

L'INTEGRATION ECONOMIQUE DES MIGRANTS ET LA VALORISATION DE LEUR EPARGNE

Rapport réalisé par Charles MILHAUD

Septembre 2006

LETTRE DE MISSION DU MINISTRE DE L'INTERIEUR A CHARLES MILHAUD



MINISTÈRE DE L'INTERIEUR
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

LE MINISTRE D'ÉTAT

Paris, le 15 DEC. 2005

Monsieur le Président,

Le Gouvernement s'est engagé dans la voie d'une réforme profonde de la politique française de l'immigration, destinée à améliorer la maîtrise des flux migratoires tout en favorisant une immigration choisie, conforme aux intérêts de notre pays.

Ministre en charge de l'immigration, je suis déterminé à mettre en place cette nouvelle politique, fondée sur nos besoins réels, sur la situation du marché de l'emploi et sur les capacités d'accueil de la France.

Cette nouvelle politique est notamment destinée à permettre l'intégration des migrants. Qu'ils soient appelés à rester durablement en France ou à retourner dans leur pays d'origine, leur avenir ne doit plus s'inscrire dans une perspective d'exclusion sociale et financière. Trop souvent, leurs revenus sont entièrement consacrés au soutien de leur famille dans leur pays d'origine. Cette situation les conduit à vivre sans épargner, les prive de la possibilité d'acquérir un logement et peut dès lors favoriser l'exclusion.

Il convient donc de réfléchir à des formules nouvelles, destinées aux populations immigrées, qui leur permettraient d'améliorer l'emploi de leurs ressources tout au long de leurs itinéraires, afin de s'assurer plus d'autonomie et de protection financière.

Mon objectif est d'ouvrir des perspectives nouvelles dans l'intérêt des migrants, que ce soit pour les aider à réaliser leurs projets en France ou concrétiser leur retour dans leur pays d'origine en préparant les moyens et le cadre de leur réinsertion économique.

Fort de votre expérience dans les métiers de la bancarisation, de l'épargne et la prévoyance, ainsi que de votre connaissance des circuits de financement de l'économie et de l'emploi des ressources des immigrés, j'ai décidé de vous confier l'étude de cette question.

Monsieur Charles MILHAUD
Président du Directoire de la Caisse
Nationale des Caisses d'Épargne
77, Boulevard Saint Jacques
75014 PARIS

20 DEC. 2005

1738

ADRESSE POSTALE : PLACE BEAUVAU 75800 PARIS CEDEX 08 - STANDARD 01.49.27.49.27 - 01.40.07.60.60
ADRESSE INTERNET : www.interieur.gouv.fr

Je vous suggère de dresser d'abord un état des lieux par l'étude du comportement économique des immigrés, l'évaluation des flux financiers des migrations, les modes de circulation des ressources financières et leur affectation. Il serait intéressant qu'après avoir cerné les différentes dynamiques qui en résultent, vous les mettiez en perspective dans le cadre de notre politique d'immigration choisie en formulant :

- **des orientations pour favoriser l'intégration économique des immigrés, et notamment en premier lieu au stade de l'accueil,**
- **à partir des nombreuses initiatives et solutions existantes, des propositions de valorisation de l'épargne et du rôle des immigrés, ainsi que de mobilisation de leurs connaissances et de leurs savoir-faire, au service de leur pays d'origine,**
- **des propositions de cadres, de structures, et de mécanismes innovants pour relancer efficacement notre politique de coopération et de co-développement selon les pays d'émigration, et notamment dans les pays du bassin méditerranéen.**

S'agissant du développement de produits financiers et de mécanismes d'intermédiation financière, il convient d'explorer les différentes voies pour permettre une mobilisation effective et une allocation mieux choisie de l'épargne en mobilisant les opérateurs privés autour de cette démarche.

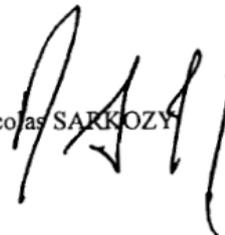
Ces éléments pourront notamment être proposés dans le cadre de la politique européenne d'immigration concernant la gestion économique des migrations.

Vous pourrez faire appel aux différentes administrations qui exercent une activité relative à ce sujet (et notamment celle du Ministère des affaires étrangères et du Ministère de l'emploi et de la cohésion sociale). Vous serez également assisté dans votre mission d'un rapporteur, mis à disposition par le Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. J'ai demandé à l'Inspection générale de l'administration de désigner l'un de ses membres dans ce but.

Je souhaiterais que votre rapport me soit remis avant la fin du premier semestre 2006.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Nicolas SARKOZY



PRINCIPALES PRECONISATIONS

LES SECTEURS BANCAIRE ET FINANCIER DEVRAIENT ACCOMPAGNER LA PARTICIPATION DES MIGRANTS A LA VIE ECONOMIQUE ET FACILITER LEUR ACCES AU CREDIT.

→ Dès l'accueil

1. Informer sur la procédure du droit au compte
2. Accompagner les migrants par une formation facultative « mode d'emploi de la banque »
3. Faciliter l'équipement bancaire

→ Dans la durée, développer les microcrédits

4. Mieux identifier le public cible notamment dans les Zones Urbaines Sensibles (ZUS)
5. Assurer le cofinancement des coûts de gestion
6. Promouvoir la titrisation des microcrédits afin de cantonner le risque hors du bilan bancaire

7. Aider les migrants à desserrer la contrainte des frais de santé de la famille restée dans le pays d'origine

LA NECESSITE D'UN ENGAGEMENT RECIPROQUE ENTRE LES MIGRANTS ET LA NATION.

→ Un engagement des migrants

8. Sélectionner les futurs primo-arrivants, mieux préparés à l'intégration et moins nombreux par la sélection linguistique

→ Un engagement de la Nation,

→ Au stade de l'accueil

9. Rendre plus effective la maîtrise du français dans un but professionnel
10. Accompagner pour favoriser l'accès à l'emploi

→ Dans la durée, mise en œuvre d'une politique d'équité républicaine

11. Objectiver les discriminations pour mieux les réduire, en généralisant la possibilité de réaliser des études utilisant un critère ethnique dans les entreprises
12. Mettre en œuvre un contrat d'accueil et d'intégration de « rattrapage »
13. Lutter contre l'illettrisme en transposant l'exemple de « savoir pour réussir »
14. Rendre inopérant économiquement le recours aux irréguliers
15. Faire jouer aux pouvoirs publics un rôle d'effet de levier pour l'accès à la propriété

FACILITER ET MIEUX VALORISER LES TRANSFERTS DES MIGRANTS DANS LEUR PAYS D'ORIGINE

16. Faciliter les transferts par la diminution des coûts
17. Encourager les dispositifs de garantie permettant aux établissements financiers du sud de lever des fonds à moyen et long terme
18. Evaluer les fonds de garantie existants dans différents pays d'origine, participer à l'assainissement de ceux qui en auraient besoin, s'associer à la création de fonds analogues là où ils n'existent pas
19. Créer un Plan Epargne Projet Codéveloppement (PEPC)

FACILITER LA CIRCULATION ET LES TRANSFERTS DE COMPETENCES

20. Soutenir les transferts de compétence à travers les projets d'intérêt général et de développement
21. Ouvrir les Volontariats civils Internationaux en Entreprises (VIE) aux étrangers
22. Prévoir un appui temporaire des pouvoirs publics à l'organisation du marché privé balbutiant de la circulation des compétences au Maghreb

