Ce concept est apprécié de diverses façons. Certains, comme Durkheim et les sociologues de l'école de Chicago, partent du principe que tous les immigrés ont la capacité d'« assimiler » la culture d'une société industrielle moderne pour peu qu'on les éduque. La formation initiale est alors l'instrument principal d'une politique d'assimilation réussie.

D'autres, tels Georges Mauco, font remarquer que l'adoption de la culture du pays d'accueil peut conduire à renoncer à la sienne propre, et que la capacité des immigrés à assimiler la culture du pays d'accueil dépend de la proximité entre leur culture d'origine et la culture française. De ce fait il y aurait une hiérarchie en fonction de la proximité culturelle, et si certains immigrés sont vite assimilables en fonction de leur culture d'appartenance, d'autres, pour la même raison, le seraient moins.

En fait, assimilation est le plus souvent entendu comme renoncement des personnes concernées à leurs différences significatives sur le plan culturel, social et moral.

Co-développement

On désigne ainsi une action en partenariat entre pays d'accueil et pays d'origine des migrants, qui vise à satisfaire à la fois les besoins en travail du premier et les attentes en termes de développement économique du second. Cette action est née du constat que les migrations mettent en relation des pays fortement industrialisés qui connaissent des besoins en main d'œuvre dans certains secteurs de leur économie et des pays en voie de développement qui ont souvent une main d'œuvre excédentaire par rapport à leurs possibilités d'emploi. Dans cette perspective, les migrants sont appelés à être des acteurs du co-développement du fait qu'ils participent à une double économie : celle de leur pays d'accueil d'une part, celle de leur pays d'origine d'autre part. Acquérant épargne, expérience et formation dans le pays d'accueil, les politiques de co-développement doivent leur permettre de réinvestir ces acquis au profit de leur pays de départ.

Demandeurs d'asile

(Voir aussi « Asile et droit d'asile »)

Les **demandeurs d'asile** sont des étrangers arrivés, régulièrement ou non, sur le sol européen, et qui demandent la protection d'un Etat.

Leur statut est régi par la convention de Genève de 1951 qui définit le réfugié comme « *une personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social, ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays (...)* ».

Les demandeurs d'asile sont en situation régulière pendant toute la durée de l'examen de leur dossier. Du point de vue statistique, les méthodes de comptabilisation de cette catégorie sont différentes selon les pays d'Europe ; certains comptent les dossiers de demande déposés, même s'ils concernent plusieurs personnes membres d'une même famille, d'autres comptent les personnes concernées. On recense les entrées de demandeurs d'asile, les acceptations et les rejets des demandes. Les sorties de demandeurs d'asile, en revanche, ne sont pas recensées. Les reconduites à la frontière sont les seules sorties d'étrangers recensées, en France du moins.

Discrimination

« *C'est le résultat d'actes volontaires ou involontaires qui aboutissent à des inégalités entre groupes sociaux entraînant des rejets. Elle peut être l'effet du racisme.* »²⁰⁴

Émigration et émigré

L'émigration désigne un mouvement de départ d'un **pays d'origine**.

On parle d'émigration depuis le pays que les populations locales ont quitté. Ainsi, par exemple, en France, on parle de l'émigration des ressortissants français vers les Etats-Unis tandis qu'en Algérie, on parlera de l'émigration des ressortissants algériens vers la France.

Par symétrie avec la définition retenue de l'immigré, peut être définie comme **émigrée** toute personne née en France, qui possédait la nationalité française à sa naissance et qui vit à l'étranger, qu'elle ait ultérieurement acquis une autre nationalité ou non.

Les personnes nées étrangères en France, les Français devenus étrangers par acquisition et nés à l'étranger, ainsi que les Français nés à l'étranger sont donc exclus de cette définition de la personne émigrée.

²⁰⁴ Henri Renoud-Lyat, « *L'immigration en France* », éditions Périscope-Mouans-Sartoux (France), 1994.

Étranger

Est **étranger** celui qui n'a pas la nationalité du pays où il réside.

En mars 1999, 3,26 millions d'étrangers ont été recensés en France métropolitaine, soit 5,6 % de l'ensemble de la population. Parmi ces étrangers, 15,6 % (soit 510 000) sont nés en France.

Un étranger peut acquérir la nationalité française au cours de sa vie.

Flux et soldes migratoires

Les flux migratoires sont constitués par l'ensemble des personnes ou populations entrant dans ou sortant d'un pays donné au cours d'une période déterminée (mois, trimestre, année, période inter censitaire, etc.). Des flux de population de mêmes origine et destination s'étalant sur une période continue forment une **vague migratoire**.

Dans un territoire donné, la différence entre flux d'entrées et flux de sorties, considérée sur une période déterminée, constitue le **solde migratoire**. Celui-ci est positif quand le nombre d'entrées a été supérieur au nombre de sorties et négatif dans le cas inverse.

Le **solde migratoire** peut s'obtenir à partir des populations totales en début et fin de période et du solde naturel (différence entre les naissances et les décès) pendant la même période.

En France, le solde migratoire peut être ainsi estimé de façon assez précise entre deux recensements ; mais s'il est possible de connaître assez précisément les flux d'entrées régulières (par les titres de séjour par exemple), beaucoup d'incertitudes pèsent quant aux flux physiques réels (du fait de la méconnaissance des personnes entrant clandestinement et des flux de sortie notamment).

Immigration

L'**immigration** désigne le mouvement de population arrivant dans un pays donné, appelé **pays d'accueil**. On parle d'immigration dans le pays où les populations allogènes arrivent et s'installent. On parlera en France de l'immigration des travailleurs étrangers alors que le gouvernement américain parlera par exemple de l'immigration française aux Etats-Unis. On peut distinguer plusieurs types d'immigration : immigration de main-d'œuvre, immigration familiale, immigration politique ou se référer à la nationalité d'appartenance ou d'origine des personnes dont on parle. On évaluera ainsi par exemple le nombre et l'apport de l'immigration portugaise en France. Un immigré est avant tout quelqu'un ayant quitté un pays (ou une région) donné pour vivre et travailler dans un autre pays. Au XIX^{ème} siècle, on avait une importante immigration provinciale en région parisienne avec de nombreux problèmes d'adaptation et des phénomènes de rejet alors que les populations concernées avaient un statut identique de citoyen français. Aujourd'hui, on a une forte immigration de ressortissants français des départements d'outre-mer en métropole.

Immigré

Est définie comme **immigrée** en France toute personne née à l'étranger, qui ne possédait pas la nationalité française à sa naissance et qui vit en France, qu'elle ait ultérieurement acquis la nationalité française (elle est alors dite **Française par acquisition**) ou non.

Les personnes nées françaises à l'étranger, les Français par acquisition nés en France et les étrangers nés en France sont donc exclus de cette définition de la personne immigrée. Il y a donc des étrangers non immigrés et des immigrés Français.

Pour obtenir le nombre d'immigrés on ajoute aux 2,75 millions d'étrangers nés à l'étranger les 1,56 millions de personnes nées à l'étranger qui sont devenues françaises par acquisition au cours de leur séjour en France. Cela donne un total de 4,31 millions, soit 7,4 % de l'ensemble de la population.

Immigrés en situation irrégulière ou « clandestins »

Ce sont les personnes qui ne disposent pas de titre de séjour valide dans le pays concerné. Elles ont pu cependant y entrer légalement, par exemple avec un visa de touriste, ou comme demandeur d'asile, où à l'occasion d'une procédure de regroupement familial qui a échoué.

Insertion

Intégration d'une personne dans un groupe, un pays, etc. Dans le cas de l'immigration, une politique d'insertion consiste à offrir à des gens en situation de minorité des conditions leur permettant de vivre en situation d'équité au milieu d'une majorité. Les politiques d'insertion ont précédé les politiques d'intégration : elles s'adressaient à des immigrés perçus avant tout comme des collectivités de ressortissants d'un pays différent. Il était question d'améliorer leurs conditions de vie à tous les niveaux pour favoriser entre autres de meilleurs contacts avec la population française. L'insertion vise en fait des groupes d'immigrés censés avoir une cohésion interne et elle implique que ceux-ci soient à même de se donner des représentants susceptibles de dialoguer avec les pouvoirs publics afin d'exprimer les attentes du groupe. Un groupe bien inséré est un groupe qui a une certaine transparence aux yeux des pouvoirs publics et qui est en même temps capable de s'autogérer sans réclamer autre chose que les moyens de vivre selon ses propres valeurs au milieu d'un ensemble national avec lequel il n'est en phase que sur un certain nombre de points limités.

Peu utilisé dans les textes visant spécifiquement les immigrés et leurs descendants, le terme d'insertion a connu un usage beaucoup plus répandu au niveau des politiques visant des populations en risque d'exclusion. Les politiques d'insertion des jeunes par le travail ou le logement concernent un certain nombre d'immigrés ou d'enfants d'immigrés mais elles les concernent avant tout en tant que jeunes et le sens de l'insertion n'est alors pas le même que lorsqu'il était utilisé en préalable à l'intégration.

Intégration

Ce concept fait aujourd'hui débat après avoir joui d'un large consensus dans les années 1990 au cours desquelles il est apparu et s'est développé dans les discours tout en inspirant des politiques visant essentiellement les immigrés et leurs enfants. Il a au départ fait l'objet d'un effort d'élaboration de la part d'un ensemble de personnalités du monde politique et universitaire regroupées dans le Haut Conseil à l'Intégration. Rappelons ici la définition de ce concept proposée en 1991 par le Haut Conseil dans sa première publication :

« Il faut concevoir l'intégration non comme une voie moyenne entre assimilation et insertion, mais comme un processus spécifique : par ce processus, il s'agit de susciter la participation active à la société nationale d'éléments variés et différents, tout en acceptant la permanence, la conservation de spécificités culturelles, sociales et morales et en tenant pour vrai que l'ensemble s'enrichit de cette variété, de cette complexité. Sans nier les différences, en sachant les prendre en compte sans les exalter, c'est sur les ressemblances et les convergences qu'une politique d'intégration met l'accent afin, dans l'égalité des droits et des obligations, de rendre solidaires les différentes composantes ethniques et culturelles de notre société et de donner à chacun, quelle que soit son origine, de vivre dans cette société dont il a accepté les règles et dont il devient un élément constituant. »²⁰⁵

Cette définition insiste sur le respect des cultures et des valeurs qui sont celles des différentes composantes de la société française d'aujourd'hui mais elle insiste aussi sur les solidarités nécessaires et sur l'acceptation de règles communes permettant de vivre ensemble. Elle définit aussi l'intégration comme un processus, ce qui signifie qu'elle a une dimension temporelle et peut être suscitée par diverses stimulations externes. Implicitement, l'intégration résulte d'un effort éducatif envers ceux que l'on veut intégrer.

Il n'y a dans cette définition rien qui rejette la diversité culturelle comme incompatible avec la participation à la vie de la société nationale, rien qui réduise les personnes à intégrer à un statut d'individus déconnectés de toute appartenance à un groupe donné. Ce groupe donné doit toutefois être une « composante » de la société nationale et non pas une entité séparée.

Le rejet actuel de la notion d'intégration, tel qu'il est formulé par certains chercheurs et par certains représentants des populations immigrées et issues de l'intégration vient sans doute moins du concept lui-même que des échecs de la politique qu'il a inspirée. Cette politique a surtout pris une dimension « normative », cherchant avant tout à imposer des règles de comportement sans lutter contre certaines inégalités qui faisaient que l'effort pour se plier à des normes et des lois n'était plus gratifié par une promotion sociale. C'est là que l'on peut trouver l'une des origines de la crise des institutions auprès des publics issus de l'immigration.

²⁰⁵ Haut-Conseil à l'intégration, « Pour un modèle français d'intégration », Paris, La Documentation Française, 1991.

La lutte contre les discriminations s'avère comme un complément nécessaire à la politique d'intégration.

Liberté de circulation

Son principe est posé dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, à l'article 13, ainsi que dans le Pacte international de 1966 sur les droits civils et politiques.

De façon plus limitée, elle résulte par ailleurs d'accords de réciprocité entre divers Etats afin de permettre à leurs ressortissants de se rendre sans entraves d'un pays à un autre. Des accords de libre circulation entre la France et l'Algérie ont existé avant et après l'indépendance de ce pays. Ils ont existé aussi dans le cadre de la Communauté franco-africaine de 1958 à 1960 et certains Etats issus de cette communauté ont pu continuer à en bénéficier jusqu'à une période relativement récente. La tendance ultérieure a été de restreindre la portée de ces accords ou de les supprimer.

Aujourd'hui, la liberté de circulation s'exerce principalement dans l'espace de la Communauté européenne, la convention de Schengen ayant supprimé les frontières internes tout en renforçant les frontières externes. Elle devient une source importante de démarcation entre les migrants communautaires et les migrants non-communautaires.

Liberté d'établissement

Découlant de la liberté de circulation, elle permet à un étranger de s'installer dans un pays tiers dans le cadre d'accords de réciprocité, d'y exercer la profession de son choix, d'y faire venir sa famille et d'y développer des activités économiques de son choix dans le cadre des lois existantes. Elle bénéficie pour l'instant aux ressortissants des pays de la Communauté européenne, avec encore un certain nombre de restrictions liées à la reconnaissance de diplômes permettant d'exercer certaines professions.

Migrations

Mouvements de personnes ou de populations d'un territoire ou d'un pays à un autre. Le phénomène migratoire est une constante des sociétés humaines. Les migrations peuvent être internes ou internationales selon que les migrants restent ou non dans le même pays.

Elles peuvent être **frontalières** quand elles impliquent le franchissement quotidien d'une frontière dans les deux sens entre un pays de résidence et un pays de travail.

Elles peuvent être **saisonnnières** quand elles se déroulent sur une période courte liée à une activité se pratiquant à un moment précis de l'année.

Elles peuvent être **temporaires** quand elles sont suivies, après une période plus ou moins longue, par une nouvelle migration (par exemple migration de travail qui initialement au moins ne se justifie que par la volonté de gagner sa vie dans un pays donné, tout en ayant l'objectif de rentrer après un certain délai dans son pays d'origine).

Elles sont dites **définitives** quand elles conduisent à l'installation définitive dans le territoire d'arrivée et à l'abandon de celui d'origine (on parle alors de migration de peuplement, qui se déroule vers un pays considéré a priori comme territoire d'installation).

Très souvent les migrations temporaires se transforment en migrations définitives sans que les migrants ne l'aient nécessairement prévu ni même souhaité.

On appelle « solde migratoire » la différence entre le nombre d'immigrations et le nombre d'émigrations.

Enfin les migrations ont des causes multiples : économiques le plus souvent mais également politiques. Lorsque les facteurs d'attraction vers le pays d'accueil dominant on parle de migration « *pull* ». Lorsque les facteurs d'expulsion hors du pays d'origine dominant, on parle de migration « *push* ».

On qualifie de « migration forcée » la migration involontaire, liée aux persécutions, à la guerre, etc.

Naturalisations

Les étrangers peuvent demander leur naturalisation après cinq années de résidence en France. L'instruction dure en moyenne quelques mois. L'acquisition de la nationalité peut également s'obtenir suite à un mariage avec un Français. Enfin, depuis l'adoption de la loi dite Guigou, en 1998, les enfants nés en France de parents étrangers deviennent français à leur majorité, sauf s'ils ne le souhaitent pas. Leurs parents ont, eux, de nouveau le droit d'obtenir la nationalité pour leur enfant à partir de 13 ans. En 2000, plus de 150 000 personnes ont ainsi acquis la nationalité française.

Noria

Le mot désigne à l'origine une roue à eau utilisée dans les pays arabes et remplissant simultanément un récipient dans un puits tout en en déversant un autre dans un canal d'irrigation. Cette image correspond à l'idée que les émigrés d'un pays donné peuvent se relayer plus ou moins régulièrement dans le pays d'accueil de manière à ce que pendant que l'un accumule une épargne par son travail à l'étranger, un autre la réinvestit utilement dans le pays de départ. Ce système a fonctionné avec l'immigration algérienne jusque dans les années 1950, et il a ensuite fonctionné avec l'immigration des originaires de la vallée du fleuve Sénégal jusqu'en 1974. Il a permis le maintien du contact entre les migrants et leurs zones de départ. Pour fonctionner, il exige une certaine souplesse au niveau de la gestion des entrées et sorties, souplesse qui a disparu en 1974 avec la suspension de l'immigration économique et les restrictions aux possibilités de séjour dans le pays d'origine. Un système migratoire en noria peut être intégré efficacement à une politique de co-développement.

Préférence nationale ou communautaire

Ce principe consiste à accorder la priorité aux candidats nationaux ou ressortissants de la Communauté européenne lorsque plusieurs candidats se présentent, par exemple pour une offre d'emploi.

Lorsque la préférence nationale a fait l'objet de propositions d'élargissement à d'autres domaines que l'emploi, tels que le logement, la scolarité, la santé ou la protection sociale, celles-ci ont toujours été jugées contraires aux principes d'égalité et de non-discrimination. Par contre, dans le domaine de l'emploi, on constate le maintien de dispositions s'apparentant à une préférence nationale ou communautaire.

Protection du marché du travail

Ensemble de mesures visant à éviter la concurrence des étrangers vis-à-vis des nationaux dans un certain nombre de secteurs. Elles existent parfois de manière permanente mais sont surtout appliquées en période de crise. Elles peuvent se traduire par des interdictions faites aux étrangers d'exercer telle ou telle activité (par exemple, dans certaines fonctions ou entreprises publiques), comme ce fut le cas pour les professions libérales pendant les années 1930.

La suspension de l'immigration économique qui a été décidée en juillet 1974 l'a été au nom de la protection du marché national du travail. Les autorisations de travail sont délivrées par les préfectures en fonction d'un examen de la situation locale de l'emploi. Le principe est qu'une embauche d'étranger (respectivement extra communautaire) ne se justifie pas quand il existe déjà des nationaux (respectivement communautaires) disponibles pour travailler en disposant des qualifications requises pour le poste. Appliquées avec plus ou moins de souplesse encore actuellement, ces mesures sont souvent un frein à l'embauche d'étrangers déjà présents sur le territoire national.

Réfugié

Le statut de réfugié confère une protection permanente au niveau du séjour et attribue à son bénéficiaire tous les droits d'un étranger vivant légalement en France y compris le droit au regroupement familial et le droit de devenir français. Un demandeur d'asile, même s'il bénéficie d'une protection et d'un titre de séjour, est en situation d'attente d'une réponse à sa demande du statut de réfugié. Depuis quelques années, la plupart des demandeurs d'asile sont déboutés et n'obtiennent pas le statut de réfugié. Certains se voient accorder « l'asile territorial », défini par la loi « Réséda » de 1998, qui leur permet de séjourner en France en raison des risques qu'ils peuvent courir en rentrant dans leur pays. Mais ce droit au séjour peut être suspendu si la situation change dans le pays d'origine. Pour distinguer aujourd'hui les réfugiés reconnus par l'OFPRA en fonction des critères de la Convention de Genève des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de l'asile territorial, on appelle les premiers « réfugiés statutaires ».

Regroupement familial

Le droit au regroupement familial fait l'objet du chapitre 6 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers. Il a été réaffirmé en 1976 et modifié par le décret du 4 décembre 1984 qui fixe les conditions à remplir pour pouvoir exercer ce droit. L'encadrement du regroupement familial est une des missions de l'Office des migrations internationales (OMI).

Il concerne le conjoint et les enfants mineurs du couple de tout ressortissant étranger résidant régulièrement en France depuis au moins un an, sous couvert d'un titre de séjour d'une durée de validité d'au moins un an.

Le regroupement peut être refusé si le demandeur ne justifie pas de ressources stables et suffisantes pour subvenir aux besoins de sa famille, ou s'il ne dispose pas d'un logement considéré comme normal pour une famille comparable vivant en France.

Les ressortissants des pays de la Communauté européenne ne sont pas tenus de passer par la procédure d'introduction gérée par l'OMI.

Il existe un dispositif d'accueil dans lequel sont impliqués les DDASS, le Service social d'aide aux étrangers (SSAE) ou d'autres organismes de travail social. Ce dispositif est destiné à faciliter la mise en œuvre du regroupement familial et à aider les familles à s'installer en France.

Les regroupements familiaux ont représenté l'essentiel des flux d'entrées au cours des vingt dernières années, quelquefois jusqu'à plus de 70 %.

*
* *

Annexe 3 : Les principales données chiffrées de l'immigration en France

Les étrangers

Source : INSEE.

Est étrangère toute personne qui n'a pas la nationalité française.

En mars 1999, 3,26 millions d'étrangers ont été recensés en France métropolitaine, soit 5,6 % de l'ensemble de la population. Cette proportion diminue depuis le recensement de 1982 (elle était alors de 6,8 %). Elle est proche de celles de 1968 (5,4 %) et de 1936 (5,3 %). En 1931, elle était de 6,6 %.

En 1999, parmi les étrangers, 15,6 % (soit 510 000) sont nés en France.

Les immigrés

Source : INSEE.

Est immigrée toute personne née à l'étranger, mais qui ne possédait pas la nationalité française à sa naissance et qui vit en France, qu'elle ait ultérieurement acquis la nationalité française (elle est alors Française par acquisition) ou non.

Les personnes nées françaises à l'étranger, les Français par acquisition nés en France et les étrangers nés en France sont donc exclus de cette définition de la personne immigrée. Il y a donc des étrangers non immigrés et des immigrés Français.

Pour obtenir le nombre d'immigrés on ajoute aux 2,75 millions d'étrangers nés à l'étranger les 1,56 millions de personnes nées à l'étranger qui sont devenues françaises par acquisition au cours de leur séjour en France. Cela donne un total de 4,31 millions, soit 7,4 % de l'ensemble de la population. Cette proportion est stable depuis le recensement de 1975, après une hausse continue depuis celui de 1946 (elle était alors de 5,0 %). Elle était de 6,6 % en 1931.

Les flux et soldes migratoires

Source : INSEE, calculs du rapporteur.

Les **flux migratoires** sont constitués par l'ensemble des personnes entrant dans ou sortant d'un pays donné au cours d'une période déterminée (année, période inter censitaire, etc.).

Dans un territoire donné, la différence entre flux d'entrées et flux de sorties, considérée sur une période déterminée, constitue le **solde migratoire**. Celui-ci est positif quand le nombre d'entrées a été supérieur au nombre de sorties et négatif dans le cas inverse. Il ne distingue pas a priori selon la nationalité des personnes et regroupe donc un solde migratoire de Français et un solde migratoire d'étrangers.

S'il est possible de connaître assez précisément les flux d'entrées régulières d'étrangers (par les titres de séjour par exemple), beaucoup d'incertitudes pèsent quant aux flux physiques réels, notamment du fait de la méconnaissance des nombres de personnes entrant clandestinement et des flux de sortie (étrangers et français). Les soldes migratoires sont estimés par l'INSEE à partir des flux.

Le solde migratoire peut également se calculer à partir des populations totales en début et fin de période et du solde naturel (différence entre les naissances et les décès) pendant la même période. En effet, l'accroissement de la population est égal à la somme du solde naturel et du solde migratoire. En France, le solde migratoire peut être ainsi calculé de façon assez précise entre deux recensements.

Les séries de population, soldes naturels et soldes migratoires de l'INSEE permettent de dresser les tableaux n° 1 et 2 et graphiques n° 1 et 2 ci-après.

Ils montrent que les soldes migratoires annuels de la France métropolitaine ont beaucoup varié depuis 1949 ; le maximum a été de + 860 000 en 1962, année du retour d'Algérie de nombreux Français.

La valeur moyenne des soldes estimés a été de + 183 000 entre 1955 et 1973, et de + 50 000 entre 1974 et 2001. Rapporté à la population métropolitaine, le solde estimé moyen est passé de 3,9 ‰ à 0,9 ‰ entre ces deux périodes.

Le solde total sur l'ensemble de cette période (de 47 ans) est de 4 882 000 (soldes estimés) ou 4 201 000 (solde calculé global) personnes, le solde moyen estimé est de 104 000 par an et représente de l'ordre de 2 ‰ de la population française moyenne.

Les entrées d'étrangers

Sources : OMI, OFPRA, Ministère de l'intérieur, DPM, HCI, INED.

Dans leur globalité, elles se comptent par dizaines de millions chaque année, pour motif touristique, de simple visite ou d'affaires essentiellement.

Si l'on s'intéresse aux autres types de séjour permanent ou temporaire (travail, regroupement familial au sens large, demandes d'asile) des étrangers, les sources statistiques sont multiples : OMI, OFPRA, ministère de l'Intérieur. Ces statistiques ne mesurent que les entrées régulières et elles correspondent à la fois à certaines arrivées d'étrangers sur le territoire national et aux régularisations de personnes qui s'y trouvaient déjà en situation irrégulière, d'où des décalages dans le temps par rapport à la date d'entrée effective sur le territoire français.

La DPM et le groupe permanent du HCI chargé des statistiques procèdent à des synthèses annuelles. Pour les quatre dernières années connues, les chiffres du Haut Conseil à l'intégration correspondant aux nouveaux séjours réguliers d'au moins un an sont : 141 000 en 1998, 112 000 en 1999, 124 000 en 2000 et 137 000 en 2001, hors étudiants, dont 30 à 31 000 ressortissants de l'UE ou de l'EEE chaque année.

Les statistiques de l'OMI donnent des séries de chiffres couvrant la période 1946-2000, qui permettent de dresser les tableaux n° 3 et 4 et graphiques n° 3, 4 et 5 ci-après.

Les demandeurs d'asile

Sources : OFPRA, DPM et ministère de l'Intérieur.

En France, les demandes d'asile conventionnel ont triplé entre 1984 et 1989, pour culminer à un plafond de 61 400 en 1989, chiffre jamais atteint depuis. Les taux d'acceptation ont alors diminué au fur et à mesure que les demandes augmentaient. En 1978, on enregistrait 94 % de décisions favorables à l'octroi du statut de réfugié politique. Entre 1978 et 1990, ce pourcentage est descendu à 65 % en 1984, 43 % en 1985, 28 % en 1989, enfin à 15,5 % en 1990. Plus il y avait de postulants, moins on admettait de réfugiés en proportion.

Fin 1991, le droit au travail est retiré aux demandeurs d'asile. Cette politique dissuasive se traduit par une forte diminution du nombre de demandeurs d'asile entre 1991 et 1996. En 1996, il n'y a plus que 17 400 postulants et le taux de reconnaissance est de 20 %. De 1995 à 2001, le taux de reconnaissance se stabilise à un faible niveau, compris entre 16 et 20 %, avec un nombre de réfugiés admis statutairement en France constamment inférieur à 5 000 par an entre 1995 et 1999 (très légèrement supérieur à 5 000 en 2000, et égal à 7 323 en 2001).

Les nombres de demandeurs d'asile conventionnel, de réfugiés et les taux de reconnaissance du statut de réfugié, calculés chaque année par rapport au nombre de décisions prises, font l'objet du tableau n° 5 et des deux graphiques n° 6 et 7 ci-après.

Les demandes d'asile territorial et les décisions d'octroi sont récapitulées dans le même tableau n° 5. Le pourcentage de décisions favorables est très faible.

Les acquisitions de la nationalité française

Sources : Ministères de la justice et de l'emploi et de la solidarité (DPM).

La nationalité française peut s'acquérir selon plusieurs modes. Le principal est constitué par les naturalisations et réintégrations, qui font l'objet d'un décret. Les autres modes d'acquisition sont la déclaration, qui concerne notamment les mariages avec un ou une Français(e), et les différentes procédures qui concernent ou ont concerné les enfants nés en France de parents étrangers (déclaration, manifestation de volonté, par anticipation ou sans formalité).

Dans son ouvrage « *Qu'est-ce qu'un Français ?* » (Grasset, 2002), Patrick WEIL a récapitulé les chiffres correspondant aux différents modes d'acquisition de la nationalité française depuis 1945, voire 1937. Le croisement de ces données et des données les plus récentes des mêmes sources a permis d'établir le tableau n° 6 et le graphique n° 8 ci-joints. Après une forte hausse jusqu'en 2000, on observe une baisse en 2001.

Les sorties d'étrangers

Les sorties du territoire ne font l'objet d'aucun suivi particulier, ce qui empêche de « boucler » l'estimation chiffrée des mouvements migratoires (d'étrangers et de Français) concernant la France.

Les étrangers en situation irrégulière

Les spécialistes s'appuient en priorité sur les opérations exceptionnelles de régularisation, tout en reconnaissant qu'elles ne font apparaître qu'une partie de l'ensemble des clandestins. Les estimations citées varient entre 250 000 et 350 000, nombres à rapprocher des 3,26 millions d'étrangers recensés en France en 1999.

Populations et soldes naturels et migratoires depuis 1949 (France métropolitaine)

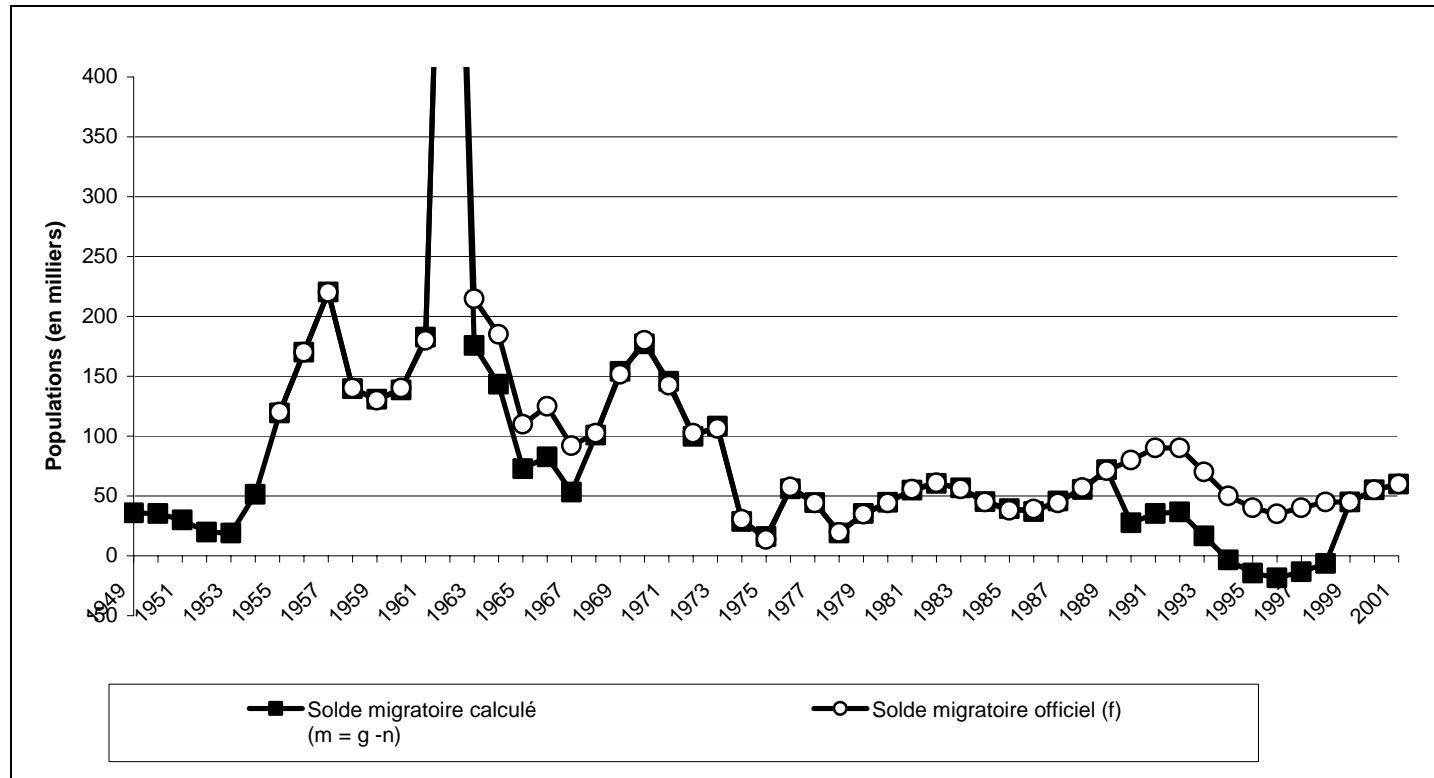
Année	Populations : source INSEE						Solde migratoire calculé rapporté à la population (m/P)	Solde migratoire estimé rapporté à la population (f/P)
	en milieu d'année (P)	au 1 ^{er} janvier	Solde global (g)	Solde naturel (n)	Solde migratoire calculé (m)=(g-n)	Solde migratoire estimé (f)		
(en milliers)							(en ‰)	
1949	41 480	41 313	335	299	36		0,9	
1950	41 829	41 647	363	328	35		0,8	
1951	42 156	42 011	291	261	30		0,7	
1952	42 460	42 301	317	297	20		0,5	
1953	42 752	42 619	267	248	19		0,4	
1954	43 057	42 885	343	292	51		1,2	
1955	43 428	43 229	399	280	119	120	2,7	2,8
1956	43 843	43 627	431	261	170	170	3,9	3,9
1957	44 311	44 059	505	284	220	220	5,0	5,0
1958	44 789	44 563	451	312	140	140	3,1	3,1
1959	45 240	45 015	451	320	131	130	2,9	2,9
1960	45 684	45 465	437	299	138	140	3,0	3,1
1961	46 163	45 903	521	338	183	180	4,0	3,9
1962	46 998	46 423	1 149	291	858	860	18,3	18,3
1963	47 816	47 573	487	311	176	215	3,7	4,5
1964	48 310	48 059	501	358	143	185	3,0	3,8
1965	48 758	48 561	395	322	73	110	1,5	2,3
1966	49 164	48 955	417	335	82	125	1,7	2,5
1967	49 548	49 373	351	298	53	92	1,1	1,9
1968	49 915	49 723	383	282	101	102	2,0	2,0
1969	50 318	50 107	423	269	154	152	3,1	3,0
1970	50 772	50 529	485	308	177	180	3,5	3,5
1971	51 251	51 015	473	327	146	143	2,8	2,8
1972	51 701	51 487	427	328	100	102	1,9	2,0
1973	52 118	51 915	407	298	108	106	2,1	2,0
1974	52 460	52 321	277	249	29	31	0,5	0,6

Année	Populations : source INSEE						Solde migratoire calculé rapporté à la population (m/P) (en ‰)	Solde migratoire estimé rapporté à la population (f/P) (en ‰)
	en milieu d'année (P)	au 1 ^{er} janvier	Solde global (g) (en milliers)	Solde naturel (n)	Solde migratoire calculé (m)=(g-n)	Solde migratoire estimé (f)		
1975	52 699	52 599	201	185	16	14	0,3	0,3
1976	52 909	52 799	219	163	56	57	1,1	1,1
1977	53 145	53 019	253	209	44	44	0,8	0,8
1978	53 376	53 271	209	190	19	19	0,4	0,4
1979	53 606	53 481	251	216	35	35	0,7	0,6
1980	53 880	53 731	298	253	45	44	0,8	0,8
1981	54 182	54 029	305	251	55	56	1,0	1,0
1982	54 492	54 335	315	254	61	61	1,1	1,1
1983	54 772	54 649	245	189	57	56	1,0	1,0
1984	55 026	54 895	263	217	45	45	0,8	0,8
1985	55 285	55 157	255	216	39	38	0,7	0,7
1986	55 547	55 413	269	232	37	39	0,7	0,7
1987	55 824	55 681	286	240	46	44	0,8	0,8
1988	56 118	55 967	302	247	55	57	1,0	1,0
1989	56 423	56 269	308	236	72	71	1,3	1,3
1990	56 709	56 577	264	236	27	80	0,5	1,4
1991	56 976	56 841	270	234	35	90	0,6	1,6
1992	57 240	57 111	259	222	36	90	0,6	1,6
1993	57 467	57 369	196	179	17	70	0,3	1,2
1994	57 659	57 565	188	191	-4	50	-0,1	0,9
1995	57 844	57 753	184	198	-15	40	-0,3	0,7
1996	58 026	57 936	180	199	-19	35	-0,3	0,6
1997	58 208	58 116	183	197	-14	40	-0,2	0,7
1998	58 398	58 299	198	204	-7	45	-0,1	0,8
1999	58 623	58 497	252	207	45	45	0,8	0,8
2000	58 893	58 749	289	239	50	50	0,8	0,8
2001	59 191	59 037	307	247	60	60	1,0	1,0

Soldes migratoires par périodes (France métropolitaine)

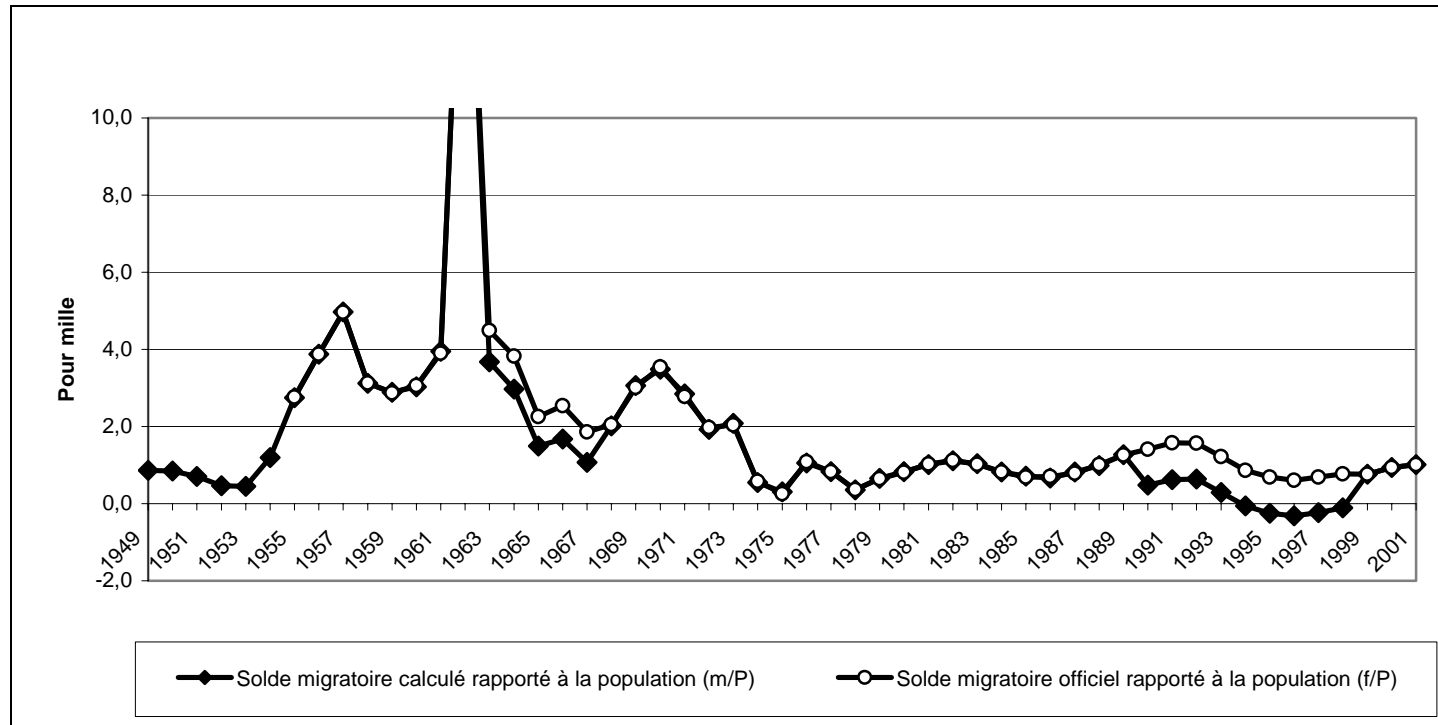
Périodes	Solde migratoire total		Solde migratoire moyen		Taux de solde moyen (‰)	
	calculé	estimé	calculé	estimé	calculé	estimé
1955-1973	3 272	3 472	172	183	3,6	3,9
1955-1973 hors 1962	2 414	2 612	134	145	2,8	3,1
1974-2001	929	1 410	33	50	0,6	0,9
1955-2001	4 201	4 882	89	104	1,8	2,1

Soldes migratoires 1949-2001 (en milliers de personnes)



Source : INSEE.

Soldes migratoires rapportés à la population (‰)



Source : INSEE.

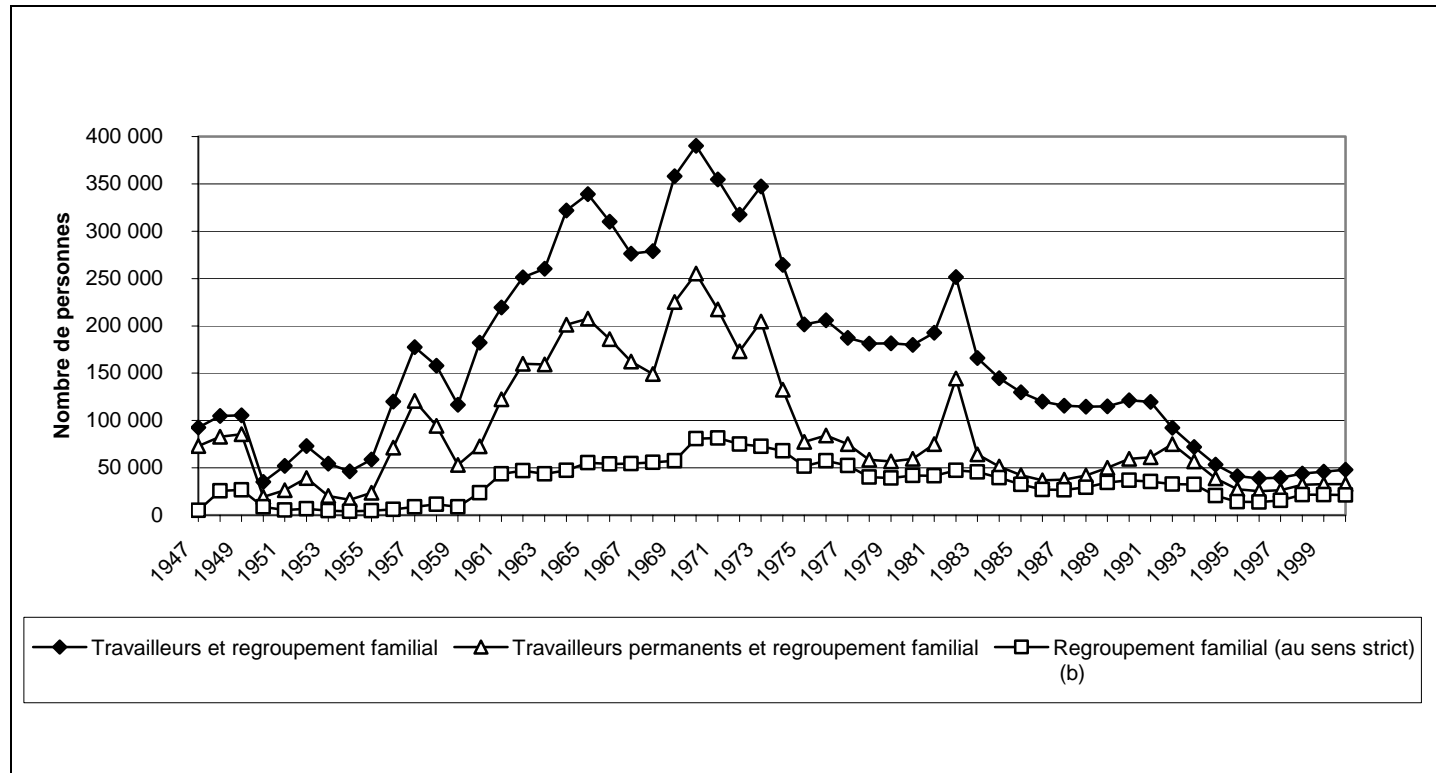
Entrées d'étrangers en France, de 1946 à 2000