ENCOURAGER L'INVESTISSEMENT

23. Elargir le champ des bénéficiaires des aides au retour dans un souci de lisibilité
24. Instituer un mécanisme d'épargne salarial spécifique
25. Prévoir des cas de déblocages élargis pour d'autres produits d'épargne déjà existants

FEDERER LES POUVOIRS PUBLICS A TOUS LES NIVEAUX POUR QU'ILS SOIENT INCUBATEURS DE PROJETS, A TRAVERS L'ACCOMPAGNEMENT ET LE FINANCEMENT

26. Mettre en œuvre des programmes de « trois euros, voire quatre euros pour un »
27. Structurer des filières professionnelles devrait être un des objectifs prioritaires des institutions nationales de l'aide publique au développement
28. Lier encore davantage la coopération décentralisée, les migrants et les collectivités locales des pays d'origine

SYNTHESE

I L'INTEGRATION DES MIGRANTS EST RALENTIE A LA FOIS PAR DES HANDICAPS PROPRES AUX POPULATIONS D'ORIGINE ETRANGERE ET PAR LES DIFFICULTES QUI TOUCHENT L'ENSEMBLE DES PERSONNES ECONOMIQUEMENT FRAGILES.

Malgré le caractère incomplet des données statistiques disponibles, les banques peuvent apporter aux pouvoirs publics un éclairage particulièrement utile sur les migrants. Le secteur bancaire est en effet un témoin privilégié de leur comportement économique, dans la mesure où les opérateurs financiers comptent parmi les premiers interlocuteurs des étrangers présents en France. Les banques interviennent dans l'ensemble des opérations touchant les revenus des migrants, leurs habitudes de consommation, leurs comportements d'investissement et les liens financiers qu'ils entretiennent avec leur pays d'origine.

Les éléments dont dispose le secteur bancaire semblent d'autant plus pertinents que le taux de bancarisation des migrants est élevé : il ressort des enquêtes de l'INSEE et de l'étude réalisée pour la CNCE que 96% d'entre eux possèdent un compte-chèques. Ce taux est très proche de la moyenne nationale (98%). Ainsi, sur 4,9 millions d'immigrés présents en France, 200 000 seulement demeurent à l'écart du système bancaire, cette situation étant imputable à la précarité des revenus ou à l'arrivée récente des personnes concernées.

De toutes les informations disponibles, il ressort que les migrants connaissent de réelles difficultés d'intégration sur le plan matériel. Ces difficultés se manifestant tant en matière financière que sur le plan économique.

1 - Des difficultés d'intégration persistantes en matière économique et financière

Sur le plan économique, on note que les migrants originaires de pays tiers (hors Union européenne) connaissent un taux de chômage de 17,6%, nettement supérieur à la moyenne nationale. Ce chiffre cache de profondes disparités en fonction de l'origine géographique. Ainsi, avec un taux de 25%, le chômage touche particulièrement les personnes originaires du bassin méditerranéen (Maghreb, Turquie). L'intégration par le travail présente donc des difficultés particulières pour les catégories de population qui cumulent plusieurs handicaps (formation inadaptée, difficultés linguistiques, manque de réseaux d'accompagnement, concurrence de la main-d'œuvre irrégulière).

Résultat de ces difficultés d'accès à l'emploi, le niveau de vie des migrants est inférieur de 26% au niveau de vie moyen des ménages. Cette situation se traduit, en termes financiers, par la faible importance du patrimoine détenu par les ménages de migrants. Pour 57% d'entre eux, ce patrimoine est inférieur à 15 000 euros. Les perspectives de progression en ce domaine paraissent en outre peu favorables, dans la mesure où une proportion importante des ménages immigrés vit actuellement au dessous du seuil de

pauvreté (cette proportion atteint 20% pour les ménages dont la personne de référence est née dans un pays du Maghreb).

Les relations entre les migrants et leurs banques sont largement déterminées par ces contraintes financières. Près de 14% des migrants partagent l'opinion selon laquelle l'accès au crédit et aux services bancaires serait relativement fermé aux personnes les plus récemment installées sur le territoire national. Il importe toutefois de noter que ce phénomène concerne pour l'essentiel les catégories les plus fragiles sur le plan économique (revenus mensuels inférieurs à 1000 €).

La persistance de telles difficultés explique pourquoi le taux de détention de produits bancaires demeure faible parmi la population des migrants. Alors que la moyenne nationale est de 84%, seulement 62% des migrants détiennent des produits de ce type (en particulier livret A et CODEVI). Par ailleurs, 24% des migrants recourent aux dispositifs d'épargne logement (PEL, CEL). Enfin, le taux de détention de produits financiers, tels que l'assurance-vie, au sein de cette population demeure faible (16% contre une moyenne de 40%).

Les difficultés d'intégration économique rencontrées par les migrants se manifestent également dans le domaine du logement. Le désir d'accéder à la propriété, manifesté par 43% des migrants interrogés, reste peu satisfait, notamment pour les personnes originaires d'Afrique sub-saharienne (moins de 10%). Cet état de fait s'explique en partie par le maintien de liens étroits avec le pays d'origine, où 20% des migrants souhaitent à terme acquérir un bien immobilier.

L'ensemble de ces éléments se combine pour ralentir le processus d'intégration économique et justifie le sentiment, partagé par une forte proportion de migrants, selon lequel la recherche d'un emploi (pour 57% d'entre eux), d'un logement (62%) ou la maîtrise des démarches administratives (68%) constituent de véritables obstacles. A cet égard, les dispositifs d'accueil existants se révèlent peu adaptés aux exigences d'une intégration économique rapide et efficace. Si la volonté de marquer symboliquement l'entrée en France constitue un objectif légitime et très largement accepté par les migrants (en 2005, 93% des primo-arrivants ont participé au dispositif du Contrat d'accueil et d'intégration), la mission n'a pu que constater le caractère insuffisamment concret des formations proposées dans ce cadre.

2 - Le maintien de liens financiers avec les pays d'origine peut se révéler pénalisant

L'analyse des difficultés rencontrées par les migrants dans leur intégration doit prendre en compte les liens financiers que ces derniers conservent fréquemment avec leur pays d'origine. Il s'agit en effet d'un comportement économique dont l'importance est cruciale tant pour les migrants, qui consacrent à ces envois une part considérable de leur revenu, que pour certains pays d'émigration, dont le développement est largement subordonné à l'afflux de devises en provenance des pays d'accueil.

Les flux financiers générés par les transferts des travailleurs immigrés en France représentent ainsi un montant annuel de 8 milliards € environ (7,95 Mds € en 2005, soit 0,5% du PIB de la France). Si ces chiffres doivent être maniés avec précaution, ils n'en demeurent pas moins significatifs. En effet, on note que 41% des migrants envoient de l'argent dans leur pays d'origine, cette proportion s'élevant à 60% pour les personnes originaires d'Afrique sub-saharienne. La fréquence et l'ampleur de ces envois de fonds expliquent donc, pour une part, la faiblesse du patrimoine des migrants en dépit de leur forte propension à l'épargne. On estime ainsi que ces transferts représentent, sur longue période, 15 à 25% de leurs revenus.

Cette situation impose à de nombreux migrants de restreindre drastiquement leur consommation courante. Or, cette contrainte ne peut que réduire encore leur capacité à adopter le mode de vie et les comportements économiques en vigueur dans le pays d'accueil. Elle peut donc se révéler pénalisante pour leur intégration. Toutefois, la mission s'est abstenue de prendre position quant à l'opportunité économique des transferts et, considérant que ceux-ci résultent de choix personnels, s'est concentrée sur l'étude des moyens susceptibles de diminuer les coûts liés à ce transferts, tout en augmentant leur efficacité au profit des pays d'origine.

A cet égard, les conditions financières offertes à leurs usagers par les systèmes de transfert financier entre pays d'accueil et pays d'origine ne semblent pas optimales. Il apparaît en effet que les sociétés de transfert, présentes dans des pays où le secteur bancaire demeure souvent embryonnaire, opèrent dans des conditions de concurrence peu satisfaisantes. Les parts de marché de la principale d'entre elles atteignent ainsi 46% des transferts à destination de l'Afrique sub-saharienne, 27% en Algérie, 33% au Maroc. Suivant le degré de développement du système financier local, la générosité des migrants peut ainsi se trouver fortement ponctionnée.

La mission juge souhaitables des mesures susceptibles de mieux orienter l'allocation des transferts. Environ 75% des flux financiers venant alimenter les zones d'émigration se trouvent en effet orientés vers des dépenses de santé ou de consommation courante et ne contribuent pas au développement économique local. Sans porter atteinte aux choix des migrants, les montants destinés à l'habitat (15%), aux équipements collectifs et aux investissements entrepreneuriaux pourraient être utilement augmentés.

II LE SECTEUR BANCAIRE ET FINANCIER DOIT SE MOBILISER POUR L'INTEGRATION DES MIGRANTS DANS LE CADRE D'UN ENGAGEMENT NATIONAL

La bancarisation constitue, avec l'apprentissage de la langue et l'accès à l'emploi, l'un des principaux ressorts de l'intégration. Les avantages d'une meilleure participation des migrants au système bancaire sont multiples. L'enquête menée pour le compte de la CNCE fait notamment apparaître que l'ouverture d'un compte bancaire est perçue par ceux-ci comme un facteur d'intégration capital. Si l'intégration dans le champ économique et financier suppose une mobilisation de toute la société, le secteur bancaire doit donc jouer un rôle de premier plan dans ce processus, contribuant à renforcer la crédibilité des mesures qui pourront être proposées par les pouvoirs publics.

1 - Le secteur bancaire doit accompagner la participation des migrants à la vie économique et faciliter leur accès au crédit

Les initiatives lancées par les entreprises du secteur bancaire doivent en premier lieu proposer des solutions concrètes aux difficultés rencontrées par les migrants. Cet objectif suppose de promouvoir une nouvelle approche du problème de l'intégration économique. L'expérience des banques espagnoles constitue à ce titre un exemple pertinent, dans la mesure où c'est pour mettre en œuvre leur propre stratégie de développement, et non pour se conformer à une exigence réglementaire, qu'elles se sont ouvertes à la clientèle des migrants. Ces derniers, considérés comme de véritables relais de croissance, sont ainsi accueillis dans des succursales *ad hoc* et se voient proposer des services en rapport avec leurs besoins (transferts, communications avec le pays d'origine, recherche de logement ou d'emploi).

Au-delà de cette nouvelle approche, il paraît indispensable de valoriser les dispositifs existants, en renforçant la coopération entre les entreprises et les administrations en charge de la gestion de l'immigration. En effet, les difficultés rencontrées au stade de l'accueil ne tiennent pas tant à l'absence d'outils disponibles qu'à leur faible diffusion. Il convient donc en premier lieu de développer l'information et l'accompagnement, en particulier dans le cadre du CAI. Le processus de bancarisation pourrait ainsi se trouver facilité :

- par une meilleure information concernant le droit au compte, permettant aux personnels de l'ANAEM chargés de l'accueil des primo-arrivants de les guider plus efficacement dans les procédures ;
- par une offre de formation relative au « mode d'emploi de la banque » et à la gestion financière destinée aux migrants originaires de pays où le taux de bancarisation est faible (24% en Afrique sub-saharienne).

Une coopération plus étroite entre les pouvoirs publics, les associations de soutien aux migrants et le monde bancaire contribuerait à réaliser cet objectif. Dans sa forme la plus

ambitieuse, cette coopération consisterait à ouvrir les sessions d'accueil organisées par l'ANAEM à des représentants d'associations, préalablement formés aux questions financières. Cette option permettrait à l'ensemble des signataires du CAI d'avoir accès à une information pertinente concernant les questions bancaires et financières. L'association *Finances et pédagogie*, qui participe à la lutte contre l'exclusion bancaire en aidant des personnes économiquement vulnérables à maîtriser les questions financières, pourrait apporter une contribution déterminante à la mise en œuvre d'un tel dispositif :

- en intervenant directement auprès des migrants dans le cadre de formations facultatives
- en assurant la formation des auditeurs sociaux.

Une expérience de ce type a déjà été conduite en 2005 dans le département de l'Ain.

PROPOSITIONS

1 - Informer sur la procédure du droit au compte

2 - Accompagner les migrants par une formation facultative « mode d'emploi de la banque »

Dès lors que les migrants disposent des éléments nécessaires pour s'intégrer efficacement aux circuits financiers, il importe de faciliter leur accès au crédit et aux moyens de paiement. A ce titre, la mission juge souhaitable que soient mises en place des procédures permettant aux banques du pays d'accueil de récupérer l'historique bancaire des primo-arrivants disposant d'un compte dans leur pays d'origine. Au-delà de cette amélioration technique, la distribution du crédit et la sélection des risques apparaissent comme des priorités pour l'intégration économique des migrants.

Dans cette perspective, le développement du microcrédit en France doit être considéré comme une priorité. Cet objectif suppose :

- d'une part que les populations de migrants en situation précaire, qui constituent le public cible du microcrédit, soient mieux identifiées, notamment dans les zones urbaines sensibles ;
- d'autre part, que les coûts associés à la distribution de microcrédits soient mieux encadrés, tant pour les coûts de gestion qui pourraient être partiellement couverts par le Fonds de cohésion sociale, que pour les risques, qui pourraient être cantonnés hors du bilan des banques par le biais d'un mécanisme de titrisation, dont le rapport détaille le fonctionnement.

Du point de vue des migrants bénéficiaires de ces crédits, des mesures devraient être prises pour desserrer la contrainte financière qui résulte pour eux de la nécessité de couvrir les frais de santé de leur famille dans leur pays d'origine. Le caractère variable et imprévisible de ces frais ne peut en effet que fragiliser leurs capacités de remboursement.

PROPOSITIONS

- 3 - Faciliter l'équipement bancaire
- 4 - Mieux identifier le public cible notamment dans les Zones Urbaines Sensibles (ZUS)
- 5 - Assurer le cofinancement des coûts de gestion
- 6 - Promouvoir la titrisation des microcrédits afin de cantonner le risque hors du bilan bancaire
- 7 - Aider les migrants à desserrer la contrainte des frais de santé de la famille restée dans le pays d'origine

2 - La définition d'obligations réciproques doit permettre de mieux préparer les migrants à leur installation et leur offrir de nouvelles perspectives dans le cadre d'un engagement de la Nation

La mobilisation du secteur bancaire doit s'inscrire dans une dynamique impliquant l'ensemble de la société. La mission estime donc que le succès du processus d'intégration économique suppose un engagement réciproque entre les migrants et la Nation. Une initiative de ce type apparaît d'autant plus opportune que les conditions d'installation en France, de l'aveu même des migrants interrogés, sont devenues plus difficiles au cours des deux dernières décennies.