Année	Travailleurs	dont travailleurs permanents	Regroupement familial (au sens strict)	Total	dont Immigration "permanente"	Population métropol itaine	Flux (a+b) rapporté à la population	Flux (e+b) rapporté à la population
	Source : OMI					Source : INSEE		
	(a)	(e)	(b)	(a) + (b)	(e+b)	(en milliers)	(%)	(%)
1946	41 713	30 171						
1947	87 665	68 223	4 930	92 595	73 153			
1948	78 840	57 039	25 822	104 662	82 861			
1949	78 832	58 782	26 597	105 429	85 379			
1950	26 440	10 525	8 782	35 222	19 307			
1951	46 709	20 996	5 283	51 992	26 279			
1952	66 534	32 750	6 616	73 150	39 366			
1953	49 536	15 361	4 882	54 418	20 243			
1954	42 166	12 292	4 101	46 267	16 393	42 781	1,1	0,4
1955	54 305	19 029	4 647	58 952	23 676	43 428	1,4	0,5
1956	114 159	65 428	5 951	120 110	71 379	43 843	2,7	1,6
1957	168 662	111 693	8 851	177 513	120 544	44 311	4,0	2,7
1958	146 347	82 818	11 510	157 857	94 328	44 789	3,5	2,1
1959	107 976	44 179	8 832	116 808	53 011	45 240	2,6	1,2
1960	158 712	48 914	23 693	182 405	72 607	45 684	4,0	1,6
1961	175 883	78 927	43 454	219 337	122 381	46 163	4,8	2,7
1962	204 162	113 069	47 028	251 190	160 097	46 998	5,3	3,4
1963	216 797	115 523	43 580	260 377	159 103	47 816	5,4	3,3

Année	Travailleurs	dont travailleurs permanents	Regroupement familial (au sens strict)	Total	dont Immigration "permanente"	Population métropol itaine	Flux (a+b) rapporté à la population	Flux (e+b) rapporté à la population
	Source : OMI					Source : INSEE		
	(a)	(e)	(b)	(a) + (b)	(e+b)	(en milliers)	(‰)	(‰)
1964	274 681	153 731	47 293	321 974	201 024	48 310	6,7	4,2
1965	283 634	152 063	55 429	339 063	207 492	48 758	7,0	4,3
1966	255 995	131 725	54 145	310 140	185 870	49 164	6,3	3,8
1967	221 804	107 833	54 479	276 283	162 312	49 548	5,6	3,3
1968	223 023	93 165	55 812	278 835	148 977	49 915	5,6	3,0
1969	300 673	167 802	57 333	358 006	225 135	50 318	7,1	4,5
1970	309 301	174 243	80 952	390 253	255 195	50 772	7,7	5,0
1971	273 201	136 004	81 496	354 697	217 500	51 251	6,9	4,2
1972	242 566	98 074	74 955	317 521	173 029	51 701	6,1	3,3
1973	274 513	132 055	72 647	347 160	204 702	52 118	6,7	3,9
1974	196 244	64 461	68 038	264 282	132 499	52 460	5,0	2,5
1975	149 717	25 591	51 824	201 541	77 415	52 699	3,8	1,5
1976	148 423	26 949	57 377	205 800	84 326	52 909	3,9	1,6
1977	134 872	22 756	52 318	187 190	75 074	53 415	3,5	1,4
1978	141 014	18 356	40 123	181 137	58 479	53 376	3,4	1,1
1979	142 110	17 395	39 300	181 410	56 695	53 606	3,4	1,1
1980	137 806	17 370	42 020	179 826	59 390	53 880	3,3	1,1
1981	150 975	33 433	41 589	192 564	75 022	54 182	3,6	1,4
1982	204 046	96 962	47 396	251 442	144 358	54 492	4,6	2,6

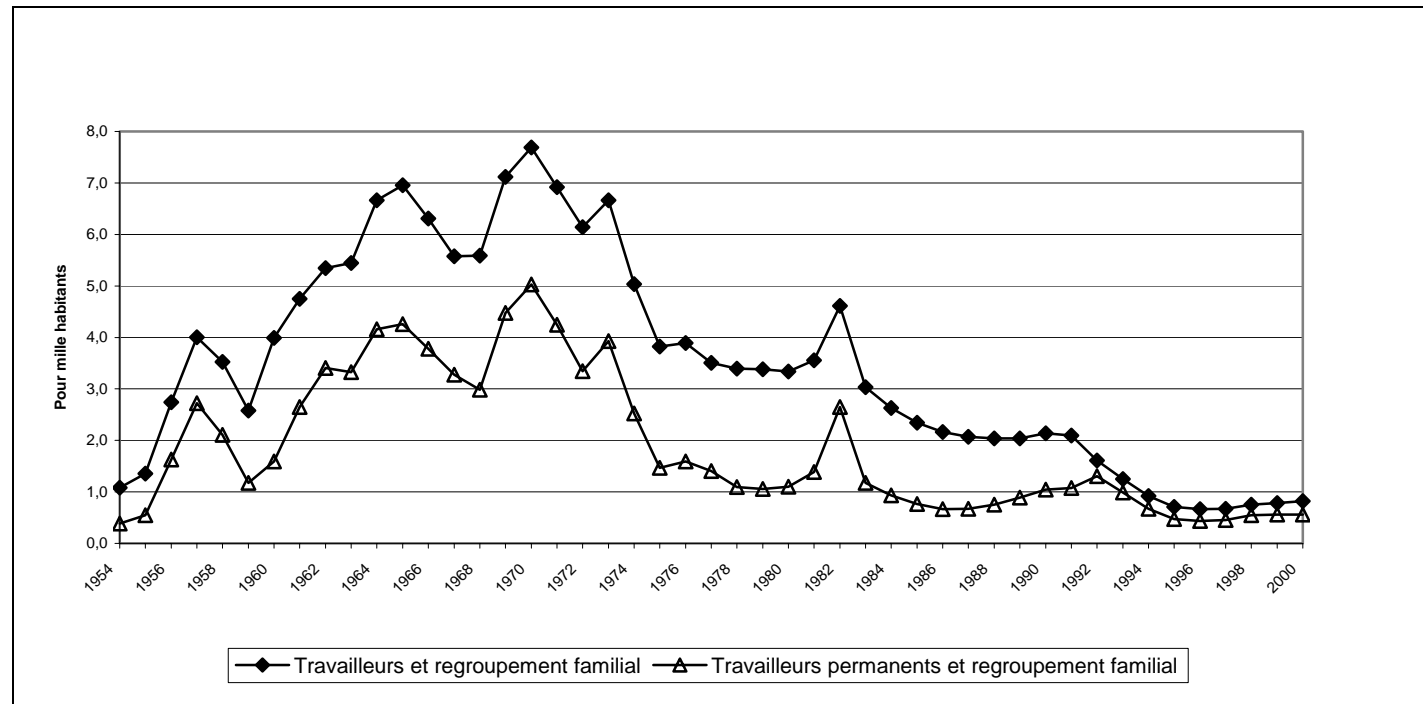
Année	Travailleurs	dont travailleurs permanents	Regroupement familial (au sens strict)	Total	dont Immigration "permanente"	Population métropol itaine	Flux (a+b) rapporté à la population	Flux (e+b) rapporté à la population
	Source : OMI					Source : INSEE		
	(a)	(e)	(b)	(a) + (b)	(e+b)	(en milliers)	(‰)	(‰)
1983	120 340	18 483	45 767	166 107	64 250	54 772	3,0	1,2
1984	105 024	11 804	39 621	144 645	51 425	55 026	2,6	0,9
1985	97 139	9 716	32 545	129 684	42 261	55 284	2,3	0,8
1986	92 908	9 867	27 140	120 048	37 007	55 547	2,2	0,7
1987	88 878	10 709	26 769	115 647	37 478	55 824	2,1	0,7
1988	85 141	12 705	29 345	114 486	42 050	56 118	2,0	0,7
1989	80 514	15 592	34 594	115 108	50 186	56 423	2,0	0,9
1990	84 449	22 393	36 949	121 398	59 342	56 735	2,1	1,0
1991	83 923	25 607	35 625	119 548	61 232	57 055	2,1	1,1
1992	59 771	42 255	32 665	92 436	74 920	57 374	1,6	1,3
1993	39 715	24 388	32 435	72 150	56 823	57 654	1,3	1,0
1994	32 751	18 349	20 646	53 397	38 995	57 900	0,9	0,7
1995	26 984	13 106	14 360	41 344	27 466	58 139	0,7	0,5
1996	25 048	11 450	13 889	38 937	25 339	58 375	0,7	0,4
1997	23 888	11 004	15 535	39 423	26 539	58 610	0,7	0,5
1998	22 142	10 324	21 690	43 832	32 014	58 398	0,8	0,5
1999	24 298	10 895	21 762	46 060	32 657	58 620	0,8	0,6
2000	26 771	11 340	21 404	48 175	32 744	58 744	0,8	0,6

Flux entrants d'étrangers 1947-2000



Source : OMI.

Flux entrants d'étrangers rapportés à la population (%)

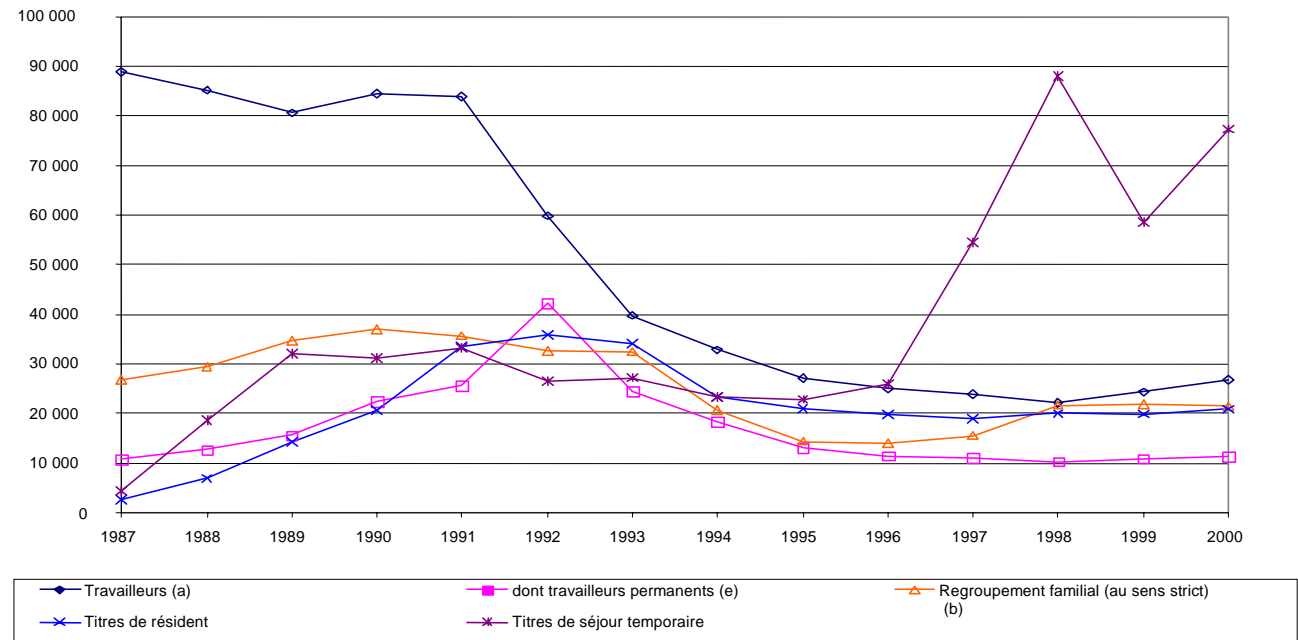


Source : OMI.

Entrées d'étrangers en France, de 1987 à 2000

Année	Travailleurs	dont travailleurs permanents	Regroupement familial (au sens strict)	Titres de résident (famille de Français, réfugiés et leur famille)	Titres de séjour temporaire (étudiants, stagiaires, visiteurs, vie privée et familiale, etc.)	Total général	dont immigration "permanente"	Population métropolitaine	Flux entrant (a+b+c+d) rapporté à la population	Flux "permanent" (e+b+c) rapporté à la population
	Source : OMI							Source : INSEE		
	(a)	(e)	(b)	(c)	(d)	(a+b+c+d)	(e+b+c)	(en milliers)	(en ‰)	(en ‰)
1987	88 878	10 709	26 769	2 538	4 438	122 623	40 016	55 824	2,2	0,7
1988	85 141	12 705	29 345	6 871	18 707	140 064	48 921	56 118	2,5	0,9
1989	80 514	15 592	34 594	14 275	32 014	161 397	64 461	56 423	2,9	1,1
1990	84 449	22 393	36 949	20 588	31 061	173 047	79 930	56 735	3,1	1,4
1991	83 923	25 607	35 625	33 446	33 266	186 260	94 678	57 055	3,3	1,7
1992	59 771	42 255	32 665	35 904	26 468	154 808	110 824	57 374	2,7	1,9
1993	39 715	24 388	32 435	34 150	27 180	133 480	90 973	57 654	2,3	1,6
1994	32 751	18 349	20 646	23 263	23 340	100 000	62 258	57 900	1,7	1,1
1995	26 984	13 106	14 360	20 974	22 818	85 136	48 440	58 139	1,5	0,8
1996	25 048	11 450	13 889	19 861	25 866	84 664	45 200	58 375	1,5	0,8
1997	23 888	11 004	15 535	18 868	54 409	112 700	45 407	58 610	1,9	0,8
1998	22 142	10 324	21 690	19 953	87 980	151 765	51 967	58 398	2,6	0,9
1999	24 298	10 895	21 762	19 895	58 562	124 517	52 552	58 620	2,1	0,9
2000	26 771	11 340	21 404	20 860	77 249	146 284	53 604	58 744	2,5	0,9

Entrées d'étrangers 1987-2000



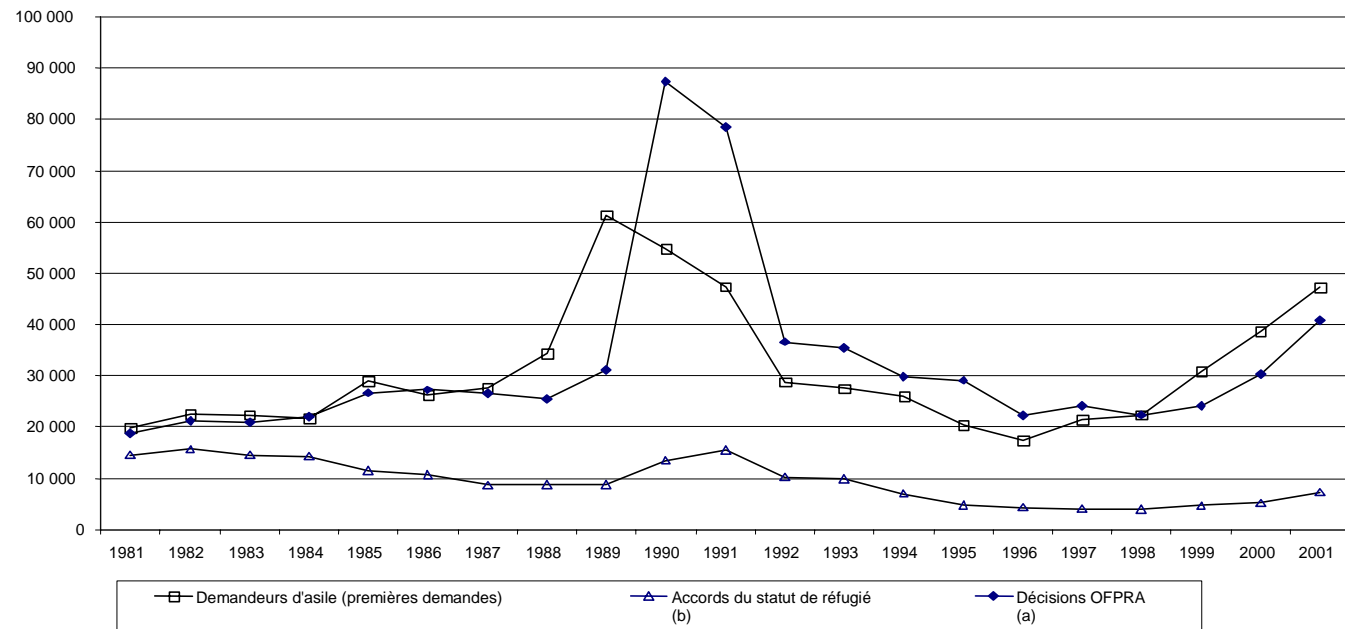
Source : OMI.

Demandes d'asile conventionnel et territorial et accords

Année	Demandes d'asile conventionnel (premières demandes)	Décisions OFPRA (a)	Accords du statut de réfugié (b)	Taux d'accord (b/a)	Demandes d'asile territorial	Octroi de l'asile territorial	Taux d'accord
1978				94 %			
1981	19 863	18 767	14 586	78 %			
1982	22 505	21 210	15 670	74 %			
1983	22 350	20 860	14 608	70 %			
1984	21 714	21 928	14 314	65 %			
1985	28 925	26 662	11 539	43 %			
1986	26 290	27 274	10 645	39 %			
1987	27 672	26 628	8 704	33 %			
1988	34 352	25 425	8 794	35 %			
1989	61 422	31 170	8 770	28 %			
1990	54 813	87 352	13 486	15 %			
1991	47 380	78 442	15 467	20 %			
1992	28 872	36 646	10 266	28 %			
1993	27 564	35 489	9 914	28 %			
1994	25 964	29 710	7 025	24 %			
1995	20 415	29 096	4 742	16 %			
1996	17 405	22 203	4 344	20 %			
1997	21 416	24 167	4 112	17 %			
1998	22 375	22 405	3 941	18 %	1 414	52	3,7 %
1999	30 907	24 151	4 659	19 %	8 151	497	6,1 %
2000	38 747	30 278	5 185	17 %	13 843	351	2,5 %
2001	47 291	40 779	7 323	18 %	31 190	279	0,9 %

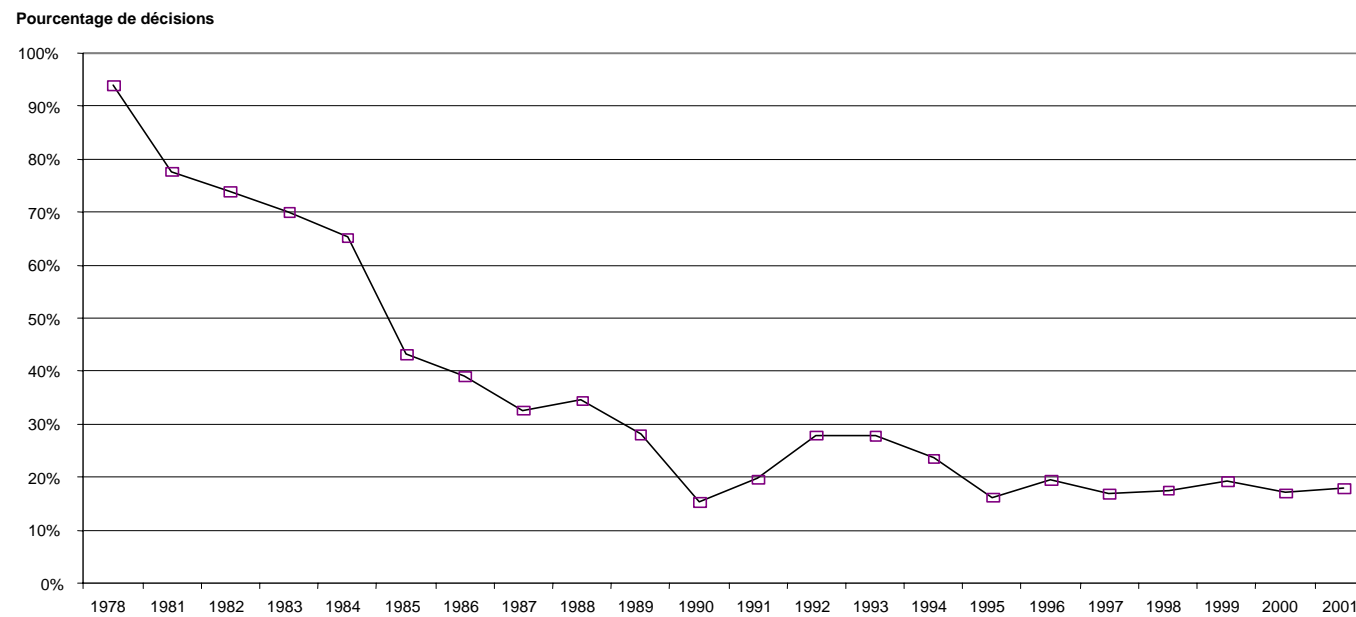
Source : OFPRA.

Demandes d'asile conventionnel, dossiers examinés et accords du statut de réfugié



Source : OFPRA.

Taux d'accord annuel du statut de réfugié



Source : OFPRA.

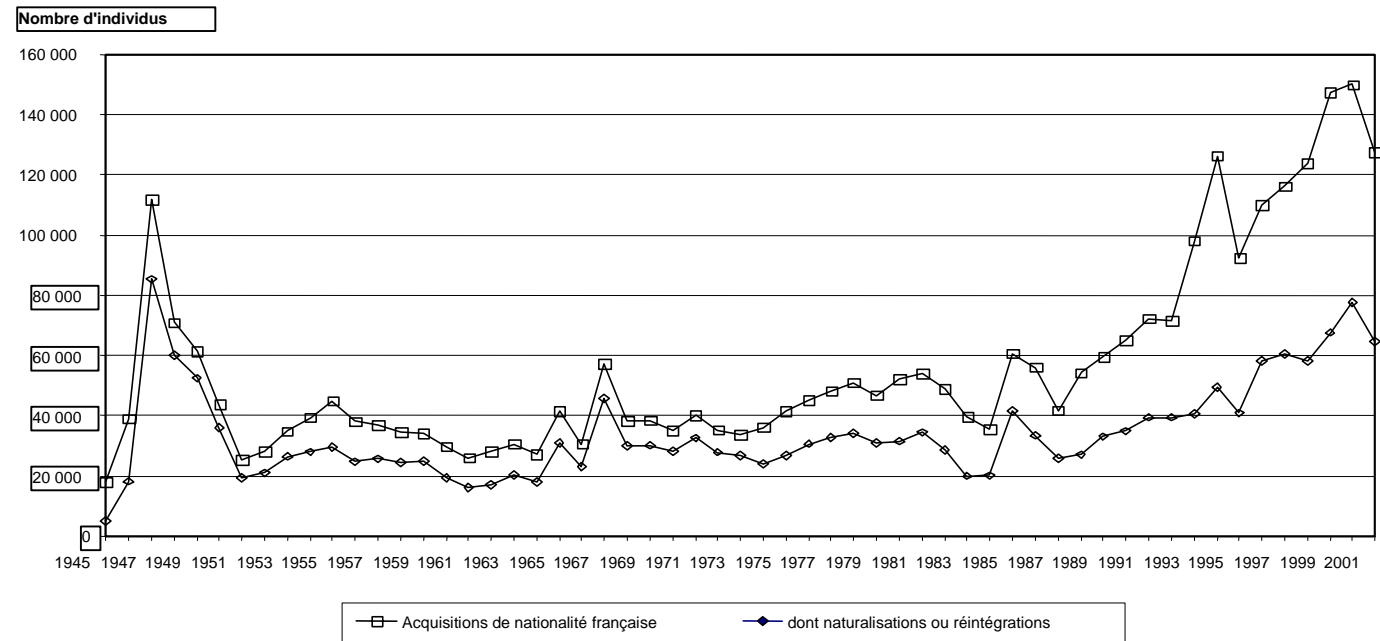
Acquisitions de la nationalité française

Années	Acquisitions de nationalité française	dont naturalisations ou réintégrations	dont déclarations ou autres
Sources : ministères de la Justice, des Affaires sociales, du Travail et de la solidarité (DPM)			
1945	17 884	4 983	12 901
1946	38 869	18 114	20 755
1947	111 736	85 243	26 493
1948	70 925	60 009	10 916
1949	61 270	52 407	8 863
1950	43 790	35 964	7 826
1951	25 257	19 462	5 795
1952	28 139	20 998	7 141
1953	34 824	26 477	8 347
1954	39 308	27 886	11 422
1955	44 972	29 577	15 395
1956	38 040	24 704	13 336
1957	36 890	25 590	11 300
1958	34 452	24 452	10 000
1959	34 098	24 780	9 318
1960	29 683	19 208	10 475
1961	25 954	15 952	10 002
1962	28 149	16 894	11 255
1963	30 648	20 307	10 341
1964	27 289	17 810	9 479
1965	41 487	30 859	10 628
1966	30 488	22 874	7 614
1967	57 231	45 663	11 568
1968	38 287	29 935	8 352
1969	38 397	30 116	8 281
1970	35 000	27 986	7 014
1971	39 989	32 554	7 435
1972	35 254	27 851	7 403
1973	33 662	26 651	7 011
1974	36 050	24 028	12 022
1975	41 388	26 674	14 714
1976	45 131	30 667	14 464
1977	48 135	32 906	15 229
1978	50 977	34 105	16 872

Années	Acquisitions de nationalité française	dont naturalisations ou réintégrations	dont déclarations ou autres
Sources : ministères de la Justice, des Affaires sociales, du Travail et de la solidarité (DPM)			
1979	46 810	30 982	15 828
1980	52 129	31 504	20 625
1981	54 030	34 400	19 630
1982	48 835	28 459	20 376
1983	39 714	19 990	19 724
1984	35 575	20 056	15 519
1985	60 688	41 588	19 100
1986	55 975	33 402	22 573
1987	41 758	25 702	16 056
1988	54 313	26 961	27 352
1989	59 528	33 040	26 488
1990	64 991	34 889	30 102
1991	72 242	39 445	32 797
1992	71 601	39 346	32 255
1993	98 170	40 739	57 431
1994	126 341	49 449	76 892
1995	92 412	40 867	51 545
1996	109 940	58 098	51 842
1997	116 286	60 485	55 801
1998	123 761	58 123	65 638
1999	147 522	67 569	79 953
2000	150 025	77 478	72 547
2001	127 548	64 595	62 953
Total 1945-2001	3 223 847	1 950 853	1 272 994
Moyenne	56 559	34 225	22 333
Source : INSEE			
1937	40 412	25 309	15 103
1938	77 870	38 899	38 971
1939	118 300	76 169	42 131
Total 1937-1939	236 582	140 377	96 205
Moyenne	78 861	46 792	32 068

Sources : INSEE, pour les années 1937 à 1939 ;
ministères de la Justice, des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité (DPM), pour les années 1945 à 2001.

Acquisitions de la nationalité française depuis 1945



Sources : ministères de la Justice, des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité (DPM), Haut conseil à l'intégration.

Annexe 4 : Les étrangers et les immigrés en France

Cette annexe, établie par la Mission INSEE du Conseil économique et social, est une synthèse de documents de référence à caractère statistique. Les sources utilisées figurent au point VI.

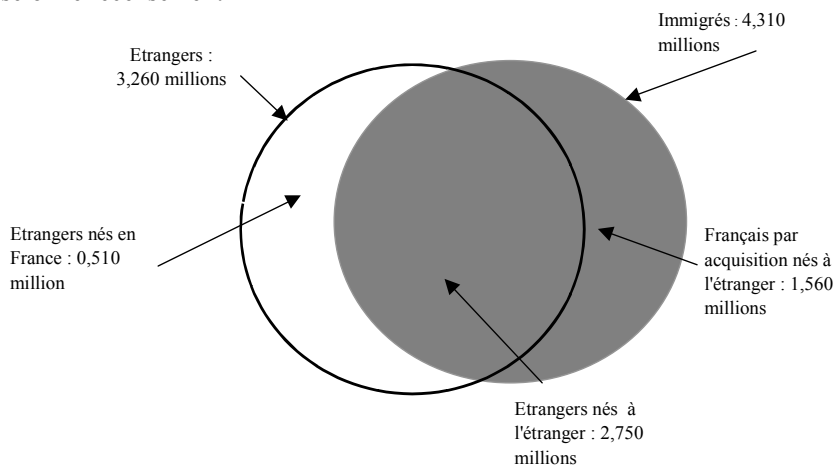
I - CADRAGE GÉNÉRAL

La **population étrangère** est définie en fonction d'un critère de nationalité : est étrangère, toute personne résidant en France qui ne possède pas la nationalité française. Un étranger peut acquérir la nationalité française au cours de sa vie, en fonction des possibilités offerte par la législation. Il devient **alors Français par acquisition**, par opposition **aux Français de naissance**. **En mars 1999, 3,260 millions d'étrangers ont été recensés en France métropolitaine, soit 5,6 % de l'ensemble de la population.** Parmi ces étrangers, 15,6 % (soit 0,51 million) sont nés en France.

La **population immigrée**, quant à elle, est définie en fonction d'un double critère de nationalité et de lieu de naissance : est immigrée toute personne née à l'étranger mais qui ne possédait pas la nationalité française à sa naissance et qui vit en France. Les personnes nées françaises à l'étranger, les Français par acquisition nés en France et les étrangers nés en France sont donc exclus de cette définition. Cette définition est purement démographique et n'est retenue qu'à des fins d'étude. Dans cette définition conventionnelle, on reste immigré toute sa vie tandis que l'on peut sortir de la population étrangère en devenant Français. **En mars 1999, 4,310 millions d'immigrés résidaient en France métropolitaine, soit 7,4 % de l'ensemble de la population.**

Tout étranger n'est pas nécessairement un immigré et tout immigré n'est pas forcément un étranger (voir le graphique n° 1).

Etrangers et immigrés en mars 1999 en France métropolitaine selon le recensement

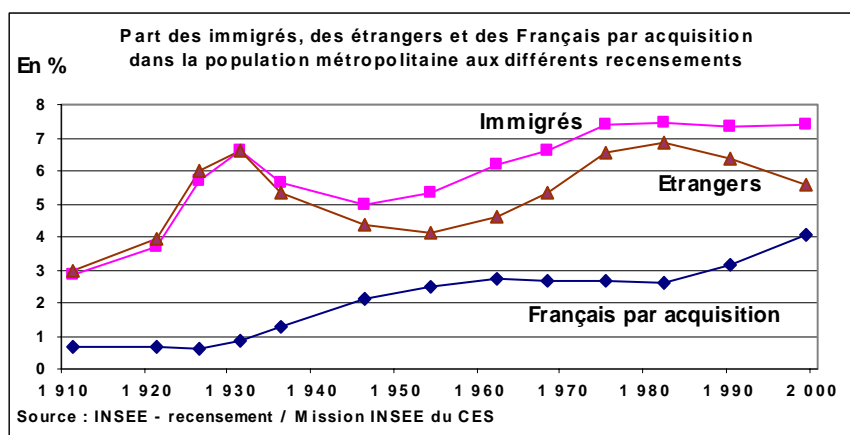


II - LA FRANCE, VIEUX PAYS D'IMMIGRATION

DÈS LE DIX-NEUVIÈME SIÈCLE, UNE IMPORTANTE IMMIGRATION

La longue tradition d'immigration qui caractérise la France est fortement liée à son histoire économique et démographique. En raison de **la faiblesse de la croissance démographique**, la baisse de la fécondité ayant débuté dès le milieu du XVIII^{ème} siècle, **la main-d'œuvre devint insuffisante, notamment au dix-neuvième siècle, pour un pays qui s'industrialisait** et qui ne pouvait pas utiliser massivement la population rurale. Aussi dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle, la France est déjà un pays d'immigration. La législation sur la nationalité (1851, 1889), en alliant droit du sol et droit du sang, a d'ailleurs pris en compte la contribution des étrangers au peuplement du pays et a permis leur intégration et celle de leurs descendants. A cette époque, la position de la France contrastait avec celle de la plupart des autres pays européens qui connaissaient fécondité élevée et émigration. Cette dissemblance a duré jusqu'à la Seconde guerre mondiale. Dans la construction, la manutention ou l'extraction, les emplois ne manquent pas et nécessitent peu de formation. Le développement des transports favorise également une immigration ouvrière. **En 1881, la France compte un million d'étrangers, qui représentent 2,7 % de la population contre 1 % en 1851.**

Part des immigrés, des étrangers et des Français par acquisition dans la population métropolitaine aux différents recensements



PREMIÈRE GUERRE MONDIALE : UNE VÉRITABLE HÉMORRAGIE

La Première guerre mondiale provoque le départ de nombreux étrangers (ressortissants des pays ennemis, nationaux mobilisables des pays alliés) et l'arrivée de réfugiés (Belges, Français établis à l'étranger). Puis à partir de 1916, les besoins de l'industrie de guerre et de l'agriculture conduisent à introduire de

nombreux travailleurs étrangers ou coloniaux²⁰⁶ : au 31 décembre 1918, le nombre d'ouvriers introduits pouvait être estimé à 450 000 dont environ 200 000 provenant d'Afrique et d'Asie. Un grand nombre sont rapatriés après l'Armistice pour ne pas gêner le placement des démobilisés dans l'industrie. En fait cette crainte s'avère vite excessive car l'effort de reconstruction nécessite un surcroît de main-d'œuvre et la Première guerre mondiale a provoqué une véritable hémorragie : 1,4 million de tués et un million de pensionnés, dont la moitié a plus de 50 % de taux d'invalidité. Bien que le retour de l'Alsace et de la Moselle lui ait rendu 1,7 million d'habitants, **la France apparaît moins peuplée en 1921 que dix ans auparavant, dans ses frontières de 1871** : elle a 39,5 millions d'habitants dans 87 départements en 1911, contre 39,1 millions dans 90 départements en 1921. Sans l'immigration – il y a 370 000 étrangers de plus en 1921 qu'en 1911 – la différence serait plus importante encore.

DE 1920 À 1930 : UNE FORTE IMMIGRATION

Ce déficit de main-d'œuvre est à l'origine d'une immigration massive d'ouvriers, presque tous Européens, à partir du second semestre 1919 et tout au long des années vingt avec des pointes en 1923, 1924 et 1930. Dans les années vingt, la France devient le second pays d'immigration au monde après les États-Unis et le premier par rapport au nombre d'habitants. **En 1931, la proportion d'immigrés et d'étrangers dans la population totale atteint un maximum : 6,6 %.**

De 1919 à 1930, le gouvernement français conclut des conventions d'immigration avec plusieurs pays frontaliers et d'Europe centrale pour encourager l'immigration et assurer le recrutement collectif de travailleurs étrangers. Ces conventions assurent aux ouvriers en provenance de ces pays l'égalité de salaires et d'assistance avec les Français. La plus grande part de l'immigration est assurée par des missions officielles d'embauchage, et plus encore par la Société générale d'immigration. Fondée en 1924, elle opère pour le compte de la grande industrie.

DANS LES ANNÉES TRENTE : CRISE ÉCONOMIQUE ET REFLUX

Dans les années trente, la crise économique et le chômage qui en résulte ralentissent l'immigration et provoquent des retours. En 1932, plusieurs lois et décrets visent à protéger la main-d'œuvre nationale en rendant plus difficile l'introduction de travailleurs étrangers. De 1931 à 1936, les sorties l'emportent sur les entrées : le déficit migratoire est d'environ 200 000 personnes. **En 1936, la proportion d'étrangers dans la population totale est redescendue à 5,3 % et celle d'immigrés à 5,6 %.** L'immigration reprend de 1936 à 1939, en raison de la reprise économique et surtout de l'arrivée des réfugiés espagnols. Ensuite, la Seconde guerre mondiale provoque de nombreux départs : « environ 300 000 étrangers et 250 000 Français (Israélites compris) ont quitté la France entre septembre 1939 et juin 1940 »²⁰⁷.

²⁰⁶ La carte de séjour est créée par le décret du 2 avril 1917 pour les étrangers de plus de 15 ans résidant en France.

²⁰⁷ Statistique du mouvement de la population années 1939 à 1942, p 1.

DES FLUX MIGRATOIRES DE NOUVEAU IMPORTANTS DE 1955 À 1973

Après 1945, afin de pallier l'insuffisance de main-d'œuvre à laquelle se heurte l'économie en pleine reconstruction puis en pleine croissance, l'Etat encourage officiellement l'immigration. La perspective de faire contribuer les étrangers au redressement démographique est également présente et l'immigration familiale admise. L'intervention de l'Etat est renforcée par l'ordonnance du 2 novembre 1945 réglementant l'entrée et le séjour des étrangers en France et portant création de **l'Office national d'immigration (ONI)** chargé du recrutement et de l'introduction des travailleurs étrangers. Des accords ou traités de main-d'œuvre sont signés avec les Etats qui disposent de ressources intéressantes pour l'économie française et désirent faire donner à leurs ressortissants des garanties dans le recrutement par l'ONI et une protection en France. En 1952, la France signe la convention de Genève de 1951, à l'origine de la pratique actuelle de l'asile, et **crée l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)**. L'OFPRA reçoit les dossiers d'étrangers entrés en France au titre de demandeurs d'asile, attribue la qualité de réfugiés et assure leur protection. L'immigration reprend donc et acquiert une nouvelle vigueur à partir de 1954. Jusqu'en 1963, les flux se rapprochent de ceux de 1921-1926. Ils restent importants par la suite avec des excédents migratoires annuels de plus de 100 000 personnes, jusqu'à la fermeture officielle des frontières en 1974. **Au recensement de 1975, la proportion d'étrangers dans la population totale a presque retrouvé son niveau de 1931 avec 6,5 %. A la même date, la proportion d'immigrés dans la population totale atteint son maximum historique : 7,4 %.**

Au début des années soixante, les entrées des Français dépassent en nombre celle des étrangers. En effet, à partir de 1956, la décolonisation commence. Elle entraîne un vaste repli vers la métropole des citoyens français vivant dans les pays d'Outre-mer devenus indépendants. Près d'un million et demi de personnes sont admises au bénéfice de la loi d'aide de survie et de réinsertion du 26 décembre 1961. La quasi-totalité d'entre elles provient du Maghreb, les deux tiers (970 000) d'Algérie. Ce mouvement qui s'est étiré jusque dans les années soixante-dix, a atteint son intensité maximale en 1962 avec l'arrivée d'au moins 650 000 « pieds noirs » d'Algérie.

À PARTIR DE 1974, RALENTISSEMENT APRÈS LA FERMETURE OFFICIELLE DES FRONTIÈRES

En juillet 1974, préoccupé par le ralentissement de la croissance économique et soucieux de limiter le nombre des étrangers, le gouvernement décida l'arrêt officiel de l'immigration hors droit d'asile, sauf dans le cadre du regroupement familial et de demandes spécifiques émanant d'employeurs. En fait, l'entrée de travailleurs, bien que freinée, ne s'est jamais tarie et l'aide au retour a donné des résultats limités. Depuis 1975, c'est désormais l'immigration de regroupement familial qui prédomine dans les statistiques de l'ONI devenu OMI (Office des migrations internationales) en 1987. **Au dernier recensement de mars 1999, la proportion d'immigrés dans la population totale est stable**

à 7,4 % tandis que celle d'étrangers après avoir atteint son maximum historique au recensement de 1982 est en régression à 5,6 %.

Finalement, au cours du XX^{ème} siècle, les proportions d'immigrés et d'étrangers dans la population totale ont connu des évolutions contrastées : forte croissance dans les années vingt puis pendant les « trente glorieuses », enfin stagnation pour la population immigrée au cours du dernier quart de siècle et diminution de la population étrangère au sein de la population totale sur cette même période. A l'inverse, la proportion de Français par acquisition a constamment progressé au cours du siècle même si elle a connu une période de stabilité du début des années soixante à la fin des années soixante-dix.

III - 150 ANS D'IMMIGRATION : UNE GRANDE DIVERSITÉ DES ORIGINES

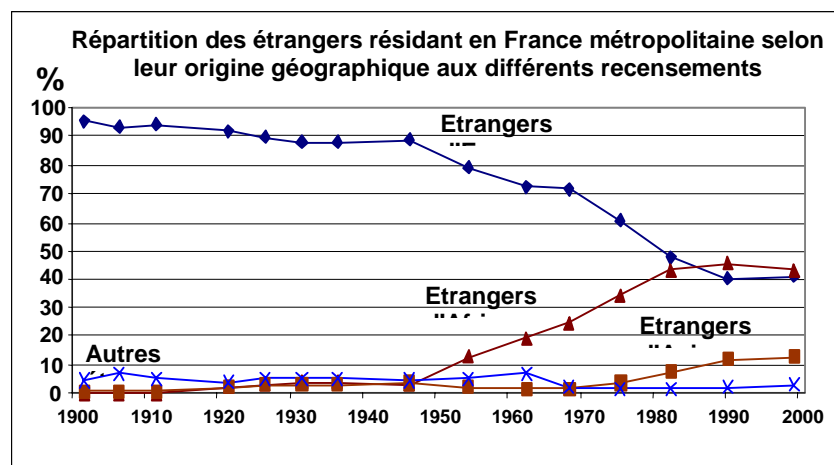
RAPPEL : UNE POPULATION ÉTRANGÈRE EN ÉVOLUTION

Au cours du XX^{ème} siècle, **l'importance de la population étrangère au sein de la population totale a connu de fortes évolutions** épousant plus ou moins les cycles économiques et les événements historiques, démographiques, etc. Au recensement de 1901, la population étrangère représente 2,7 % de la population totale résidant en France métropolitaine. Jusqu'au recensement de 1931, cette population croît pour atteindre 2,715 millions de personnes et concentrer 6,6 % de la population totale. Ensuite, elle diminue. Au recensement de 1954, 1,765 million d'étrangers sont dénombrés, soit 4,1 % de la population totale. A partir des années cinquante, la population étrangère progresse de nouveau jusqu'au recensement de 1982 où 3,714 millions de personnes se sont déclarées étrangères, soit 6,8 % de la population totale, maximum historique. Ensuite, elle diminue : 3,596 millions d'étrangers au recensement de 1990 et 3,263 millions au recensement de 1999.

DES ORIGINES GÉOGRAPHIQUES DE PLUS EN PLUS DIVERSIFIÉES

De la seconde moitié du XIX^{ème} siècle jusqu'à la fin du XX^{ème} siècle, les communautés étrangères présentes sur le sol français ont eu tendance à se diversifier et à provenir de pays de plus en plus éloignés. De la seconde moitié du XIX^{ème} jusqu'à la Seconde guerre mondiale, les étrangers résidant sur le territoire français sont presque exclusivement (à plus de 88 %) des Européens. A partir des années cinquante, la proportion d'Européens parmi les étrangers a régulièrement régressé pour se stabiliser aux deux derniers recensements de 1990 et de 1999 à 41 %. Cette régression s'est d'abord faite au profit des étrangers originaires d'Afrique puis au bénéfice des étrangers originaires d'Asie à partir des années soixante-dix.