Cet engagement réciproque doit reposer tout d'abord sur la mise en œuvre d'un système de sélection plus efficace, permettant de distinguer les migrants les plus déterminés à s'intégrer en France. Dans cette perspective, il semble souhaitable de s'inspirer des expériences menées aux Pays-Bas, où la maîtrise de la langue, sanctionnée par un examen, conditionne l'obtention d'un visa de long séjour. La mauvaise connaissance de la langue constituant une des principaux obstacles à l'emploi, cette mesure serait susceptible de faciliter l'intégration des migrants s'installant en France pour des raisons économiques, mais ne concernerait ni les bénéficiaires du regroupement familial ni les demandeurs d'asile.

PROPOSITION

- 8 - Sélectionner les futurs primo-arrivants, mieux préparés à l'intégration et moins nombreux, par des examens de langue.

La mise en œuvre d'une sélection plus stricte s'explique par la prise en compte des motivations réelles des migrants : il ressort en effet des enquêtes menées auprès d'eux que 66% des primo-arrivants n'envisagent aucunement de se réinstaller dans leur pays d'origine. C'est parmi les immigrés originaires d'Afrique sub-saharienne que le désir de retour demeure le plus fort, ainsi que chez les ressortissants marocains qui envisagent, en général, cette éventualité pour la période de leur retraite. Les mesures destinées à faciliter l'intégration économique doivent donc tenir compte du fait que, dans leur grande majorité, les migrants voient leur avenir en France en dépit de conditions de vie parfois difficiles. Il est à noter que l'existence d'aides financières au retour n'augmente pas significativement les intentions de retour et suscite en général des réactions négatives de la part des migrants.

Au vu de ces données, il apparaît donc impératif de renforcer le contenu économique du CAI afin de faciliter l'accès des migrants à l'emploi, en permettant notamment aux personnes entrées en France pour des raisons humanitaires ou dans le cadre du regroupement familial d'acquérir une meilleure maîtrise de la langue. Pour les migrants non francophones, qui représentent en moyenne 30% des entrées, l'insuffisance de la formation linguistique constitue en effet un des principaux facteurs d'échec sur le marché du travail. Suivant l'exemple du Danemark, où cette exigence est inscrite dans la loi depuis 2003, cette formation devrait être tournée vers les aspects économiques et professionnels et revêtir, comme en Allemagne, un caractère obligatoire.

L'amélioration des compétences linguistiques est un préalable à la recherche d'emploi. Toutefois, les liens entre les structures d'accueil des migrants et le service public de l'emploi paraissent à l'heure actuelle largement insuffisants. Pour essayer de sortir de cette logique, la mission préconise la création dans le cadre du CAI d'un bon de placement permettant à l'intéressé de choisir lors de l'accueil d'être accompagné, soit par un agent de l'ANPE, soit par une entreprise de travail temporaire. A défaut, des conventions pourraient être passées entre l'ANPE et des sociétés d'intérim en vue du placement des signataires sur le marché du travail.

PROPOSITIONS

9 - Rendre plus effective la maîtrise du français dans un but professionnel

10 - Proposer un accompagnement pour favoriser l'accès à l'emploi

Au-delà des dispositions permettant aux primo-arrivants d'acquérir les compétences nécessaires à leur pleine intégration économique, la mission préconise la création de dispositifs bénéficiant aux migrants déjà présents sur le territoire. Deux axes sont à privilégier dans la définition de ces mesures :

- d'une part, il importe de fournir aux migrants déjà installés des moyens de s'adapter aux exigences de l'économie française en leur proposant un CAI « de rattrapage » et en engageant une vaste entreprise de lutte contre l'illettrisme au sein de cette population ;
- d'autre part, la mission juge capital d'engager une action pour améliorer les conditions économiques auxquelles les migrants doivent se plier, tant en matière d'emploi (par un renforcement de la lutte contre le travail clandestin, dont l'effet

d'éviction est très dommageable pour les migrants en situation régulière) qu'en matière de logement.

La mise en œuvre de ces mesures est complexe. Leur succès dépend pour une part de la capacité des pouvoirs publics et des entreprises à en mesurer l'efficacité. La mesure objective des discriminations est à l'heure actuelle rendue extrêmement difficile par la législation. C'est pourquoi, dans la continuité des décisions rendues par la CNIL, un assouplissement de la loi du 6 janvier 1978 apparaît comme une piste à explorer.

PROPOSITIONS

- 11 -Généraliser la possibilité de réaliser des études utilisant un critère ethnique, notamment dans les entreprises
- 12 -Un contrat d'accueil et d'intégration de « rattrapage »
- 13 -Lutte contre l'illettrisme en transposant l'exemple de « savoir pour réussir »
- 14 -Rendre inopérant économiquement le recours aux irréguliers
- 15 -Faire jouer aux pouvoirs publics un rôle d'effet de levier pour l'accès à la propriété

III VALORISER LA GENEROSITE ET LES PROJETS DES MIGRANTS POUR SUSCITER LE DEVELOPPEMENT DE LEUR PAYS D'ORIGINE

Au-delà de l'optimisation des transferts financiers, les propositions de la mission visent à lever les obstacles que rencontrent les migrants désireux de réaliser un projet économique dans leur pays d'origine. Bien que de tels projets demeurent rares, leur importance pour le développement est considérable : par leur retour, les migrants contribuent à diffuser des pratiques économiques dont ils ont acquis la maîtrise durant leur séjour et encouragent l'évolution sociale. La mission considère que cet apport immatériel peut et doit être soutenu ; elle constate également que la qualité de l'intégration en France contribue positivement à ces transferts immatériels.

1 - Faciliter et mieux valoriser les transferts financiers des migrants vers leurs pays d'origine

Les conditions dans lesquelles se font les transferts financiers à destination des pays d'origine influent sur leur emploi. L'intérêt des pays bénéficiaires est d'augmenter le poids

des transferts formels. Les expériences conduites au Maroc et en Turquie démontrent néanmoins qu'il est possible de diminuer la part des transferts informels :

- en garantissant aux non résidents un taux de change favorable pour les transferts financiers,
- en créant des mécanismes de bonification pour les comptes ouverts par des migrants,
- en proposant des exonérations fiscales sur les flux liés à ces transferts.

Les mesures en faveur des transferts formels doivent être complétées par des dispositions tendant à en réduire le coût, tout en assurant une entière conformité de ces mécanismes aux règles concernant la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. A cet effet, la mission suggère de favoriser la concurrence entre opérateurs grâce à une transparence accrue concernant les tarifs et de développer les transferts automatisés. Ces systèmes, déjà expérimentés aux Etats-Unis et en Espagne, permettent à un migrant d'autoriser certaines personnes dans son pays d'origine à opérer des retraits ou des paiements qui s'imputent sur le compte dont il dispose dans le pays d'accueil. L'utilisation de cartes de paiement dans les régions équipées en distributeurs automatiques de billets, le recours au téléphone portable pour accélérer les transferts ou l'appui des institutions de micro-finance sont des pistes prometteuses.