Répartition des étrangers résidant en France métropolitaine selon leur origine géographique aux différents recensements



Source : INSEE - Recensements/Mission INSEE du CES

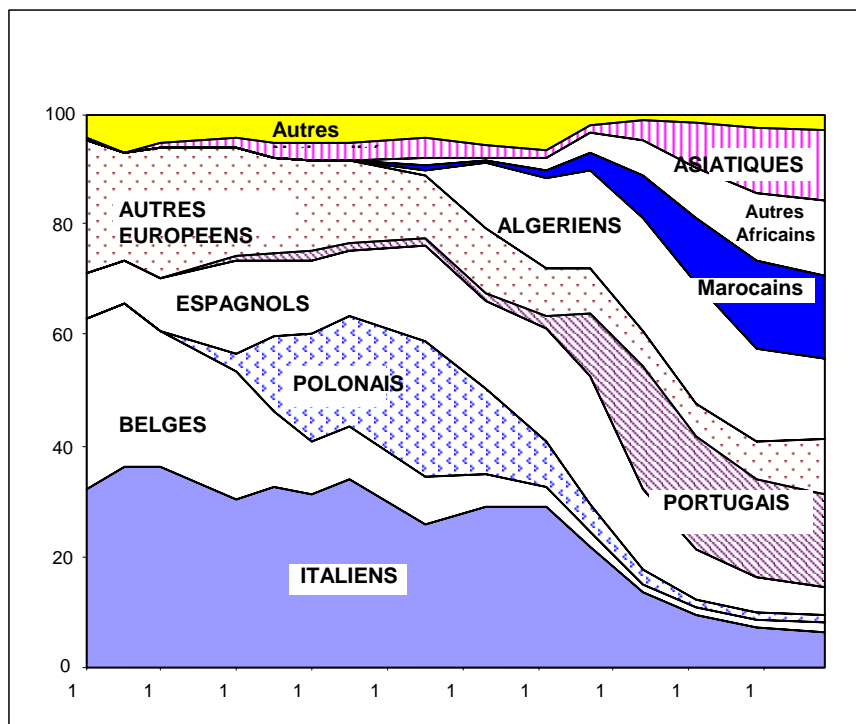
D'ABORD DES BELGES ET DES ITALIENS

Dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle et au début du XX^{ème} siècle, les étrangers qui arrivent en France sont essentiellement des Européens qui proviennent des pays limitrophes. Au recensement de 1881 où un million d'étrangers sont dénombrés sur le territoire, 24 % d'entre eux sont Italiens, 43 % sont Belges... Au recensement de 1911, 36 % des étrangers sont Italiens, 25 % sont Belges, 8,8 % sont Allemands et 7,7 % sont Espagnols. Ces nationalités rassemblent à elles seules presque huit étrangers sur dix.

ENSUITE D'AUTRES EUROPÉENS : DES ESPAGNOLS ET DES POLONAIS

La Première guerre mondiale et l'après-guerre ont été une période de bouleversements politiques : d'où l'afflux de ressortissants de nationalités soviétiques (67 000 en 1926, 72 000 en 1931), de nationalité chinoise (environ 13 000 en 1921) ou arménienne. Mais la grande majorité des étrangers demeure européenne. **L'immigration italienne reste la plus importante** : au recensement de 1936, un tiers des étrangers sont des Italiens. **L'immigration belge se tarit** : au recensement de 1921, presque un quart des étrangers sont des Belges contre 9 % au recensement de 1936. **L'immigration espagnole se développe** tandis que l'immigration polonaise apparaît et explose : 46 000 Polonais au recensement de 1921 contre 310 000 en 1926 et 508 000 en 1931. Au recensement de 1936, 11,5 % des étrangers sont Espagnols et 19 % sont Polonais.

Répartition des étrangers en France métropolitaine
par principales nationalités selon les recensements



Source : INSEE - Recensements/Mission INSEE du CES

PUIS DES MAGHRÉBINS ET DES PORTUGAIS

Au sortir de la Deuxième guerre mondiale, l'immigration reprend et répond à la fois à des objectifs économiques et démographiques. Jusqu'au début des années soixante, l'immigration italienne perdure : au recensement de 1962, 29 % des étrangers sont encore des Italiens. Mais à partir de ce recensement, l'immigration italienne régresse régulièrement : au recensement de 1999, seuls 6,2 % des étrangers sont Italiens. L'immigration espagnole continue de se développer jusqu'au recensement de 1968 où presque un quart des étrangers sont des Espagnols pour décliner ensuite continûment. L'immigration polonaise se tarit. Au début des années soixante, **l'immigration portugaise prend le relais et devient la principale immigration européenne** : au recensement de 1962, 50 000 Portugais sont dénombrés (soit 2,3 % des étrangers), pour 303 000 au recensement de 1968 (soit 11,4 % des étrangers) et 759 000 au recensement de 1975 (soit 22 % des étrangers). Au recensement de 1999, les Portugais concentrent encore 17 % des étrangers.

A partir des années cinquante, l'immigration en provenance du Maghreb et en particulier de l'Algérie prend son essor : les Algériens

représentent 12 % des étrangers au recensement de 1954, puis 16 % (en 1962), 18 % (en 1968), puis 21 % (en 1975) et plafonnent à 22 % au recensement de 1982. En 1954, toutes les personnes nées dans les possessions françaises d'Outre-mer ont été recensées comme françaises. A la date du recensement de 1954 (et de 1962), l'Algérie était un ensemble de départements français d'Outre-mer. Les résultats de ces recensements distinguent néanmoins les musulmans nés en Algérie du reste des Français²⁰⁸ : ceci permet donc de redresser les statistiques qui les concernent pour les rendre cohérentes avec celles des autres recensements. Au recensement de 1954, en France métropolitaine ces Algériens musulmans, officiellement de nationalité française, représentent à cette date 12 % de la population qui aurait été considérée comme étrangère aujourd'hui (16 % en 1962). Enfin, à la fin des années soixante et au début des années soixante-dix, l'immigration en provenance du Maroc démarre.

ENFIN DES AFRICAINS EN DEHORS DU MAGHREB ET DES ASIATIQUES

Sur les deux dernières décennies, la proportion dans la population étrangère totale d'étrangers en provenance des pays africains en dehors du Maghreb s'est développée ainsi que celle en provenance des pays asiatiques.

IV - REMARQUES

L'analyse de l'évolution de la population immigrée et de la population étrangère à partir des différents recensements est une analyse portant sur des groupes de personnes repérées à un moment donné. Cette analyse est donc dépendante des années où a eu lieu le recensement. Selon les recensements, la population étrangère atteint un maximum en 1982 avec 3,714 millions de personnes mais il est possible qu'en 1983 la population étrangère ait été plus nombreuse. La seule certitude est qu'au recensement de 1990, elle est moins nombreuse. Même si l'analyse menée est chronologique car on juxtapose les résultats de recensements successifs, elle n'est pas pour autant dynamique car elle n'intègre pas l'analyse des flux (entrées et sorties du territoire, solde migratoire), des événements démographiques (les décès notamment) et des passages entre les différents statuts (acquisition de la nationalité française en particulier). Ces remarques ne doivent pas néanmoins minorer l'apport des informations fournies par le recensement qui sur une période aussi longue (un siècle) demeure une source indispensable et fiable.

V - LES SOURCES STATISTIQUES

Pour pouvoir étudier la population étrangère ou immigrée, les sources utilisées doivent comporter les deux variables « lieu de naissance » et « nationalité » avec la distinction entre Français de naissance et Français par acquisition. C'est notamment le cas du recensement et de l'enquête emploi. Les fichiers d'état civil peuvent donner un décompte des actes ayant eu lieu sur le territoire français pour les personnes nées à l'étranger mais seules peuvent être identifiées comme immigrées celles qui sont encore étrangères. En effet, l'état civil ne distingue pas les Français de naissance des Français par acquisition.

²⁰⁸ Personnes dont le nom et le prénom ont une consonance arabe ou berbère.

Le recensement est la source principalement utilisée dans cette note. Les changements de limites territoriales, les imperfections de certains recensements, le difficile classement de certaines populations comme les « Français musulmans », l'imperfection des déclarations de la nationalité des enfants étrangers, le mode de recueil déclaratif de l'information laissent à la série un certain flou sur la précision des chiffres. Cependant on a, grâce au recensement, une très bonne mesure de l'évolution de la population immigrée depuis 1911.

VI - SOURCES UTILISÉES POUR RÉDIGER CETTE NOTE DE SYNTHÈSE

« *Bilan de vingt années d'immigration : 1946-1966* », Pierre Bideberry, Revue française des affaires sociales, avril-juin 1967.

« *La population immigrée, le résultat d'une longue histoire* », Fabienne Daguet et Suzanne Thave, INSEE Première n° 458, juin 1996.

« *La proportion d'immigrés est stable depuis 25 ans* », Julien Boëldieu et Catherine Borrel, INSEE Première n° 748, novembre 2000.

« *Un siècle de démographie française* », Fabienne Daguet, INSEE Résultats n° 47-48, février 1995.

« *La population étrangère en France* », Données sociales, édition 1981.
Annuaire statistique de la France, édition 1966.

VII - TABLEAUX

- Répartition de la population résidant en France métropolitaine selon le lieu de naissance et la nationalité aux différents recensements de 1911 à 1999 (en milliers puis en pourcentage).
- Répartition des étrangers résidant en France métropolitaine selon la nationalité déclarée aux différents recensements du XX^{ème} siècle.

Répartition de la population par lieu de naissance et par nationalité,
selon les recensements de 1911 à 1999

Année	Population résidant en France métropolitaine	Nés en France				Nés à l'étranger				Ensemble des Français par acquisition (B + E)	Ensemble des immigrés (E + F)	Ensemble des étrangers (C + F)
		Français de naissance A	Français par acquisition B	Etrangers C	Total des personnes nées en France (A + B + C)	Français de naissance D	Français par acquisition E	Etrangers F	Total des personnes nées à l'étranger (D + E + F)			
1911	39 192	37 652	85	218	37 955	127	168	942	1 237	253	1 110	1 160
1921	38 798	36 847	80	277	37 204	164	174	1 255	1 593	254	1 429	1 532
1926	40 228	37 384	45	325	37 754	187	204	2 084	2 475	249	2 288	2 409
1931	41 228	37 937	55	291	38 283	216	306	2 423	2 945	361	2 729	2 714
1936	41 183	38 220	100	288	38 608	248	416	1 910	2 574	516	2 326	2 198
1946	39 848	36 908	301	310	37 519	343	552	1 434	2 329	853	1 986	1 744
1954	42 781	39 571	295	245	40 111	377	773	1 520	2 670	1 068	2 293	1 765
1962	46 456	42 133	336	220	42 689	905	931	1 931	3 767	1 267	2 862	2 151
1968	49 756	44 009	297	402	44 708	1 766	1 019	2 262	5 047	1 316	3 281	2 664
1975	52 599	45 907	280	667	46 854	1 858	1 112	2 775	5 745	1 392	3 887	3 442
1982	54 296	47 169	254	845	48 268	1 991	1 167	2 870	6 028	1 421	4 037	3 715
1990	56 652	49 556	472	739	50 767	1 719	1 308	2 858	5 885	1 780	4 166	3 597
1999	58 520	51 340	800	510	52 650	1 560	1 560	2 750	5 870	2 360	4 310	3 260

Source : Mission INSEE du CES

Etrangers par nationalités déclarées aux différents recensements du XX^{ème} siècle

Nationalité (définitions actuelles)	1901	%	1906	%	1911	%	1921	%	1926	%	1931	%	1936	%	1946	%
	Territoire de 1871						Territoire actuel									
Allemands	89 772	8,7	87 836	8,4	102 271	8,8	75 625	4,9	69 278	2,9	71 729	2,6	58 138	2,6	24 947	1,4
Belges	323 390	31,3	310 433	29,7	287 126	24,8	348 986	22,8	326 645	13,6	253 694	9,3	195 447	8,9	153 299	8,8
Italiens	330 465	32,0	377 638	36,1	419 234	36,1	450 960	29,4	760 116	31,5	808 038	29,8	720 926	32,8	450 764	25,9
Espagnols	80 425	7,8	80 914	7,7	105 760	9,1	254 980	16,6	322 590	13,4	351 864	13,0	253 599	11,5	302 201	17,3
Portugais	719	0,1	2		1 262	0,1	10 788	0,7	28 883	1,2	48 963	1,8	28 290	1,3	22 261	1,3
Polonais	3		3		3		45 766	3,0	309 312	12,8	507 811	18,7	422 694	19,2	423 470	24,3
ex-Yougoslaves	2		2		421	0,0	4 032	0,3	15 139	0,6	31 873	1,2	22 515	1,0	20 858	1,2
Autres nationalités d'Europe	159 771	15,5	117 903	11,3	171 886	14,8	212 492	13,9	317 491	13,2	311 749	11,5	231 804	10,5	149 486	8,6
Total des nationalités d'Europe	984 542	95,2	974 724	93,1	1 087 960	93,8	1 403 629	91,6	2 149 454	89,2	2 385 721	87,9	1 933 413	88,0	1 547 286	88,7
Algériens))			22 114	1,3
Marocains											(5 568	3,2	(72 891	3,3	16 458	0,9
Tunisiens))			1 916	0,1
Autres nationalités d'Afrique											19 491	0,7	13 716	0,6	13 617	0,8
Total des nationalités d'Afrique	1 150	0,1	3		3 120	0,3	37 666	2,5	72 173	3,0	105 059	3,9	86 607	3,9	54 005	3,1
Turcs																
Autres nationalités d'Asie																
Total des nationalités d'Asie	4 748	0,5	3		9 305	0,8	28 972	1,9	69 446	2,9	86 063	3,2	71 240	3,2	69 741	4,0
ex-URSS	3		3		3		32 347	2,1	67 218	2,8	71 928	2,6	63 957	2,9	50 934	2,9
Autres nationalités	43 431	4,2	72 181	6,9	59 450	5,1	29 410	1,9	51 044	2,1	65 926	2,4	43 019	2,0	21 653	1,2
Ensemble des étrangers	1 033 871	100	1 046 905	100	1 159 835	100	1 532 024	100	2 409 335	100	2 714 697	100	2 198 236	100	1 743 619	100
Population totale, France métropolitaine	38 450 788		38 844 653		39 192 133		38 797 540		40 228 481		41 228 466		41 183 193		39 848 182	
Proportion d'étrangers dans la population totale	2,7 %		2,7 %		3,0 %		3,9 %		6,0 %		6,6 %		5,3 %		4,4 %	

1.- Au recensement de 1906, les Belges et Luxembourgeois ne sont pas distingués. 2.- Compris dans les autres nationalités d'Europe. 3.- Compris dans les "autres nationalités"
4.- Les ressortissants des territoires de l'Union Française sont comptés avec les Français de naissance à l'exception des Français musulmans. 5.- Algériens musulmans. (*) définitions actuelles.

Source : Mission INSEE du CES

Etrangers par nationalités déclarées aux différents recensements du XX^{ème} siècle (suite)

Nationalité (*)	1954	%	1962	%	1968	%	1975	%	1982	%	1990	%	1999	%
Allemands	53 760	3,0	46 606	2,2	46 400	1,7	42 955	1,2	44 000	1,2	52 723	1,5	78 381	2,4
Belges	106 828	6,1	79 069	3,7	66 740	2,5	55 945	1,6	52 636	1,4	56 129	1,6	66 666	2,0
Italiens	507 602	28,8	628 956	29,2	585 880	22,0	462 940	13,4	340 308	9,2	252 759	7,0	201 670	6,2
Espagnols	288 923	16,4	441 658	20,5	618 200	23,2	497 480	14,5	327 156	8,8	216 047	6,0	161 762	5,0
Portugais	20 085	1,1	50 010	2,3	303 160	11,4	758 925	22,0	767 304	20,7	649 714	18,1	553 663	17,0
Polonais	269 269	15,3	177 181	8,2	131 280	4,9	93 655	2,7	64 804	1,7	47 127	1,3	33 758	1,0
ex-Yougoslaves	17 159	1,0	21 314	1,0	48 200	1,8	70 280	2,0	62 472	1,7	52 453	1,5	50 543	1,5
Autres nationalités d'Europe	133 092	7,5	121 411	5,6	116 500	4,4	108 055	3,1	109 496	2,9	132 161	3,7	187 969	5,8
Total des nationalités d'Europe	1 396 718	79,1	1 566 205	72,8	1 916 360	71,9	2 090 235	60,7	1 768 176	47,6	1 459 113	40,6	1 334 412	40,9
Algériens	211 675	5 12,0	350 484	5 16,3	471 020	17,7	710 690	20,6	805 116	21,7	614 207	17,1	477 482	14,6
Marocains	10 734	0,6	33 320	1,5	88 280	3,3	260 025	7,6	441 308	11,9	572 652	15,9	504 096	15,4
Tunisiens	4 800	0,3	26 569	1,2	60 180	2,3	139 735	4,1	190 800	5,1	206 336	5,7	154 356	4,7
Autres nationalités d'Afrique	2 296	4 0,1	17 787	0,8	33 460	1,3	81 850	2,4	157 548	4,2	239 947	6,7	283 824	8,7
Total des nationalités d'Afrique	229 505	13,0	428 160	19,9	652 940	24,5	1 192 300	34,6	1 594 772	42,9	1 633 142	45,4	1 419 758	43,5
Turcs					7 760	0,3	50 860	1,5	122 260	3,3	197 712	5,5	208 049	6,4
Autres nationalités d'Asie					36 260	1,4	66 055	1,9	167 300	4,5	226 956	6,3	199 401	6,1
Total des nationalités d'Asie	40 687	2,3	36 921	1,7	44 020	1,7	116 915	3,4	289 560	7,8	424 668	11,8	407 450	12,5
ex-URSS	34 501	2,0	26 429	1,2	19 040	0,7	12 450	0,4	7 452	0,2	4 661	0,1	17 249	0,5
Autres nationalités	63 887	3,6	93 285	4,3	31 700	1,2	30 515	0,9	54 240	1,5	75 018	2,1	84 317	2,6
Ensemble des étrangers	1 765 298	100	2 151 000	100	2 664 060	100	3 442 415	100	3 714 200	100	3 596 602	100	3 263 186	100
Population totale, France métropolitaine	42 781 370		46 456 000		49 755 780		52 599 430		54 295 612		56 651 955		58 520 688	
Proportion d'étrangers dans la population totale	4,1 %		4,6 %		5,4 %		6,5 %		6,8 %		6,3 %		5,6 %	

1.- Au recensement de 1906, les Belges et Luxembourgeois ne sont pas distingués. 2.- Compris dans les autres nationalités d'Europe. 3.- Compris dans les "autres nationalités".
4.- Les ressortissants des territoires de l'Union Française sont comptés avec les Français de naissance à l'exception des Français musulmans. 5.- Algériens musulmans.

Source : Mission INSEE du CES

Annexe 5 : La population active étrangère

Cette annexe, établie par la mission INSEE du Conseil économique et social, est une synthèse de documents de référence à caractère statistique. Les sources utilisées figurent au point VII.

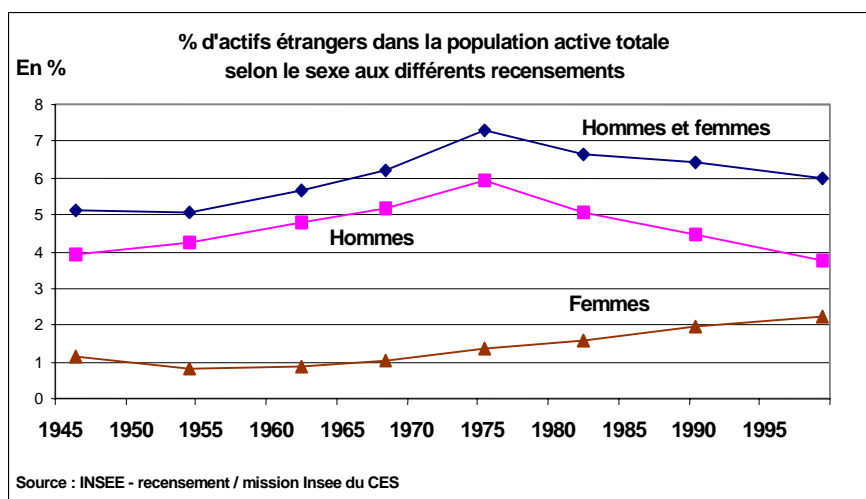
I - RECOURS À L'IMMIGRATION

La longue tradition d'immigration qui caractérise la France est fortement liée à son histoire économique et démographique. En raison de **la faiblesse de la croissance démographique**, la baisse de la fécondité ayant débuté dès le milieu du XVIII^{ème} siècle, **la main-d'œuvre est devenue insuffisante dès le dix-neuvième siècle, pour un pays qui s'industrialisait** et qui ne pouvait pas utiliser massivement la population rurale. En effet, au cours de ce siècle, les grands centres urbains et les bassins miniers sont en plein essor. Dans la construction, la manutention ou l'extraction, les travaux de force ne manquent pas et nécessitent peu de formation. Avec le développement des moyens de transport, les conditions sont remplies pour une immigration d'un type nouveau : ouvrière, immédiatement productive, s'installant en nombre et durablement, au cœur du pays et non plus seulement dans les zones frontalières.

Au XX^{ème} siècle, cette main-d'œuvre se renouvelle au rythme des cycles et des ruptures de l'activité du pays. Certaines époques demandent de gérer un chômage important et l'immigration est alors davantage contrôlée. C'est le cas dans les années trente comme à partir du milieu des années soixante-dix. À d'autres moments, le pays est confronté à de vives pénuries de main-d'œuvre et la présence étrangère s'accroît rapidement. Ce besoin de travailleurs est très sensible pendant et après la première guerre mondiale, mais aussi, plus près de nous, durant les années cinquante et soixante.

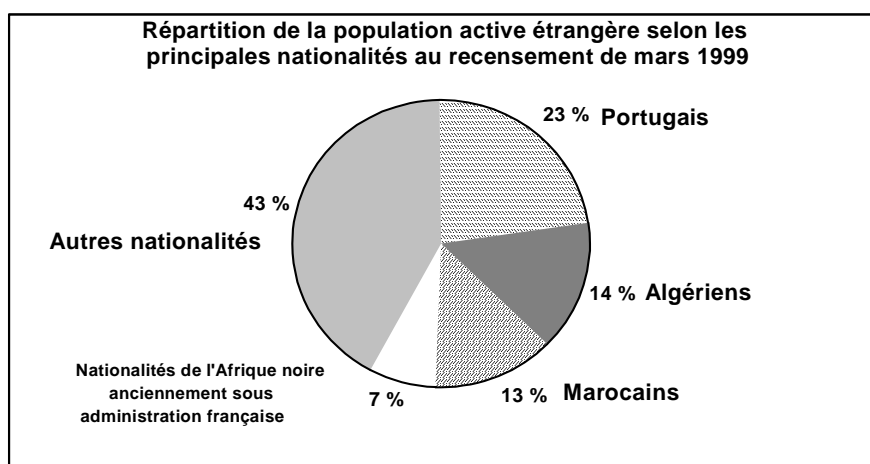
En mars 1999, 1 589 000 actifs étrangers ont été recensés. Après avoir fortement progressé à partir de la fin des années cinquante, le nombre d'actifs étrangers s'est globalement stabilisé depuis un quart de siècle oscillant entre 1 550 000 et 1 650 000.

De fait, la part des étrangers dans la population active totale est égale à 6 % au recensement de mars 1999. Elle baisse depuis le recensement de 1975 où elle culminait à 7,3 %. Cette diminution masque deux évolutions opposées : la régression de la part des hommes actifs étrangers dans la population active totale et la constante progression de la part des femmes actives étrangères.



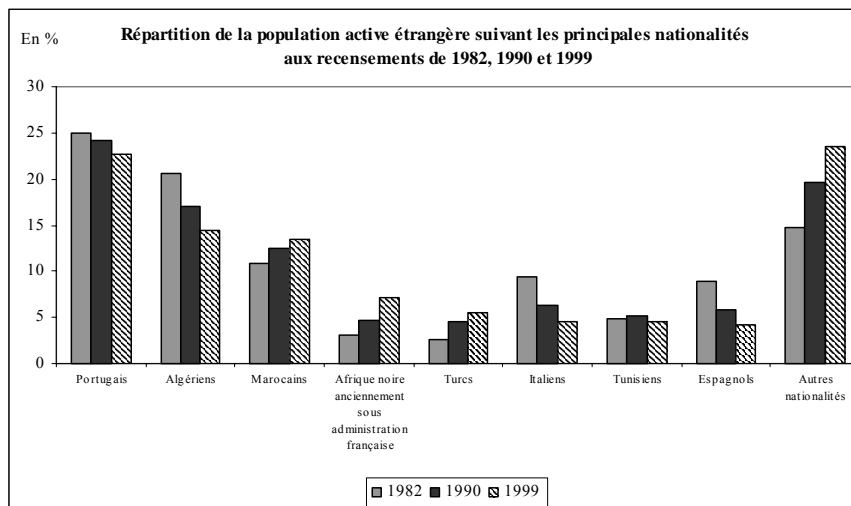
II - AUJOURD'HUI, D'ABORD DES ACTIFS PORTUGAIS PUIS ALGÉRIENS ET MAROCAINS

La composition par nationalité de la population active étrangère se renouvelle notamment au fil des différentes vagues d'immigration, des acquisitions de la nationalité française, des départs en retraite, des changements de comportements vis-à-vis du marché du travail, etc. **En mars 1999**, avec 361 000 hommes et femmes actifs, **les Portugais** sont les plus nombreux, loin devant les **Algériens** (227 000 personnes) et **les Marocains** (213 000). Ces trois nationalités regroupent à elles seules la moitié des actifs étrangers. Cette hiérarchie se retrouve aussi bien dans la population active masculine que féminine.



Source : INSEE – Recensement de 1999/Mission INSEE du CES

Au cours des vingt dernières années, la composition selon la nationalité de la population active étrangère s'est fortement modifiée. En effet, au recensement de 1982, **les Portugais** et les **Algériens** regroupent à eux seuls presque la moitié des actifs étrangers (46 %). A la même époque, les Espagnols et les Italiens sont encore très présents au coude à coude avec les Marocains alors qu'ils appartiennent à des vagues d'immigration différentes : immigration ancienne pour les Espagnols et les Italiens, plus récente pour les Marocains. En deux décennies, les positions vont évoluer : **la part des Algériens dans la population active étrangère va s'effondrer** passant de 20,6 % à 14,4 %, **celle des Portugais va légèrement s'effriter** et celle des Marocains, des Turcs et des ressortissants de l'Afrique noire anciennement sous administration française va fortement progresser.



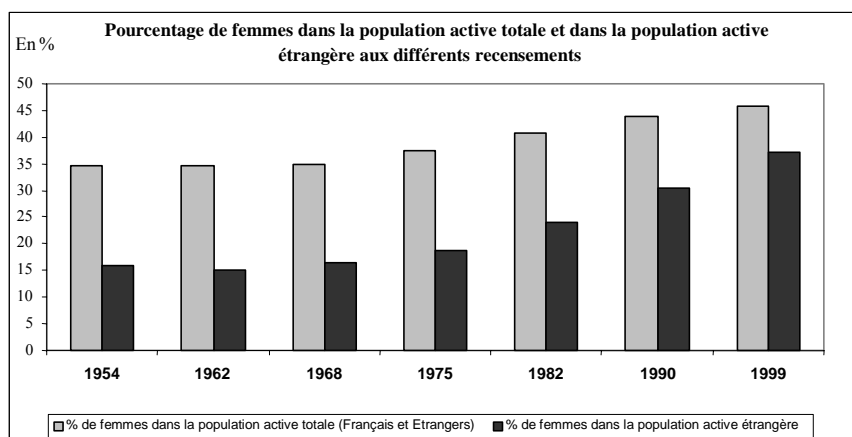
Source : INSEE recensements 1982, 1990, 1999/Mission INSEE du CES.

III - UNE POPULATION ACTIVE FORTEMENT MASCULINE MAIS DES FEMMES DE PLUS EN PLUS PRÉSENTES

EN CINQUANTE ANS, UNE IMPORTANTE FÉMINISATION

En mars 1999, parmi les 1 589 000 actifs étrangers, un peu moins de 600 000 sont des femmes, soit 37,2 %. **Traditionnellement, la population active étrangère a toujours été fortement masculine.** Toutefois, en un demi-siècle, cette population a connu, comme l'ensemble de la population active, **une importante féminisation.** Au recensement de 1954, 34,7 % des actifs (Français et étrangers confondus) étaient des femmes contre 16 % dans la population active étrangère. En mars 1999, les femmes regroupent 45,6 % des actifs (Français et étrangers confondus) tandis que les étrangères représentent 37,2 % des actifs étrangers.

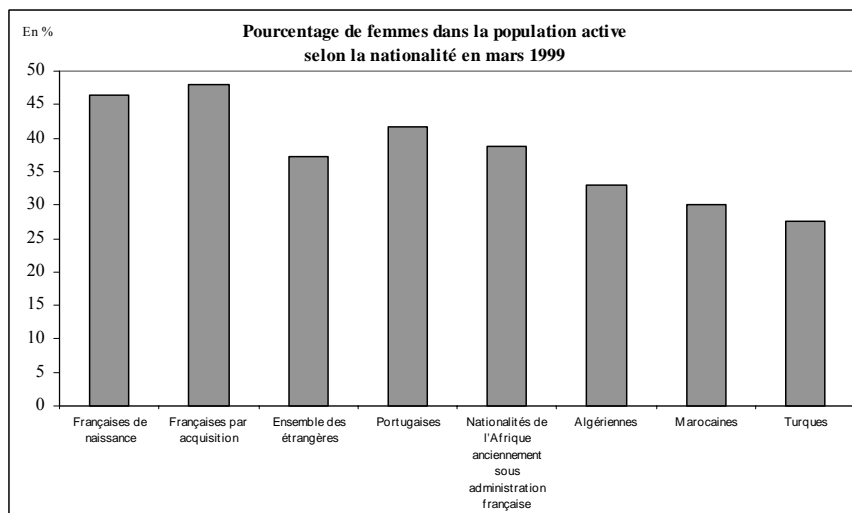
Depuis le recensement de 1975, le nombre d'hommes actifs étrangers diminue à chaque recensement. Sans l'arrivée sur le marché du travail des femmes étrangères, la population active étrangère aurait baissé au lieu de se stabiliser.



Source : INSEE recensements de 1954 à 1999/Mission INSEE du CES.

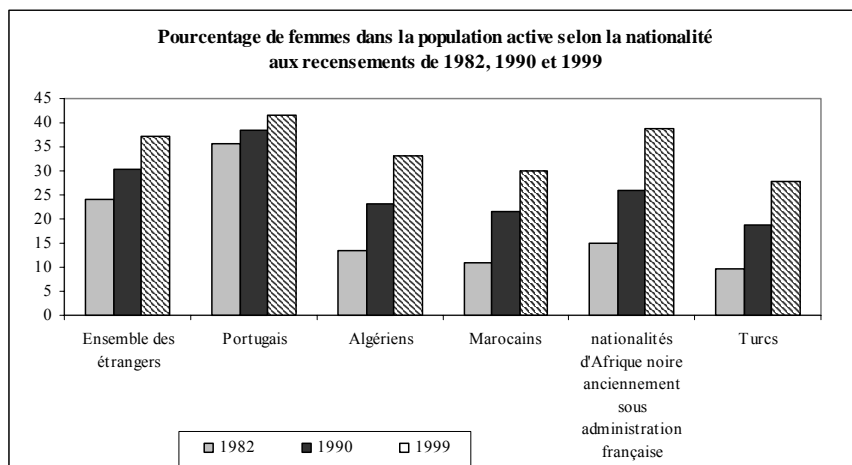
UNE FÉMINISATION CONTRASTÉE SELON LA NATIONALITÉ

En mars 1999, les femmes sont moins nombreuses dans la population active étrangère (37,2 %) que dans la population active constituée des Français de naissance (46,4 %) ou des Français par acquisition (47,9 %). Parmi les étrangers, **la population active portugaise est la plus féminisée** loin devant les populations actives algériennes et marocaines.



Source : INSEE – Recensement 1999/Mission INSEE du CES.

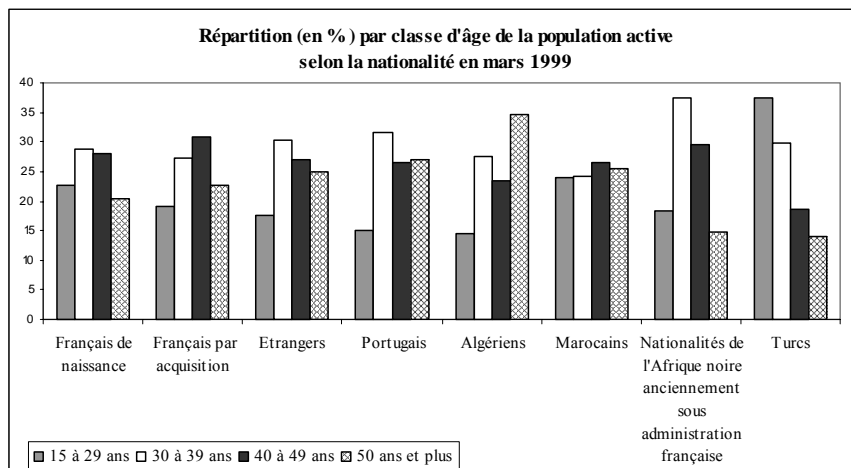
De plus, sur les vingt dernières années, quelle que soit la nationalité, la part des femmes étrangères dans la population active étrangère progresse considérablement. Les progressions les plus importantes concernent les Algériennes, les Marocaines, les Turques et les ressortissantes des pays d’Afrique noire anciennement sous administration française. En effet, au recensement de 1982, les Portugaises étaient déjà très présentes sur le marché du travail, elles regroupaient 35,8 % de la population active portugaise pour 41,6 % en 1999. En 1982, la population active algérienne comprenait un peu plus de 13 % de femmes contre un tiers en 1999.



Source : INSEE recensements 1982, 1990, 1999/Mission INSEE du CES.

IV - UNE POPULATION PLUS ÂGÉE

En mars 1999, les actifs étrangers sont un peu plus âgés que les actifs français de naissance ou français par acquisition. Presque un quart des étrangers actifs ont 50 ans ou plus contre 23 % pour les Français par acquisition actifs et 20 % pour les Français de naissance actifs. Néanmoins, parmi les étrangers, les pyramides d’âge ne sont pas identiques. Certes, les jeunes actifs étrangers âgés de 15 à 29 ans sont en général moins nombreux que parmi les Français de naissance actifs. Néanmoins, deux exceptions notables existent : 38 % des actifs turcs et 24 % des actifs marocains ont entre 15 et 29 ans. De plus, même si les actifs portugais et les actifs algériens ont pour point commun de compter en leur rang seulement 15 % de jeunes, les actifs algériens sont plus âgés : 35 % ont 50 ans ou plus contre 27 % pour les actifs portugais.



Source : INSEE recensement de mars 1999/Mission INSEE du CES.

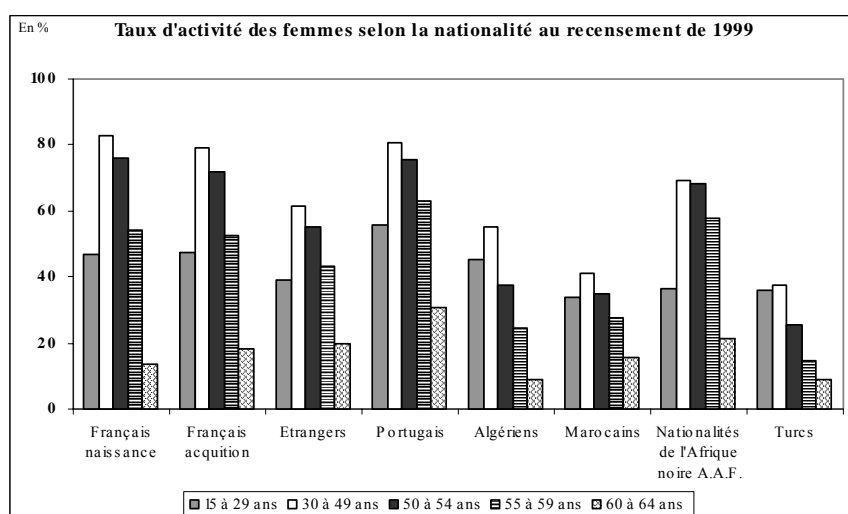
V - DES TAUX D'ACTIVITÉ TRÈS DIFFÉRENTS CHEZ LES HOMMES ET CHEZ LES FEMMES

Le taux d'activité²⁰⁹ d'une population pour une classe d'âge donnée est un indicateur de la participation de cette population au marché du travail. Ce taux est défini comme le rapport entre le nombre de personnes âgées de 15 à 64 ans par exemple ayant un emploi ou au chômage sur le nombre total de personnes du même âge. **En mars 1999, le taux d'activité des hommes et des femmes étrangers âgés de 15 à 64 ans est égal à 64,3 %.** Il est sensiblement inférieur à celui des Français de naissance (69,3 %) ou à celui des Français par acquisition (68,9 %). Ce taux global est difficile à analyser car il masque d'importantes disparités entre les hommes et les femmes.

²⁰⁹ **Le taux d'activité** est la part des actifs (personnes ayant un emploi ou au chômage) d'une classe d'âge dans la population totale de la même classe d'âge. **Ce taux doit de préférence être calculé en référence à une classe d'âge fermée pour neutraliser les effets de structure démographique.** En effet, parfois le taux d'activité y compris celui des étrangers est calculé sur la classe d'âge « 15 ans et plus » qui comprend donc les personnes âgées de 65 ans et plus qui ne sont plus « en âge de travailler ». Ce calcul « bon » aboutit parfois à des contresens. Ainsi en mars 1999, selon le recensement, le taux d'activité des Algériennes âgées de « 15 ans et plus » est de 41 % et celui des Marocaines est de 36 %. Ces taux sont largement supérieurs à celui des Italiennes (26 %) tandis que les Espagnoles avec un taux d'activité de 36 % sont au niveau des Marocaines. **Une lecture hâtive** pourrait conclure que la participation au marché du travail des Algériennes et des Marocaines est plus importante que celle des Italiennes, et que celle des Marocaines est équivalente à celle des Espagnoles. Or sur la classe d'âge des 15 à 64 ans qui définit la population en âge de travailler, les taux d'activité ne sont plus du tout les mêmes : 49 % pour les Italiennes, 59 % pour les Espagnoles, 45 % pour les Algériennes et 37 % pour les Marocaines. Cette nouvelle hiérarchie s'explique par le fait que les Italiennes et les Espagnoles appartiennent à **des vagues d'immigration anciennes** et qu'en conséquence la population âgée de « 15 ans et plus » comprend beaucoup de personnes qui ne sont pas plus en âge de travailler.

HOMMES ÉTRANGERS : DES TAUX D'ACTIVITÉ ÉQUIVALENTS À CEUX DES FRANÇAIS

En effet, au recensement de mars 1999, les hommes étrangers âgés de 15 à 64 ans ont un taux d'activité (75,8 %) à peu près équivalent à ceux des Français de naissance (74,8 %) ou par acquisition (75,7 %). Toutefois sur la tranche d'âge « 15 à 54 ans », les hommes étrangers ont un taux d'activité inférieur à celui des Français de naissance. Par contre, ils ont un taux largement supérieur sur la classe d'âge « 55 à 64 ans ». **Des différences existent également selon la nationalité.** Les taux d'activité des hommes âgés de 15 à 64 ans portugais (85,1 %) et turcs (80 %) sont largement supérieurs à celui de l'ensemble des étrangers masculins tandis que ceux des Algériens (73 %) et des Marocains (71,1 %) sont légèrement inférieurs. Les jeunes (15 à 29 ans) Portugais et Algériens ont des taux d'activité très supérieurs aux jeunes Français et aux autres jeunes étrangers.

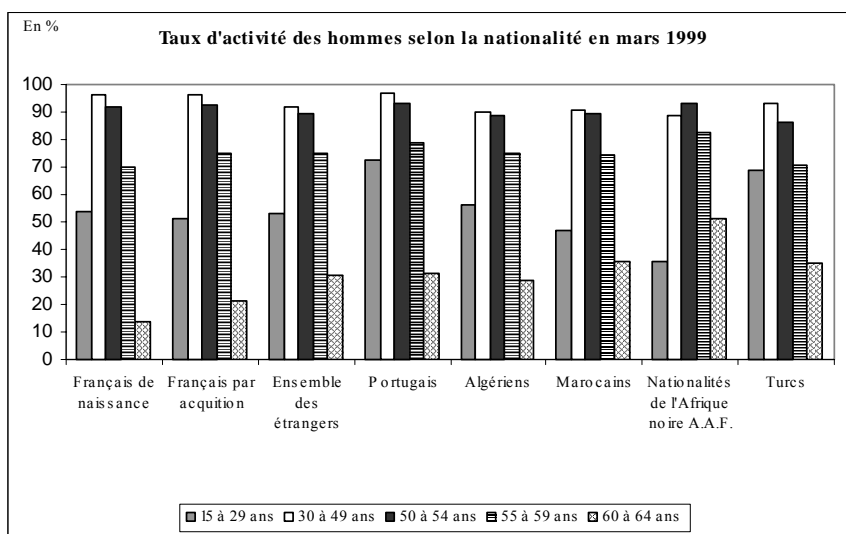


A.A.F. : anciennement sous administration française

Source : INSEE recensement 1999/Mission INSEE du CES.

FEMMES ÉTRANGÈRES : DES TAUX D'ACTIVITÉ NETTEMENT INFÉRIEURS À CELUI DES FRANÇAISES

En mars 1999, **les femmes étrangères ont un taux d'activité (51,3 %) très inférieur à celui des Françaises de naissance (63,9 %)** et des Françaises par acquisition (62,9 %). L'écart est surtout important sur la classe d'âge « 25 à 54 ans », se réduit sur la classe d'âge « 55 à 59 ans » tandis que sur la classe d'âge « 60 à 64 ans », les étrangères mais également les Françaises par acquisition ont des taux d'activité supérieurs à celui des Françaises. **Parmi les étrangères, les Portugaises ont un comportement atypique.** En effet, non seulement leur taux d'activité (70,4 % pour les « 15-64 ans ») est supérieur à celui des autres étrangères mais aussi à celui des Françaises. A l'opposé, les Marocaines (36,9 %) et les Turques (34,7 %) âgées de 15 à 64 ans ont des taux d'activité faibles.

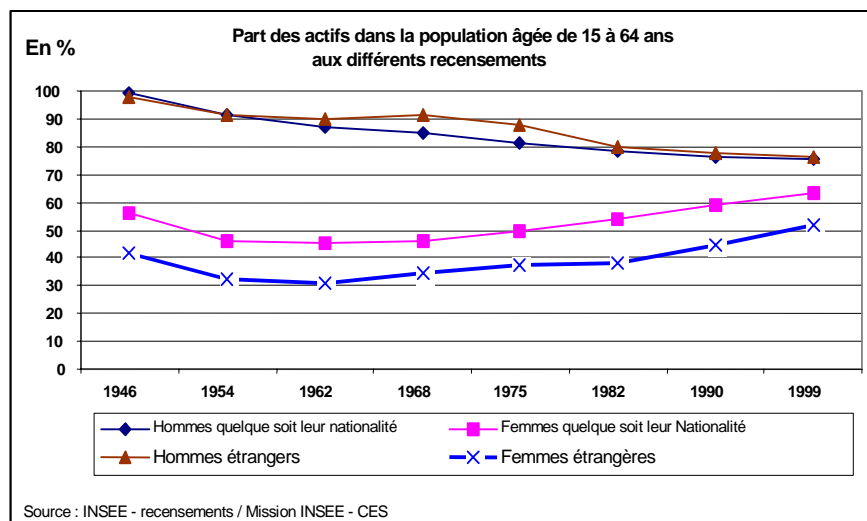


A.A.F. : anciennement sous administration française

Source : INSEE recensement 1999/Mission INSEE du CES.

EN UN DEMI-SIÈCLE, UNE PARTICIPATION PLUS FORTE DES FEMMES ÉTRANGÈRES AU MARCHÉ DU TRAVAIL

En cinquante ans, la part des actifs dans la population âgée de 15 à 64 ans a régulièrement baissé pour les hommes qu'ils soient étrangers ou non. De plus, sur cette longue période, les « taux d'activité » des étrangers et des Français ont été à peu près du même ordre de grandeur. A l'opposé, si la part des femmes actives dans la population âgée de 15 à 64 ans augmente aussi bien pour les femmes françaises que pour les femmes étrangères, leur niveau de participation au marché du travail est loin d'être identique.