PROPOSITION

16 -Facilitation des transferts par la diminution des coûts

Les améliorations techniques apportées aux transferts doivent avant tout contribuer à une meilleure valorisation des fonds transférés. Cet objectif implique un meilleur accès au crédit. Or, les établissements bancaires opérant dans les pays d'émigration (en particulier en Afrique sub-saharienne) refusent très fréquemment d'octroyer des crédits aux migrants, qui ne peuvent donc s'appuyer que sur l'épargne constituée dans le pays d'accueil. Cette situation s'explique :

- par la rareté des ressources à moyen et long terme dont souffrent ces banques,
- par l'absence de dispositif de garantie adapté ou la certitude que celui-ci pourra jouer,
- par le manque d'information concernant le migrant emprunteur.

Afin de pallier le manque de ressources longues, la mission propose d'encourager l'émission d'obligations à moyen et long terme par les établissements financiers des pays d'émigration, y compris dans le cadre d'opérations de titrisation des flux de transferts. Une coopération plus étroite entre les banques des pays d'accueil, les investisseurs internationaux et les institutions de micro-finance (IMF) faciliterait considérablement les opérations de ce type, grâce à la mise en œuvre de dispositifs de garantie.

Le financement des projets portés par les migrants implique également que soient développés les mécanismes de garantie des prêts (hypothèques, tiers garant, sociétés de caution mutuelle). Pour les projets immobiliers, la mission préconise la création de fonds de garantie prenant à leur charge une part déterminante des risques. Concernant les projets d'investissement productif (par nature plus risqués), la mission suggère la création de fonds de garantie analogues dans leur conception, mais dotés de moyens supplémentaires pour la sélection des dossiers et l'accompagnement des emprunteurs.

La bancarisation des migrants doit être encouragée dans leur pays d'origine comme dans le pays d'accueil par le biais de « comptes miroirs » ouverts par les établissements partenaires des banques françaises. Ces comptes enregistrent l'ensemble des avoirs des migrants dans le pays d'accueil, ainsi que les opérations qu'ils y réalisent, permettant ainsi aux banques du pays d'origine de disposer d'une information financière complète.

PROPOSITIONS

- 17 - Encourager les dispositifs de garantie permettant aux établissements financiers du sud de lever des fonds à moyen et long terme
- 18 - Evaluer les fonds de garantie existants dans différents pays d'origine, participer à l'assainissement de ceux qui en auraient besoin, s'associer à la création de fonds analogues là où ils n'existent pas.

Parallèlement aux mesures destinées à permettre l'accès au crédit dans le pays d'origine, il est souhaitable qu'un produit d'épargne proposé par les banques françaises puisse faciliter aux migrants l'obtention d'un financement destiné à leurs projets d'investissement. Bien souvent, le migrant n'est susceptible de présenter des garanties ni en France, ni dans le pays d'émigration. En réponse, la mission propose la mise en place d'une solution inédite : le partage des risques entre les institutions financières du nord et du sud, la banque française octroyant sa partie du crédit dans le cadre d'un produit d'épargne projet spécifique.

Ce produit nouveau associerait, à l'instar du Plan d'épargne logement, un droit à prêt au respect d'obligations d'épargne sur une période significative. L'objectif de ce *Plan Epargne Projet Co-développement* serait de permettre d'octroyer un prêt destiné à l'investissement projeté par le migrant (projet immobilier ou entreprise), quelle qu'en soit la localisation. Les titulaires d'un *Plan Epargne Projet Co-développement* devraient bénéficier :

- de la défiscalisation des sommes déposées sur ce produit, telle qu'elle est prévue par la loi du 24 juillet 2006.
- de la possibilité d'alimenter ce produit par le dispositif d'épargne salariale et par des débloquages d'assurance vie avant terme.

PROPOSITION

- 19 - Création d'un Plan Epargne Projet Codéveloppement (PEPC)

2 - Faciliter la mobilité géographique des migrants pour relancer le codéveloppement

Pour favoriser le développement des pays d'origine, il est crucial de combiner l'optimisation des transferts et l'accroissement de la mobilité des migrants. Faciliter les transferts de compétences apparaît ainsi comme un objectif prioritaire. Les « migrations de mobilité » permettent en effet la circulation des compétences, tout en protégeant les pays d'émigration du risque d'une « fuite des cerveaux ».

Les projets d'intérêt général conduits dans les pays d'origine et l'ouverture du Volontariat international en entreprise (VIE) à tous les étrangers en situation régulière constitueraient deux modalités possibles de cette politique. Dans les pays du Maghreb, ces mesures pourraient être complétées par un soutien des pouvoirs publics aux forums professionnels et aux filières d'échanges de main-d'œuvre (notamment dans le domaine de la santé), ainsi que par une meilleure reconnaissance des diplômes acquis dans les pays d'origine.

PROPOSITIONS

- 20 - Soutenir les transferts de compétence à travers les projets d'intérêt général et de développement
- 21 - Ouvrir les Volontariats civils Internationaux en Entreprises (VIE) aux étrangers
- 22 - Offrir un appui temporaire des pouvoirs publics à l'organisation du marché privé de la circulation des compétences au Maghreb

Il est également souhaitable que les aides financières au retour contribuent de manière plus efficace au succès des projets d'investissement portés par les migrants. Or, ces dispositifs ne concernent aujourd'hui que les étrangers faisant l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière ou bénéficiant d'un rapatriement sanitaire, les chômeurs et les ressortissants des pays de la zone de solidarité prioritaire. En conséquence, la mission propose d'élargir les aides au retour à tous les immigrés qui ont un projet dans leur pays d'origine. Cette mesure permettra notamment d'apporter un soutien aux ressortissants des pays du Maghreb, insuffisamment accompagnés à ce jour.

Afin de mieux valoriser l'épargne constituée par les migrants durant leur séjour, la mission appelle de ses vœux la création d'un mécanisme d'épargne salariale spécifique aux migrants. Ce dispositif, visant un public plus réduit que le « compte épargne développement » inclus dans la loi du 24 juillet 2006 sur l'immigration, présenterait des avantages supplémentaires (abondement par l'employeur, exonération d'impôts et de charges sociales). Des libérations anticipées seraient possibles en cas de création d'entreprise dans le pays d'origine, de financement d'une formation professionnelle qualifiante ou pour l'achat d'une résidence principale dans le pays d'origine. Un

déblocage anticipé pourrait également être prévu pour d'autres produits d'épargne, tels que l'assurance-vie.

PROPOSITIONS

23 - Elargir le champ des bénéficiaires des aides au retour

24 - Instituer un mécanisme d'épargne salariale spécifique

25 - Prévoir des cas de déblocages élargis pour d'autres produits d'épargne déjà existants

3 - Fédérer les pouvoirs publics à tous les niveaux pour qu'ils soient incubateurs de projets à travers l'accompagnement et le financement

Le codéveloppement, conçu comme l'appui apporté par différents acteurs aux initiatives des migrants dans leur pays d'origine, est aujourd'hui une idée très largement partagée, mais sa mise en œuvre se heurte en pratique à de nombreuses limites. Tandis qu'une définition commune à l'ensemble des pays européens fait toujours défaut, on constate que la coordination des différents acteurs de terrain (associations de migrants, collectivités territoriales, agences de développement) reste insuffisante.

Dans cette perspective, la mission recommande d'encourager les pouvoirs publics à se concerter au niveau européen, afin d'accompagner et de financer les projets des migrants dans leur pays d'origine. Dans la mesure où les flux migratoires se répartissent de plus en plus régulièrement entre les grands pays d'accueil, il paraît souhaitable de favoriser une politique commune d'intervention en faveur des migrants. Des synergies peuvent en effet être dégagées dans de nombreux domaines : information des migrants, sélection des projets, étude de faisabilité et mise en forme, recherche de partenaires techniques et financiers, sélection des opérateurs, accompagnement des porteurs de projets, suivi et contrôle de la réalisation. Des actions communes se mettent actuellement en place, notamment à l'initiative de l'Agence Française de Développement (AFD).