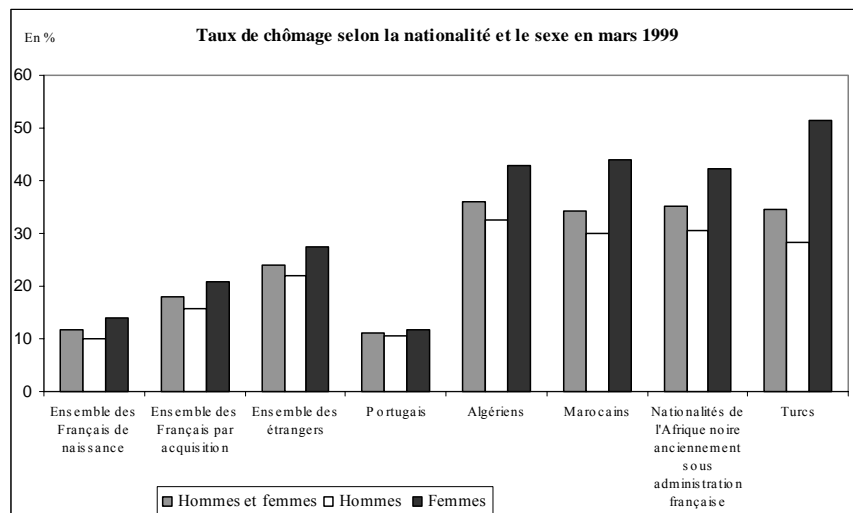


VI - DES TAUX DE CHÔMAGE TRÈS SUPÉRIEURS À CEUX DES FRANÇAIS POUR LES ÉTRANGERS N'APPARTENANT PAS À L'UNION EUROPÉENNE

Au recensement de mars 1999, presque un quart (24,1 %) des étrangers sont au chômage. Ce taux de chômage est très supérieur à celui des Français de naissance (11,8 %) mais également à celui des Français par acquisition (18,1 %). De plus, comme pour les Français de naissance ou par acquisition, le taux de chômage des femmes étrangères est plus élevé que celui des hommes.

LES PORTUGAIS : UN TAUX DE CHÔMAGE PROCHE DE CELUI DES FRANÇAIS

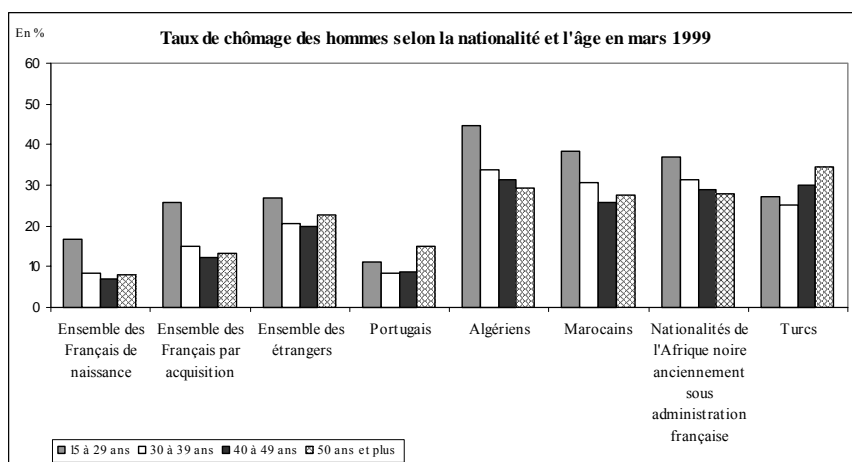
Au recensement de mars 1999, parmi les étrangers, les Portugais (hommes et femmes) se distinguent par un taux de chômage (11,2 %) à peu près identique à celui des Français de naissance (11,8 %). Leur situation apparaît d'autant plus avantageuse que les Portugaises ont un taux de chômage inférieur à celui des Françaises. A l'opposé, le taux de chômage des hommes algériens, marocains, turcs ou ressortissants de l'Afrique noire anciennement sous administration française avoisine les 30 %. La situation des femmes algériennes, marocaines et de l'Afrique noire anciennement sous administration française est encore plus critique. En effet leur taux de chômage tourne autour des 43 %. Enfin, un peu plus de la moitié des femmes turques actives sont au chômage.



Source : INSEE recensement 1999/Mission INSEE du CES.

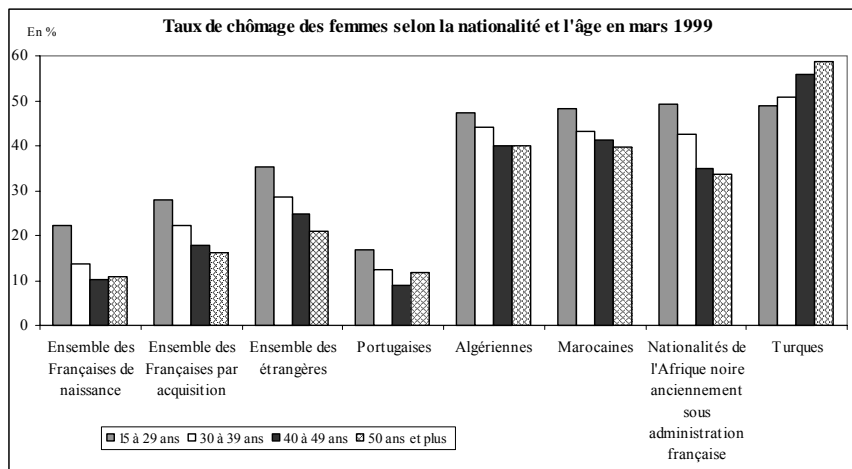
LES JEUNES ÉTRANGERS PLUS TOUCHÉS PAR LE CHÔMAGE QUE LEURS AÎNÉS

Comme pour les Français, les jeunes étrangers masculins (15 à 29 ans) ont un taux de chômage supérieur à celui de leurs aînés. Toutefois, selon la nationalité, la situation est loin d'être identique. **En effet, les hommes portugais ont la particularité d'avoir un taux de chômage pour les jeunes (11,3 %) supérieur certes à l'ensemble des hommes portugais (10,7 %) mais relativement faible.** À titre de comparaison, les jeunes Français de naissance de sexe masculin ont un taux de chômage égal à 16,7 % contre 25,6 % pour les jeunes Français par acquisition de sexe masculin et 26,7 % pour les jeunes étrangers de sexe masculin. **De fait, les jeunes étrangers de sexe masculin n'appartenant pas à l'Union Européenne connaissent un chômage massif.** Néanmoins, pour les hommes algériens, marocains ou de l'Afrique noire anciennement sous administration française, les taux de chômage, tout en restant à des niveaux très élevés, s'améliorent globalement avec l'âge.



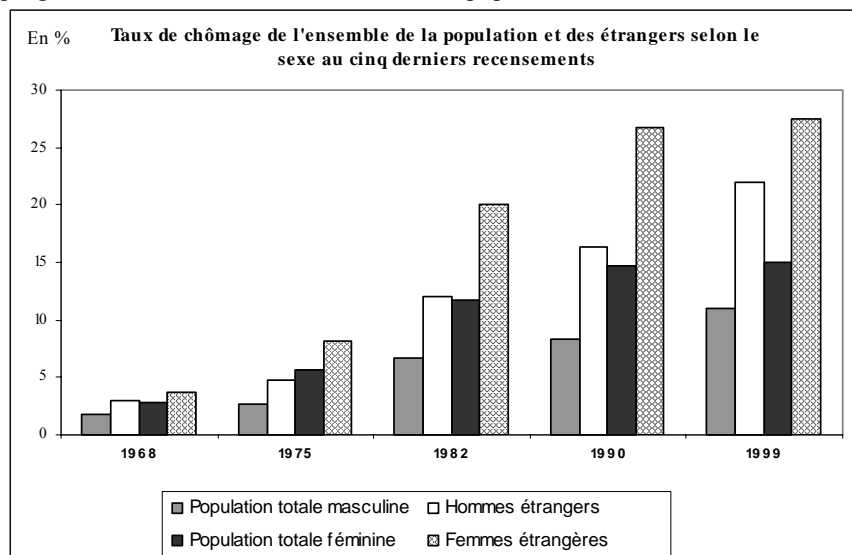
Source : INSEE – Recensement 1999/Mission INSEE du CES.

Les femmes étrangères actives ont un taux de chômage décroissant avec l'âge, les plus jeunes étant plus sévèrement touchées que leurs aînées. Ce diagnostic général est également valable pour les Françaises. Toutefois, comme pour les hommes étrangers, ce constat cache de fortes disparités selon la nationalité. En effet, les femmes portugaises ont la particularité d'avoir un taux de chômage inférieur aux Françaises, notamment sur la classe d'âge 15 à 29 ans. A l'inverse, presque la moitié des jeunes femmes algériennes, marocaines, turques et de l'Afrique noire anciennement sous administration française sont au chômage.



Source : INSEE – Recensement 1999/Mission INSEE du CES.

Au cours des trente dernières années, le taux de chômage des étrangers a progressé comme celui de l'ensemble de la population.



Source : INSEE - recensements/Mission INSEE CES.

VII – SOURCES UTILISÉES

« *La main-d'œuvre étrangère* », Annick Echardour et Eric Maurin, Données Sociales, INSEE, page 504.

« *Population immigrée, population étrangère* », Tableaux thématiques, exploitation complémentaire du recensement de mars 1999, INSEE (à paraître)

« *Recensement de la population de 1990 : nationalités* », résultats du sondage au quart, INSEE Résultats n° 21

« *Recensement général de la population de 1982 : les étrangers* », sondage au 1/20, France métropolitaine, INSEE, collection « boulier ».

« *Recensement général de la population de 1982 : nationalités* », sondage au quart, France métropolitaine, INSEE.

« *Recensement général de la population de 1975 : nationalités* », sondage au 1/5, INSEE, collection démographie et emploi D83.

VIII - NOTE MÉTHODOLOGIQUE

La **définition du chômage dans le recensement** inclut toutes les personnes qui se sont déclarées chômeuses, sauf si elles ont déclaré explicitement ne pas rechercher du travail. Cette définition est plus extensive que celle du Bureau International de Travail, utilisée dans l'Enquête Emploi de l'INSEE. L'écart entre les deux sources tient aussi au fait que le recensement couvre les populations des communautés (foyer de travailleurs, etc.) et pas seulement les ménages ordinaires.

La **population active** comprend les personnes ayant un emploi ou qui sont à la recherche d'un emploi ainsi que les militaires du contingent.

Le **taux d'activité** est la part des actifs (personnes ayant un emploi ou au chômage) d'une classe d'âge dans la population totale de la même classe d'âge.

Ce taux doit de préférence être calculée en référence à une classe d'âge fermée pour neutraliser les effets de structure démographique. En effet, parfois le taux d'activité y compris celui des étrangers est calculé sur la classe d'âge « 15 ans et plus » qui comprend donc les personnes âgées de 65 ans et plus qui ne sont plus « en âge de travailler ». Ce calcul « bon » aboutit parfois à des contresens. Ainsi en mars 1999, selon le recensement, le taux d'activité des Algériennes âgées de « 15 ans et plus » est de 41 % et celui des Marocaines est de 36 %. Ces taux sont largement supérieurs à celui des Italiennes (26 %) tandis que les Espagnoles avec un taux d'activité de 36 % sont au niveau des Marocaines. Une lecture hâtive pourrait conclure que la participation au marché du travail des Algériennes et des Marocaines est plus importante que celle des Italiennes et que celle des Marocaines est équivalente à celle des Espagnoles. Or sur la classe d'âge des 15 à 64 ans qui définit la population en âge de travailler,

les taux d'activité ne sont plus du tout les mêmes : 49 % pour les Italiennes, 59 % pour les Espagnoles, 45 % pour les Algériennes et 37 % pour les Marocaines. Cette nouvelle hiérarchie s'explique par le fait que les Italiennes et les Espagnoles appartiennent à des vagues d'immigration anciennes et qu'en conséquence la population âgée de « 15 ans et plus » comprend beaucoup de personnes qui ne sont pas/plus en âge de travailler.

Le taux de chômage est la proportion de chômeurs dans la population active.

Annexe 6 : Liste des personnes auditionnées par la commission spéciale du plan et des personnes rencontrées par les rapporteurs

Pour l'élaboration de ce rapport, la commission spéciale du plan a successivement entendu les personnalités suivantes :

- M. Jean Gaeremynck, directeur de la population et des migrations au ministère de l'emploi et de la solidarité ;
- M. André Nutte, directeur de l'office des migrations internationales ;
- M. Bernard Stasi et M. Patrick Weil, respectivement médiateur de la République, et président de la commission de rédaction du rapport au Premier ministre « *Pour une politique de l'immigration juste et efficace* » (juillet 1997) ;
- M. Joaquim Nunes de Almeida, membre du cabinet du commissaire européen chargé de la justice et des affaires intérieures ;
- Mmes Monique Chemillier-Gendreau et Catherine Wihtol de Wenden, respectivement professeur de droit public à l'université de Paris VII-Denis Diderot, et directeur de recherche au CNRS-CERI ;
- MM. Etienne Balibar et Emmanuel Terray, respectivement professeur de philosophie (morale et politique) à l'université de Paris X-Nanterre, et ancien directeur d'études à l'école des hautes études en sciences sociales ;
- M. Abdelmajid Daboussi et Mme Gaye Petek-Salom, respectivement président de l'association Radio-soleil, et directeur de l'association ELELE ;
- MM. Patrick Braouezec, Pierre Cardo et Kofi Yamgnane, respectivement député de Seine-Saint-Denis et maire de Saint-Denis, député des Yvelines et maire de Chanteloup-les-Vignes, député du Finistère et vice-président du conseil général du Finistère.

M. Hamlaoui Mekachera, rapporteur du 26 avril 2001 au 18 juin 2002, a rencontré les personnalités suivantes :

- M. Jean-Marie Delarue, conseiller d'Etat, ancien directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'Intérieur ;
- M. Roger Fauroux, ancien président du Haut conseil à l'intégration ;
- M. Jean-Pierre Garson, chef de la division des économies non-membres et des migrations internationales à l'OCDE ;
- M. André Lebon, responsable de la mission études et statistiques de la direction de la population et des migrations du ministère de l'Emploi et de la Solidarité ;
- M. Jean-Paul Le Divenah, directeur adjoint du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD) ;

- M. Gérard Moreau, conseiller à la Cour des comptes, ancien directeur de la DPM ;
- M. Pierre Moreau, conseiller technique au cabinet du ministre de l'Intérieur ;
- M. Frédéric Salat-Baroux, conseiller social à la présidence de la République ;
- Mme Lucile Schmid, chargée de mission auprès du ministre de l'Emploi et de la Solidarité ;
- Mme Michèle Tribalat, chercheuse démographe de l'Institut national d'études démographiques (INED).

M. Michel Gevrey, rapporteur depuis le 27 juin 2001, a rencontré les personnalités suivantes :

- M. Nourredine Boubaker, directeur de la formation et de l'emploi au Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD) ;
- Mme Stéphanie Clerc, au département de linguistique et de français langue étrangère de l'Université d'Avignon ;
- M. Samir Djaiz, GAP (forum des migrants) ;
- M. Yves Jégo, député de Seine-et-Marne, maire de Montereau-Fault-Yonne ;
- Mme Louiza Melreb, association FACEM-Repères ;
 - En République de Maurice, du 23 au 25 juillet 2002 :
- M. le professeur Jagadish Manrakhan, président du Comité national pour le développement économique ;
- M. le professeur P. Ujoodma, économiste au ministère du Développement économique ;
- Mme Monique Dinan, professeur d'université ;
 - En Roumanie, à Bucarest, les 12 et 13 septembre 2002 :
 - ambassade de France :
- M. Jérôme Cauchard, chargé d'affaires ;
- M. Didier Larroque, premier secrétaire ;
- M. Vendelin Hreblay, attaché de police ;
- M. Alain Canonne, assistant technique ;
 - Office des migrations internationales :
- M. Christophe Gontard, délégué en Roumanie ;
 - ministère de l'Intérieur, direction générale pour les étrangers et les migrants :
- M. Tiberiu Trifan, directeur général adjoint ;

- M. Emil Niculescu, chef de service ;
 - En Pologne, à Varsovie, les 15 et 16 octobre 2002 :
 - ambassade de France :
- M. Jacques Robert, conseiller pour les affaires sociales ;
- M. Guy Baylacq, chef de la mission pour la Pologne de l'Office des migrations internationales ;
- M. Patrick Kluczynski, adjoint du conseiller pour les affaires sociales ;
 - autorités polonaises :
- M. Piotr Stachańczyk, secrétaire d'Etat (affaires pour les rapatriés et les étrangers) ;
- M. Teodozjixsz Faleńczyk, directeur adjoint du département de la coopération internationale du ministère du Travail et des Affaires sociales, responsable des migrations ;
 - Aux Pays-Bas, à La Haye, les 17 et 18 octobre 2002 :
- M. Hildebraud Nawijn, ministre de la politique des Etrangers et de l'Intégration ;
- M. Olthoff, directeur du Service de l'immigration et de la naturalisation ;
- Mme Anne Gazeau-Secret, ambassadeure de France ;
- M. Clabaut, officier de liaison ;
- M. Laurent Bigot, conseiller d'ambassade ;
 - En République Tchèque, à Prague, du 23 au 25 octobre 2002 :
- autorités françaises :
- M. Philippe Coste, ambassadeur de France ;
- M. Dominique Boffi, attaché de police ;
- M. Jean-Claude Concolato, représentant du Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) ;
- M. Georges Mink, directeur du CEFRES ;
- Mme Catherine Constant, attachée de coopération technique ;
- M. Daniel Bombera, adjoint à la coopération technique ;
 - autorités tchèques :
- M. Petr Niederle (département de la politique sociale du ministère du Travail et des Affaires sociales) ;
- Mme Naděžda Flemmrova (département du marché du travail du ministère du Travail et des Affaires sociales) ;
- Mme Jana Dudova (département en charge des réfugiés et de l'intégration des étrangers du ministère de l'Intérieur) ;
- Mme Dana Němcova, responsable au Comité d'Helsinki pour les réfugiés ;

- M. Dušan Drbohlav, professeur à la Faculté des sciences naturelles et spécialiste des problèmes d'immigration, chaire de sociologie et développement régional ;
- M. Cristian Popescu (organisation non gouvernementale venant en aide aux immigrés - SOZE, « Sdruženi občanů zabyvačích se emigranty ») ;
- M. Martin Rozumek, directeur de l'organisation non gouvernementale pour l'aide aux réfugiés (OPU, « Organizace pro pomoc uprchlíkům ») ;
 - En Espagne, à Madrid, les 4 et 5 novembre 2002 :
- M. Jaime-Ignacio Gonzalès Gonzalès, délégué du Gouvernement aux étrangers et à l'immigration ;
- M. Francisco-Javier Bernardez Fernandez, chef de service de l'Observatoire des politiques « immigration et réfugiés » ;
- Mme Nuria Moreno, M. Federico Castellanos, M. Rodolfo Gutierrez (Conseil économique et social) ;
- M. Antonio Maceda Garcia, directeur général de Régulation des migrations ;
- M. Jacques Pé, conseiller pour les affaires sociales de l'ambassade de France ;
 - En Italie, à Rome, les 12 et 13 décembre 2002 :
- M. Alain Boismery, conseiller social, Ambassade de France ;
- Mme Anna Maria d'Aczenzo, préfet, département pour les libertés civiles et l'immigration ;
- M. Silveri, directeur général pour l'immigration (ministère du Travail et des politiques sociales), et M. Colella, conseiller diplomatique ;
- Mme Caponi, chef du bureau législatif du ministère de la Parité et de l'égalité des chances ;
- M. Pisaro, chargé de mission au ministère de l'Intérieur ;
- M. Vallorosi, directeur du département pour l'immigration de la Municipalité de Rome.

La commission et les rapporteurs remercient vivement l'ensemble des personnalités entendues pour leur contribution à l'élaboration du rapport.

Ils tiennent également à remercier M. Jacques Barou, chargé de recherche au CNRS, pour sa précieuse collaboration.

BIBLIOGRAPHIE

AFIJD, « *L'insertion professionnelle des jeunes diplômés issus de l'immigration* », diagnostic réalisé avec le soutien du FAS, Paris, décembre 1999.

Aglietta M., Blanchet D. et Héran F., « *Démographie et économie* », rapport du Conseil d'analyse économique, la Documentation française, février 2002.

Alexandre H. et Blondet D., « *Combattre l'idée immigration = chômage* », Contribution d'AC ! (*Agir contre le chômage*, Commission nationale Immigration) au Forum Unitaire du 7 juin 1997.

Alezard G., avis du Conseil économique et social du 29 novembre 2000 sur le « *Rapport sur les perspectives de la France* », éditions des Journaux officiels, n° 41100-15, 2000.

Assouline D. et Lallaoui M., « *Un siècle d'immigration en France* », tome II, Syros, Paris, 1996.

Balibar E., Chemillier-Gendreau M., Costa-Lascoux J., Terray E., « *Sans-papiers : l'archaïsme fatal* », La Découverte, 1999.

Barou J. et Huu Khoa L., « *Regroupement familial et installation en France : connaissance et usage du dispositif d'accueil* », rapport de recherche réalisé pour la Direction de la Population et des Migrations, 1996.

Barou J., « *Europe, terre d'immigration – Flux migratoires et intégration* », Presses Universitaires de Grenoble, 2001.

Barou J., « *Etre père à distance* », rapport réalisé pour l'UNICEF, 2001.

Bataille P., « *Le racisme au travail* », La Découverte, 1997.

Becheloni A., Dreyfus M. et Milza P., « *L'intégration italienne en France – Un siècle de présence italienne dans trois régions françaises (1880-1980)* », Questions au XX^{ème} siècle, Editions Complexe, 1995.

Béraud H., « *La France à tout le monde* », Gringoire, 7 août 1936.

Berger N., « *La politique européenne d'asile et d'immigration, enjeux et perspectives* », Bruxelles, Bruylant éd. 2000.

Bigaut Ch., « *La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* », étude du Conseil économique et social du 12 novembre 2002, éditions des Journaux officiels, n° 41102-21, 2002.

Bockel J.-M., « *L'immigration clandestine : approche européenne et réponses nationales* », rapport d'information, Assemblée nationale, n° 3683, 2002.

Bois H., « *La formation des saisonniers agricoles : entretien avec Henri Bois, président de la Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes* », Hommes et Migrations, n° 1 169, octobre 1993.

Boissonnat J. et autres auteurs, « *L'immigration, défis et richesses* », Semaines sociales de France, 1997, éditions Bayard Centurion, avril 1998.