PROPOSITION

26 - Faire du codéveloppement un enjeu européen et un nouveau point de convergence des politiques migratoires européennes

Il est souhaitable que les institutions françaises en charge du développement apportent un soutien supplémentaire aux opérateurs locaux, dont l'activité conditionne la réussite des projets d'investissement portés par les migrants. C'est pourquoi la mission préconise de promouvoir une politique plus active d'appui à la structuration des filières sectorielles engagées dans la production de l'immobilier et des équipements collectifs, notamment par le biais d'avances remboursables.

Le succès de la politique de codéveloppement dépend enfin d'une meilleure coordination entre les actions de coopération décentralisée (qui représentent à l'heure actuelle un montant annuel de 115 millions d'euros), les associations de migrants et les collectivités locales des pays d'origine. Afin d'encourager le codéveloppement, la mission propose donc de réserver l'aide de l'État aux projets de coopération décentralisée prévoyant une participation significative des associations de migrants ; elle suggère également de concentrer cette aide sur les projets conçus dès l'amont en association avec les collectivités territoriales locales bénéficiaires.

PROPOSITIONS

- 27 - Confier aux institutions nationales de l'aide publique au développement la mission de structurer des filières professionnelles
- 28 - Lier encore davantage la coopération décentralisée, les migrants et les collectivités locales des pays d'origine

SOMMAIRE DE L'ETUDE

INTRODUCTION	25
1. LE SECTEUR BANCAIRE EST TEMOIN D'UN TRIPLE CONSTAT	31
1.1. Le secteur bancaire est un témoin privilégié du comportement économique des migrants.....	32
1.1.1. <i>Un contexte de connaissance statistique incomplète</i>	32
1.1.2. <i>Le secteur bancaire a un contact privilégié avec la population des migrants</i>	34
1.2. Premier constat : des difficultés persistantes d'intégration économique en France	35
1.2.1. <i>La faiblesse des ressources des migrants</i>	35
1.2.2. <i>Des parcours d'intégration économique ralentis</i>	37
1.3. Second constat : une grande générosité qui constitue un frein supplémentaire à leur intégration économique en France.....	44
1.3.1. <i>Les migrants font preuve d'une grande générosité envers leur pays d'origine</i>	44
1.3.2. <i>Cette générosité est un frein supplémentaire à leur intégration économique en France.</i>	47
1.4. Troisième constat : Cette générosité, ponctionnée lors des transferts, sert peu, paradoxalement, le développement économique de leur pays d'origine.....	49
1.4.1. <i>Une générosité ponctionnée : des transferts effectués dans des conditions de concurrence souvent imparfaites.</i>	49
1.4.2. <i>Une générosité concrètement largement consommée dans le pays d'origine ce qui sert peu leur développement économique.....</i>	51

2. LES SECTEURS BANCAIRE ET FINANCIER DEVRAIENT SE MOBILISER POUR L'INTEGRATION DES MIGRANTS EN FRANCE DANS LE CADRE D'UN ENGAGEMENT NATIONAL PLUS FORT.....	55
2.1. Les secteurs bancaire et financier devraient accompagner la participation des migrants à la vie économique et faciliter leur accès au crédit.....	56
2.1.1. <i>Voir les migrants comme des relais de croissance plutôt que légiférer.....</i>	56
2.1.2. <i>Faciliter l'accès au compte et l'équipement bancaire des migrants.....</i>	57
2.1.3. <i>Développer les microcrédits.....</i>	60
2.1.4. <i>Aider les migrants à desserrer la contrainte des frais de santé de la famille restée dans le pays d'origine.....</i>	63
2.2. La nécessité d'un engagement réciproque entre les migrants et la Nation.....	64
2.2.1. <i>Pour éviter les désillusions, il est nécessaire de sélectionner de futurs primo-arrivants, mieux préparés à l'intégration et moins nombreux.....</i>	64
2.2.2. <i>Un engagement plus fort de la Nation en faveur des migrants, dont la volonté, la plus répandue, est de rester en France.....</i>	65
3. VALORISER LA GENEROSITE DES MIGRANTS ET LEUR POTENTIEL DE PROJETS POUR SUSCITER LE DEVELOPPEMENT DE LEUR PAYS D'ORIGINE.....	73
3.1. Faciliter et mieux valoriser les transferts financiers des migrants dans leurs pays d'origine.....	75
3.1.1. <i>Incitation à la formalisation et facilitation des transferts eux-mêmes.....</i>	75
3.1.2. <i>Mieux valoriser les emplois des fonds transférés.....</i>	77
3.2. Faciliter la mobilité géographique des migrants qui sont volontaires pour relancer le codéveloppement.....	84
3.2.1. <i>Faciliter la circulation et les transferts de compétences.....</i>	84
3.2.2. <i>Encourager l'investissement.....</i>	87

3.3. Fédérer les pouvoirs publics à tous les niveaux pour qu'ils soient incubateurs de projets, à travers l'accompagnement et le financement.....	91
3.3.1. <i>Faire du codéveloppement un enjeu européen et un nouveau point de convergence des politiques migratoires européennes.....</i>	91
3.3.2. <i>Soutenir les opérateurs locaux pour les projets d'investissement et structurer des filières professionnelles devraient être les objectifs prioritaires des institutions nationales de l'aide publique au développement</i>	93
3.3.3. <i>Lier encore davantage la coopération décentralisée, les migrants et les collectivités locales des pays d'origine.....</i>	95
CONCLUSION :.....	97
ANNEXES	99
ANNEXE 1- Liste des membres du Comité d'Orientation.....	99
ANNEXE 2- Bref éclairage sur les migrants en France aujourd'hui.....	100
ANNEXE 3 - Détail de la détention de produits bancaires et financiers	102
ANNEXE 4 – L'ANAEM et l'aspect médical	104
ANNEXE 5 – Une situation précaire dans les logements : la France a-t-elle les capacités d'accueillir dignement le flux migratoire actuel	105
ANNEXE 6 – Optimiser l'emploi des fonds pour les frais de santé.....	107
ANNEXE 7 – Un engagement de lisibilité	110
ANNEXE 8 – Mobiliser les enseignants autour de l'accueil des enfants primo-arrivants	111
ANNEXE 9 – Remédier au « mal logement » des migrants en favorisant leurs mobilités locatives vers le parc privé	112
ANNEXE 10 – Le projet de Cyberbases au Maroc	114

L'INTEGRATION ECONOMIQUE DES MIGRANTS ET LA VALORISATION DE LEUR EPARGNE

INTRODUCTION

Les 4,9 millions de migrants¹ présents en France, et ceux qui vont s'y installer, sont au cœur de deux enjeux concomitants².

Le premier est de mieux les intégrer économiquement. Aux yeux d'un dirigeant d'un grand groupe bancaire et financier³, témoin privilégié des conditions de vie souvent dures des migrants en France, cet objectif est rendu plus compliqué à atteindre par le rythme actuel du flux d'immigration passé de 115 000 personnes hors Union Européenne en 1996/1997 à 164 000 en 2005. Aucun critère économique, comme le Produit Intérieur Brut (PIB), le nombre de logements construits, notre capacité à créer des emplois, n'est en cohérence avec cette augmentation de 40 %. Cela justifie pleinement la politique d'immigration actuelle qui privilégie une immigration voulue pour les flux migratoires à venir, afin de préserver les migrants eux-mêmes de désillusions. Un cap supplémentaire pourra être franchi si les mentalités évoluent : il n'est plus temps de se limiter à des préoccupations juridiques alors que les difficultés d'intégration des migrants tiennent largement aux insuffisances de leur intégration économique⁴. Le secteur financier peut jouer un rôle moteur pour qu'ils réalisent leur souhait de se bâtir un avenir meilleur. Comme le souligne Ben Bernanke, actuel Président de la Réserve Fédérale américaine, « une telle intégration pour qu'elle soit complète implique que les immigrés aient accès et utilisent le secteur financier, incluant les banques, les assurances, les fonds de retraite, etc. Ce n'est que par ce biais qu'ils réussiront à devenir des entrepreneurs, des propriétaires de leur logement, qu'ils arriveront à se construire un historique de crédit, qu'ils épargneront pour leur retraite, qu'ils s'assureront contre les risques les plus divers⁵ ». Nous aborderons succinctement, par ailleurs, d'autres facilitateurs de cette intégration économique tant elle est un des aspects d'un processus plus large, qui touche l'éducation, la santé, le logement, la formation, la vie sociale ou encore l'égal accès à l'emploi.

¹ Nous utiliserons indifféremment les termes migrants ou immigrés car ces termes sont subjectifs et liés à la différence d'origine, comme le souligne la Cour des Comptes dans son rapport particulier de novembre 2004 « *L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration* ». Nous utiliserons ces termes dans leur acception statistique, telle que définie par le Haut Conseil à l'Intégration : un immigré ou un migrant est une personne née étrangère à l'étranger et résidant en France depuis au moins un an. Les populations étrangère et immigrée ne se confondent pas totalement : un immigré ou un migrant n'est pas nécessairement étranger et réciproquement, certains étrangers sont nés en France (essentiellement des mineurs). La qualité d'immigré ou de migrant est permanente : un individu devenu Français par acquisition reste immigré ou migrant. C'est le pays de naissance, et non la nationalité à la naissance, qui définit l'origine géographique d'un immigré.

² Il est à noter que la mission, dans son analyse, a été secondée par un comité d'orientation, dont la composition figure en annexe du présent rapport, et a bénéficié de l'éclairage que lui ont apporté de nombreuses personnalités auditionnées. Nous les en remercions.

³ Le Groupe Caisse d'Épargne possède une expertise propre sur cette question puisqu'il est par exemple la banque principale de 25% des Marocains résidant en France. Par ailleurs, il est désormais présent au Maghreb.

⁴ Elle revêt un double aspect : elle repose sur la capacité des migrants à s'insérer dans les circuits économiques français ; elle implique également que les choix propres aux migrants, en particulier les liens financiers qu'ils conservent avec leur pays d'origine, soient compatibles avec les exigences de la société française. L'intégration apparaît donc réussie lorsque le migrant est à même de financer de manière autonome l'ensemble de ses choix de vie (consommation, épargne, transferts vers les pays d'origine).

⁵ Propos tenu lors de la conférence en 2004 « Financial Access for Immigrants ».

Le second s'inscrit dans un contexte mondial où le nombre de migrants ne cesse d'augmenter⁶ et où le vivier semble inépuisable. En effet, pour des raisons diverses, à savoir la désespérance de la jeunesse des pays d'émigration en partie due aux écarts de revenus avec les pays du Nord, leur vision idyllique du monde occidental, véhiculée notamment par les progrès technologiques des moyens de communication, la pression migratoire à nos frontières ne semble pas devoir cesser dans les années à venir. L'enjeu est donc le développement des pays d'origine des migrants pour prévenir l'émigration de nouvelles populations. C'est l'idée même du codéveloppement qui n'a été qu'un acte de foi alors que les migrants envoient pourtant chaque année l'équivalent d'un demi plan Marshall dans leurs pays d'origine, soit quasiment 8 milliards d'euros. Il s'agit donc de rendre opérationnelle cette idée généreuse.

Ces deux enjeux, intégration économique en France et appui au développement du pays de leurs racines, ne peuvent être qu'étroitement liés, tant ces hommes et ces femmes ont, en réalité, un double attachement, « un pied sur les deux rives » pour reprendre l'expression du Premier Président de la Cour des Comptes.

Dans le même temps, ce double enjeu est parfois difficile à concilier. En effet, l'intégration économique des migrants en France est la condition sine qua non de leur générosité envers leur pays d'origine. Mais, cette générosité par son importance dans leur budget peut compliquer leur intégration économique en France.

Il s'agit donc d'un sujet complexe sur lequel, pour répondre aux attentes des migrants⁷, il faut se prémunir des idées reçues répandues qui concernent :

- les aspirations des migrants, notamment pour tout ce qui touche à leur éventuel retour,
- leurs choix économiques,
- l'uniformité des comportements au sein des diverses communautés,
- la répartition des responsabilités dans le processus de codéveloppement.

Dans cette perspective, 3 idées reçues semblent devoir être réfutées avec une particulière insistance :

1) *Les flux migratoires pourraient être aisément inversés grâce à des incitations appropriées*

Les enquêtes réalisées auprès des étrangers présents en France font apparaître que leur départ a généralement été motivé par des difficultés personnelles et collectives extrêmement aiguës. Le sentiment de souffrance demeure vif chez un grand nombre d'entre eux. A l'inverse, les migrants minorent fréquemment les problèmes rencontrés au cours de leur séjour en France ou les assimilent à des événements inévitables.

Leur attitude, faite de sentiments complexes, ne saurait donc être infléchie par le simple jeu d'incitations financières. Un éventuel retour dans leur pays d'origine ne pourrait leur être proposé que s'il offre des perspectives de réalisation personnelle susceptibles de contrebalancer le poids de souvenirs souvent douloureux. Les mécanismes mis en place afin d'encourager d'éventuels retours doivent par conséquent tenir compte des projets conçus par

⁶ 175 millions de migrants en 2003, chiffre qui a plus que doublé depuis 1965 selon l'Office International des Migrations (OIM) en 2003

⁷ Leurs choix économiques leur appartiennent. Les pouvoirs publics ne peuvent avoir un rôle qu'incitatif.

les migrants dans leur pays d'origine comme de l'évolution de ces projets au fil de leur parcours en France.

Il apparaît ainsi que les motivations qui ont déterminé leur arrivée en France impliquent, pour les deux tiers des migrants, une installation définitive. Il est à noter cependant que les intentions de retour, définitif ou saisonnier, se renforcent au long du parcours des migrants en France : ainsi, près de 37% des migrants affirment envisager la possibilité de regagner, à terme, leur pays d'origine. Cette situation appelle des réponses spécifiques, notamment en ce qui concerne la circulation des compétences et les possibilités d'investissement dans les pays d'émigration.

2) *Les choix des migrants en matière d'épargne révéleraient l'existence d'importantes marges de manœuvre financières*

De très nombreux migrants, en particulier d'Afrique sub-saharienne, économisent une part prépondérante de leurs revenus. Ce comportement, généralement dicté par le souci d'apporter une aide matérielle à leur famille, n'est cependant pas rigoureusement assimilable à de l'épargne. Il apparaît en effet que la majeure partie des sommes transférées vers les pays d'émigration sont destinées à des dépenses de consommation courante. Ainsi, l'épargne des migrants se résume très souvent à une consommation différée dans le temps et dans l'espace. Par nature imprévisibles, les dépenses de santé pèsent notamment d'un poids considérable (jusqu'à 10% des transferts d'argent financent des soins prodigués localement⁸).