Boubaker B., in *Familles laïques*, n° 58, octobre-novembre-décembre 2001.

Boukhobza N., ethnologue, « *Les associations en France : agir pour les étrangers, l'entraide* », in « *Associations françaises : faire progresser les droits ici et là-bas* », Orléans, septembre 2000, Rencontre nationale du Centenaire de la loi de 1901 sur la liberté d'association.

Bribosa E., Réa A. (Université libre de Bruxelles), « *Les nouvelles migrations, un enjeu européen* », éditions Complexe, 2002.

Brun F. et Laacher S., « *De la régularisation à l'intégration : stratégies, atouts, obstacles...* », Migrations Etudes, n° 97, janvier-février 2001.

CERC-Association, « *Immigration, emploi et chômage : Places et rôles de l'immigration dans le marché du travail* », les dossiers n° 3, avril 1999.

Césari J., « *Marseille face à ses communautés* », Esprit, n° 201, mai-juin 1994.

CFDT, « *Migrations, nouvelle donne, nouveaux droits* », colloque, Paris, avril 2002.

Chemillier-Gendreau M., « *Pour un droit de vote universel* », in *Manière de voir*, « *Histoire(s) d'immigration* », n° 662, mars-avril 2002.

CIMADE, service œcuménique d'entraide, « *Une loi pour rien ? Deux ans après la loi RÉSÉDA (loi Chevènement), l'admission au séjour des étrangers en Ile-de-France* », numéro hors-séries de *Causes Communes*, mars 2001.

Clerc S., « *La scolarisation des enfants de migrants : états des lieux et propositions d'actions* », séminaire CNAFAL-FCPE, Paris, septembre 2002.

Comité économique et social européen, « *Immigration, asile et intégration sociale* », CESE-2002-008-FR.

Comité économique et social européen, « *Avis sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine* », Bruxelles, 25 avril 2002.

Comité économique et social européen, « *Immigration, le rôle de la société civile dans l'intégration* », conférence organisée conjointement avec la Commission européenne, Bruxelles, 9-10 septembre 2002, CES 365/2002.

Comité économique et social européen, « *Avis sur l'accès à la citoyenneté de l'Union européenne* », Bruxelles, 14-15 mai 2003, CESE 593/2003.

Comité français pour l'éducation et la formation aux Droits de l'homme, « *Plan d'action pour l'éducation et à la formation aux droits de l'homme 2000-2005. Décennie des Nations-Unies* », Paris, octobre 2000.

Commissariat général du plan, « *Avenirs des métiers* », rapport du groupe « Prospective des métiers et qualifications » présidé par C. Seibel, La Documentation française, 2002.

Commission des Communautés européennes, conclusions du Conseil européen de Séville, 21 et 22 juin 2002.

Commission des Communautés européennes, Comité économique et social européen, Conclusions de la conférence « *Immigration : le rôle de la société civile dans l'intégration* », Bruxelles, 9 et 10 septembre 2002.

Commission des Communautés européennes, « *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions sur l'immigration, l'intégration et l'emploi* », Bruxelles, COM(2003)306 final, 3 juin 2003.

Commission nationale consultative des droits de l'Homme, « *Avis sur le projet de loi relatif au droit d'asile* », Paris, avril-mai 2003.

Commission nationale consultative des droits de l'Homme, « *Avis sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration et au séjour des étrangers en France* », Paris, mai 2003.

Communication du ministre de Affaires étrangères au Conseil des ministres du 25 septembre 2002 sur la réforme des procédures d'asile.

Courier P. L., « *L'immigration : une approche économique* », *Le Figaro-économie*, 4 septembre 1997.

Courrier International, n° 606, du 13 au 19 juin 2002.

Coursin F., « *La contribution de la France au progrès des pays en développement* », rapport et avis du Conseil économique et social du 28 février 2001, éditions des Journaux officiels, n° 41101-3, 2001.

Cuq H., rapport de mission parlementaire, avril 1996.

Delesalle C. et Enel F., « *Les plates-formes d'accueil des primo-arrivants* », rapport de recherche réalisé pour le Fonds d'action sociale, décembre 2001.

Diminescu D. et Lagrave R. M., « *Faire une saison : pour une anthropologie des migrations roumaines en France* », *Migrations Etudes*, n° 91, novembre-décembre 1999.

Dinan M., « *Une île éclatée, Maurice - Analyse de l'émigration mauricienne* », Best Graphics, Maurice, 1985.

d'Estanne de Bernis G., « *Relations économiques internationales* », Dalloz.

Faini R., « *Is Europe under siege ? Migration prospects and migration policies in an integrated Europe* », University of Brescia, octobre 1996.

FONDA, « *Associations généralistes et intégration* », Paris, la Tribune Fonda n° 121, novembre 1996.

Fondet C., « *Vaincre l'illettrisme* », Paris, Quart Monde, 1990.

Futuribles, n° 279, octobre 2002.

Gaeremynck J. et Mekachera H. « *Pour une relance de la politique de l'intégration* », rapport au ministre délégué à la Ville et à l'Intégration, ministère de l'Aménagement du territoire, de la Ville et de l'Intégration, 25 novembre 1996.

Gaudu F., « *Le séjour et la situation sur le marché du travail : aspects juridiques* », in « *Immigration, marché du travail, intégration* », rapport du séminaire du Commissariat général du Plan, la Documentation française, novembre 2002.

de Gaulle Ch., « *Discours et messages* », Plon, Paris, 1970.

de Gaulle-Anthonioz G., « *Evaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté* », rapport et avis du Conseil économique et social du 12 juillet 1995; éditions des Journaux officiels, JO n° du 27 juillet 1995.

de Gaulle-Anthonioz G., avis du Conseil économique et social du 11 décembre 1996 sur l'« *Avant-projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale* », éditions des Journaux officiels, JO n° 24 du 17 décembre 1996 .

Giret J.F., Lopez A., Cedo F., « *Les six premières années de vie active de jeunes sortis de l'enseignement secondaire en 1994* », documents de l'Observatoire, avril 2002.

GISTI, « *Contrôler, surveiller et punir* », Paris, avril 2003.

Groenendijk K., Guild E., Barzilay R., « *Le statut juridique des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée dans un Etat de l'Union européenne* », Université de Nimègue, avril 2000.

Guichard E. et Noiriel G., « *Construction des nationalités et immigration dans la France contemporaine* », Presses de l'Ecole normale supérieure, 1997.

Habitat et Société, « *Immigration, l'enjeu logement* », UNFOHLM, septembre 1996.

Haque N. et Kim S., « *Human capital flight, impact of migration on income and growth* », IMF, Staff papers 42.3, 1995.

Haut commissariat aux réfugiés, « *Position sur le projet de loi relatif à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile* », Paris, 20 octobre 1997.

Héran F., « *Immigration, marché du travail, intégration* », rapport du séminaire du Commissariat général du Plan, la Documentation française, novembre 2002.

Hommes et Migrations, n°1 169, octobre 1993.

Informations sociales, « *Mémoires familiales et immigration* », n° 89, 2001.

INSEE Premières, mars 2001.

Institut néerlandais, « *Communautarisme ou République laïque ? Existe-t-il un modèle d'intégration ?* », colloque à l'UNESCO, 25 mars 2002.

Journal des Communautés européennes, n° C-125 du 27 mai 2002.

Julien-Laferrrière F., « *Le droit d'asile en question* », dossier, in *Problèmes économiques et sociaux*, n° 880, 13 septembre 2002.

Kamoun P., « *Les foyers, mythes ou réalités* », in « *Immigration, l'enjeu démocratique* », *Habitat et société*, septembre 1996.

Kaya B., « *Une Europe en évolution – Les flux migratoires au XX^{ème} siècle* », éditions du Conseil de l'Europe, avril 2002.

Kepel G., « *Les banlieues de l'Islam* », Le Seuil, 1991.

Kepel G., « *À l'ouest d'Allah* », Le Seuil, 1996.

Laacher S., « *Après Sangatte..., nouvelles immigrations, nouveaux enjeux* », La Dispute, 2002.

Lagrave R. M. et Diminescu D., « *Faire une saison : pour une anthropologie des migrations roumaines en France* », *Migrations Etudes*, n° 91, novembre-décembre 1999.

Lebon A., « *Immigration et présence étrangère en France en 1999 – Premiers enseignements du recensement* », Direction de la population et des migrations, ministère de l'Emploi et de la Solidarité - rapport pour le SOPEMI de l'OCDE, La Documentation française, décembre 2000.

Legoux L., « *La crise du droit d'asile en France : des droits de l'Homme à la raison d'Etat* », in *Immigration, marché du travail, intégration*, novembre 2002.

Le Monde Diplomatique, janvier 2002.

La Lettre de la Citoyenneté, n° 60, novembre-décembre 2002

La Lettre du gouvernement, n° 125, 10 octobre 2002.

La quinzaine européenne, n° 27, 18 novembre/1^{er} décembre 2002.

- Ligue de l'enseignement et de l'éducation permanente, « *Eduquer contre le racisme* », Les idées en mouvement, Paris, 2001.
- Lochak D., « *Polygamie : ne pas se tromper de combat* », Revue Plein droit, n° 36-37, Paris, 1998.
- Maignier J., « *Comprendre et gérer l'immigration. Le "passager clandestin" doit-il payer trois fois ?* », mémoire de DESS 215.
- Marie C.-V., « *Les étrangers en première ligne dans l'élasticité de l'emploi* », Plein droit, n° 31, mars 1996.
- Masson P., sénateur, « *L'Europe face à l'immigration : quels objectifs ? Quels moyens ?* », rapport d'information du Sénat, n° 438, 22 juin 2000.
- Maurer S., « *Des transmissions silencieuses* », article paru dans *Informations sociales*, n° 89, 2001.
- Mehiri S., revue trimestrielle de l'Union nationale des fédérations d'organismes d'HLM, n° 3, septembre 1996.
- Mekachera H., « *La vie professionnelle des travailleurs étrangers en France* », étude du Conseil économique et social, 8 juin 1993, éditions des Journaux officiels, n° 4226, 1993.
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, « *Trentième rapport sur la situation démographique de la France* », Paris, 2001.
- Ministère de l'Intérieur, « *La loi Reséda relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile* », juin 1998.
- Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, « *Les titres de séjour des étrangers en France en 2001* », rapport au Parlement, 4^{ème} trimestre 2002.
- Mauco G., « *Mémoire sur l'assimilation des étrangers en France* », Société des Nations, Institut international de coopération intellectuelle, Genève, 1937.
- Monrique Michèle, « *L'esclavage contemporain et ses réseaux* », rapport et avis du Conseil économique et social du 26 février 2003 .
- Moutardier M., « *Les conditions de vie des étrangers se sont améliorées depuis dix ans* », *Economie et statistique*, n° 242, avril 1991.
- Mucchielli L., « *Violences et insécurité, fantasmes et réalités dans le débat français* », éditions La Découverte, 2001.
- Mundell R. A., « *International trade and factor mobility* », *American economic review*, 47, 1957.
- Myrdal G., « *Une économie internationale* », PUF, 1958.
- OCDE, Système d'observation permanente des migrations, « *Tendances des migrations internationales* », rapport annuel 1996.

OCDE, « *L'emploi étranger : perspectives et enjeux pour les pays de l'OCDE* », rapport 2001.

OCDE, rapport 2001.

OFPRA, rapport d'activité pour l'année 2000.

OIM (Organisation internationale pour les migrations) – ONU, « *Etat de la migration dans le monde en 2000* », co-édition de l'Organisation Internationale pour les Migrations et de l'Organisation des Nations Unies, 2000.

OMI, « *Les activités de l'OMI en 2000* », *Mouvements*, magazine trimestriel des migrations internationales, septembre 2001.

OMI, « *Les entrées d'étrangers sur le marché de l'emploi français entre 1990 et 1998* » et « *Un nouveau dispositif d'accueil des "primo-arrivants" : les plates-formes d'accueil* », *Mouvements*, magazine trimestriel des migrations internationales, cahier central réglementation, n° 28, juillet 2001.

OMI, « *Pénuries et recours à des travailleurs étrangers de haut niveau* » et « *Décodage des cultures* », *Mouvements*, magazine trimestriel des migrations internationales, cahier central réglementation, n° 27, juin 2001.

Perrot M., « *Les ouvriers en grève : 1871-1890* ».

Quintreau B., « *Âges et emploi à l'horizon 2010* », rapport et avis du Conseil économique et social, du 24 octobre 2001, éditions des Journaux officiels, n° 41101-20, 2001.

Raunet M., « *De l'exode à la mobilisation des compétences dans le cadre d'un véritable co-développement* », étude du Conseil économique et social, du 26 juin 2001, éditions des Journaux officiels, n° 41101-15.

Réseau Odysseus, « *Les régularisations d'étrangers illégaux dans l'Union européenne (Belgique, Espagne, France, Grèce, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni)* », Université libre de Bruxelles, juin 2000.

Rochefort R., « *Vive le papy boom* », éditions Odile Jacob, Paris, septembre 2000.

de Saint-Exupéry A., « *Terre des hommes* », Gallimard, Paris, 1939.

Salas D., « *Immigration illégale et pratiques judiciaires en France* », Hommes et migrations, janvier-février 2003.

Schor R., « *L'opinion française et les étrangers : 1919-1939* », publications de la Sorbonne, 1985.

Simon J., « *The economic consequences of immigration* », edit. Basil Blackwell, Oxford, 1989.

- Simon G., « *Les migrations internationales* », *Population et Sociétés*, n° 382, septembre 2002.
- SOPEMI, « *Tendances des migrations internationales* », OCDE, rapport annuel 2001.
- Souvet L., sénateur, « *Lutte contre les discriminations* », rapport du Sénat, n° 22, 16 octobre 2001.
- Stasi B., « *L'immigration : une chance pour la France* », Robert Laffont, 1984.
- Stoléro L., « *La France à deux vitesses* », Flammarion, 1982.
- Tapinos G., « *L'économie des migrations internationales* », FNSP, Armand Colin, 1974.
- Tapinos G., « *L'immigration étrangère en France 1946-1973* », Paris, Presses universitaires, 1975, in INED, Travaux et documents, n° 71.
- Tapinos G., Blanchet D., Horlacher D. E., « *Conséquences de la croissance démographique rapide dans les pays en développement* », éditions de l'INED, 1991.
- Tapinos G., « *Les enjeux économiques et politiques des migrations clandestines* », in « *Combattre l'emploi illégal d'étrangers* », OCDE, 2000.
- Teitgen-Colly C., Julien-Laferrière F., « *Loi n° 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile – la réforme du droit d'asile* », Actualité juridique, droit administratif, Paris, décembre 1998.
- Todd E., « *Le destin des immigrés – Assimilation et ségrégation dans les démocraties occidentales* », éditions du Seuil, octobre 1994.
- Tribalat M., Garson J.-P., Moulier-Boutang Y. et Silberman R., « *Cent ans d'immigration, étrangers d'hier Français d'aujourd'hui – Apport démographique, dynamique familiale et économique de l'immigration étrangère* », Institut national d'études démographiques, Travaux et documents, cahier n° 131, Presses Universitaires de France, 1991.
- UNEFO, « *Le vieillissement des résidents dans les foyers de travailleurs migrants* », juin 1995.
- Viprey M., « *Modèles différenciés de mobilisation de la main-d'œuvre étrangère par les firmes* », thèse de doctorat, Université Paris I, 1998.
- Viprey M., « *L'insertion des jeunes d'origine étrangère* », étude du Conseil économique et social du 9 juillet 2002, éditions des Journaux officiels, n° 41102-12.

Wacquant L., « *Les prisons de la misère* », Raisons d'agir, 1999 ;
« *L'emprisonnement des "classes dangereuses" aux Etats-Unis* », *Le Monde diplomatique*, juillet 1998

Weil P., « *Pour une politique de l'immigration juste et efficace* », rapport au Premier ministre, juillet 1997.

Weil P., « *La France et ses étrangers* », Gallimard, Paris, 1991.

Weil P., « *Qu'est-ce qu'un Français ? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution* », Grasset, Paris, 2002., Paris.

de Wenden C., Manceron G., Hennebelle G., « *On ouvre les frontières ? Chiche ! Et après ?* », Panoramiques, n° 55, Editions Corlet, 4^{ème} trimestre 2001.

Wilkinson J., rapport de la Commission des migrations, des réfugiés et de la démocratie de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, n° 9522 publié le 15 juillet 2002.

Winter J., Teitelbaum M., « *Une bombe à retardement ? Migrations, fécondité, identité nationale à l'aube du XXI^{ème} siècle* », Paris, Calmann-Lévy, 2001.

Wrésinski J., « *Grande pauvreté et précarité économique et sociale* », rapport et avis du Conseil économique et social du 11 février 1987, éditions des Journaux officiels, JO n° 6 du 28 février 1987.

Zamora Lopez F., professeur de sociologie à l'Université de Navarre, in « *L'Espagne : nouvelle terre d'immigration* », Revue « *Sociétal* », 2002.

Zimmerman K. F., « *Tackling the European migration problem* », *Journal of economic perspectives*, 9, 1995.

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 : Répartition par nationalités des étrangers aux quatre derniers recensements (en %)	36
Tableau 2 : Nouveaux séjours permanents d'étrangers en France (en milliers) ..	88
Tableau 3 : La population étrangère dans l'Union européenne en 2000	110
Tableau 4 : Répartition (en %) de la présence étrangère dans les établissements publics et privés des premier et second degrés de 1990 à 2000.....	137
Tableau 5 : Les caractéristiques socio-démographiques des entrants en classe de sixième selon leur nationalité (en %)	138
Tableau 6 : Répartition par degré et niveau d'enseignement des élèves scolarisés dans les établissements publics et privés en 1997-1998 selon leur nationalité	139
Tableau 7 : Taux de chômage selon l'âge, le sexe et la nationalité, en mars 2002	191
Tableau 8 : Répartition sectorielle de l'emploi étranger dans les pays de l'OCDE Pourcentage de l'emploi étranger total - Moyenne annuelle 1998-1999.....	194
Tableau 9 : Sondage relatif à l'opinion des Français sur le droit de vote des résidents étrangers (en %).....	235
Graphique 1 : Origine géographique des réfugiés statutaires (effectifs au 31 décembre 2000).....	93
Graphique 2 : Statistiques relatives à la situation et au nombre d'étrangers arrêtés en situations illégales, et les mesures consécutives	115
Graphique 3 : Taux de chômage par niveau d'études.....	145
Carte 1 : Part des immigrés arrivés entre 1990 et 1996 parmi les immigrés du département.....	198
Encadré 1 : Bilan mitigé pour l'opération " <i>Green Card</i> "	99
Encadré 2 : Un exemple lointain : Maurice	114
Encadré 3 : Les roms.....	116
Encadré 4 : Une analyse d'Emmanuel Todd sur les rapports entre intégration, assimilation et ségrégation.....	224
Encadré 5 : Qu'en est-il des législations nationales en matière d'immigration et d'asile dans le nouveau contexte instauré par les politiques européennes ?.....	225
Encadré 6 : Pour la reconnaissance d'un véritable droit à l'apprentissage de la langue française à tous les migrants.....	227

TABLE DES SIGLES

ACEMO	Enquête sur l'activité et les conditions d'emploi de la main-d'œuvre (<i>DARES</i>)
AEFTI	Association pour l'enseignement et la formation des travailleurs immigrés
AFIJ	Association pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes diplômés
APC	Agir pour la citoyenneté (<i>association</i>)
APT	Autorisation provisoire de travail
ASSFAM	Association de service social familial pour les migrants
CADA	Centres d'accueil pour demandeurs d'asile
CASNAV	Centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage
CEE	Communauté économique européenne
CESE	Comité économique et social européen
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CLA	Classe d'accueil (<i>collège</i>)
CLAD	Classe d'adaptation
CLANS	Classe d'accueil (<i>collège</i>) pour les élèves non scolarisés antérieurement
CLIN	Classe d'initiation (<i>école primaire</i>)
CLIPA	Classe d'initiation pré-professionnelle en alternance
CLIS	Classe d'intégration scolaire
CNAFAL	Conseil national des associations familiales laïques
CNRS	Centre national de la recherche scientifique (<i>Education</i>)
CPA	Classe préparatoire à l'apprentissage
CRI	Cours de rattrapage intégré (<i>école primaire</i>)
CRR	Commission de recours des réfugiés
CSA	Conseil supérieur de l'audiovisuel
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (<i>Affaires sociales, travail et solidarité</i>)
DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DOM-TOM	Départements et territoires d'outre-mer
DPM	Direction de la population et des migrations (<i>Emploi</i>)
EREA	Etablissement régional d'enseignement adapté

FASILD	Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (<i>Affaires sociales, travail et solidarité</i>); ex-FAS: Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles
FCPE	Fédération des conseils de parents d'élèves
FLN	Front de libération national
FLS	Enseignement et apprentissage du français langue seconde
FMI	Fonds monétaire international
FTCR	Fédération des Tunisiens pour une citoyenneté de deux rives
FTDA	France terre d'asile (<i>association</i>)
FTP-MOI	Franc-tireur partisan - main-d'œuvre immigrée
HCI	Haut conseil à l'intégration (<i>Premier ministre</i>)
HCR	Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés
HLM	Habitations à loyer modéré
IGAS	Inspection générale des affaires sociales (<i>Affaires sociales</i>)
INED	Institut national d'études démographiques
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LDH	Ligue des droits de l'Homme
MNA	Mouvement national algérien
MOI	Main-d'œuvre immigrée
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides (<i>Affaires étrangères</i>)
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMI	Office des migrations internationales (<i>Affaires sociales</i>)
ONG	Organisation non gouvernementale
ONI	Office national d'immigration
ONU	Organisation des Nations-Unies
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
RATP	Régie autonome des transports parisiens
SCIC	Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts et consignations
SEGPA	Section d'enseignement général et professionnel adapté
SONACOTRA	Société nationale de construction de logements pour les travailleurs
SIS	Système d'information Schengen
SSAE	Service social d'aide aux émigrants
UE	Union européenne
ZEP	Zone d'éducation prioritaire