Loin de faciliter leur intégration, ces transferts, bien souvent ressentis comme une contrainte, peuvent en outre réduire dans des proportions considérables la consommation des migrants dans le pays d'accueil. En effet, les données statistiques font apparaître, d'une part, que les migrants sont surreprésentés parmi les titulaires de revenus faibles et, d'autre part, que ce sont les migrants les plus récemment installés sur le territoire national, c'est-à-dire ceux qui connaissent en général les situations économiques les plus fragiles, qui opèrent les transferts les plus importants à destination de leur pays d'origine. Ces transferts peuvent ainsi atteindre jusqu'à 40% du revenu disponible chez certains migrants d'Afrique sub-saharienne.

Les évaluations les plus fiables font état d'une stabilisation des transferts, à mesure que l'éloignement desserre la contrainte sociale et familiale. Ce phénomène demeure toutefois d'une ampleur considérable (les migrants salariés y consacrent 15 à 25% de leurs revenus). Compte tenu de ces données, s'il apparaît difficile d'influer sur la décision d'envoyer de l'argent, il est du moins souhaitable de proposer des mécanismes susceptibles d'orienter ces capitaux transférés vers des investissements générateurs de revenus, et donc de diminuer le différentiel de développement entre pays du Nord et du Sud.

3) *Des solutions globales permettraient de résoudre les difficultés d'intégration économique rencontrées par les étrangers en France*

De nombreuses propositions ont été avancées pour faciliter l'intégration économique des étrangers présents sur le territoire français. Adoptant en général une perspective indifférenciée sur les diverses populations des migrants, ces propositions ne parviennent pas à prendre en compte les différences souvent considérables qui peuvent distinguer les migrants. Mise en

⁸ De l'ordre de 400 à 800 millions d'euros sont envoyés dans les pays d'origine pour faire soigner des proches. Par ailleurs, les migrants font profiter leur famille du système de soin français, qu'ils jugent « le meilleur du monde ». Ainsi, 16 000 migrants sont venus se faire soigner en France en 2005, chiffre en forte augmentation, selon le Rapport annuel au Parlement. De plus, la pratique de l'envoi de médicaments est courante. Enfin, pour mémoire, des conventions bilatérales prévoient le remboursement par les institutions françaises des frais de soins de la famille restée au pays d'origine et du travailleur étranger lors d'un retour temporaire, dans le cadre du régime de sécurité social local. L'enjeu financier est négligeable sauf pour l'Algérie où les remboursements sont de 56 millions d'euros par an.

parallèle avec l'origine géographique, l'observation des comportements économiques des migrants fait clairement apparaître que les dispositifs ne tenant pas compte des spécificités communautaires ne sauraient apporter de réponse satisfaisante aux problèmes d'insertion.

Soucieux d'éviter toute forme de discrimination, les pouvoirs publics doivent néanmoins envisager des solutions différenciées pour les migrants, dans la mesure où les difficultés rencontrées par les ressortissants des pays du Maghreb ne sont pas identiques à celles que connaissent les migrants originaires d'Afrique sub-saharienne ou d'Extrême-Orient. Les attentes des migrants semblent de même varier fortement en fonction de leur culture d'origine. Ainsi, leur attachement à l'égard du pays d'origine, la force des liens qui les unissent à leur famille élargie et les perspectives éventuelles de retour peuvent être d'importance très variable. Déterminants pour les migrants d'Afrique sub-saharienne, ces facteurs ne jouent que très faiblement chez les populations originaires d'Asie de l'Est.

Rompant avec ces diverses idées reçues, le présent rapport vise à apporter des idées nouvelles pour favoriser l'intégration économique des migrants et relancer la politique de codéveloppement, chantiers dont les résultats se mesureront sur le moyen terme.

Pour cela, il s'appuie sur une analyse enrichie par une étude qualitative et quantitative menée dans le cadre de la mission. Ces éléments viennent compléter les données – par ailleurs limitées sur le plan statistique – qu'il est possible de rassembler quant aux comportements économiques des migrants. Le constat qui s'en dégage est triple. Les migrants ont des conditions de vie économiques qu'ils jugent eux-mêmes dures. Ils se trouvent pris dans un cercle vicieux : malgré ces difficultés d'intégration économiques, ils font preuve d'une grande générosité envers leurs pays d'origine, ce qui constitue un frein supplémentaire à leur intégration. Enfin, cette générosité sert peu le développement économique de leur pays d'origine (I).

Ces données conduisent à accorder une importance déterminante aux instruments d'insertion économique et financière en France, quel que soit le projet de vie bâti par le migrant : une insertion économique réussie dans le pays d'accueil est en effet une assurance de retour possible autant qu'un gage d'intégration harmonieuse. Pour y parvenir, un véritable engagement national paraît aujourd'hui nécessaire. Il implique à la fois une meilleure utilisation des outils d'intégration⁹ dont dispose la France, un effort accru de formation à l'intention des migrants, en particulier dans le domaine économique et financier. Sur cette base, une mobilisation efficace du monde bancaire permettra de donner aux étrangers les moyens de réaliser concrètement leur intégration économique (II).

Se servir de la générosité des migrants et de leur potentiel de projets pour susciter le développement dans leur pays d'origine apparaît enfin comme un objectif essentiel pour une politique d'immigration en phase avec la réalité actuelle des flux migratoires. Autant que les transferts financiers, la mobilité accrue des populations, et tout spécialement entre les deux rives de la Méditerranée, doit être prise en compte pour faciliter la circulation des compétences et encourager l'investissement dans les pays d'émigration. De nouveaux dispositifs de valorisation des flux financiers peuvent être mis au service de cette ambition au moment où les nouveaux migrants sont de plus en plus diplômés puisque un quart d'entre eux ont suivi des

⁹ La mission n'a pas entendu limiter le bénéfice de ses préconisations à la seule population des migrants mais s'est autorisée à proposer toutes les améliorations qui ont paru propres à encourager leur intégration économique, y compris lorsque ces mesures touchent d'autres catégories de bénéficiaires.

études supérieures. Appuyés par les banques et les pouvoirs publics, les migrants pourront bénéficier d'un accompagnement efficace, notamment en ce qui concerne l'accès au crédit dans leur pays d'origine, et jouer ainsi un rôle déterminant dans la nouvelle politique de codéveloppement que la France met en œuvre. Indépendamment des politiques mises en œuvre pour faciliter l'investissement depuis le pays d'accueil, c'est néanmoins la solidité du système financier dans les pays d'origine et sa capacité à gagner la confiance des différents acteurs économiques qui apparaît comme le facteur déterminant pour le succès des dispositifs de codéveloppement faisant appel à l'épargne des migrants (III).

1. LE SECTEUR BANCAIRE EST TEMOIN D'UN TRIPLE CONSTAT

1.1. Le secteur bancaire est un témoin privilégié du comportement économique des migrants.

1.1.1. Un contexte de connaissance statistique incomplète

Les données statistiques relatives à la population des migrants sont incomplètes en France au contraire de pays comme les Pays-Bas, la Belgique, la Suède, la Norvège, le Danemark où existent des registres de la population. L'imperfection des outils ne permet ainsi que d'estimer le solde migratoire. En effet, les sorties d'étrangers et de Français hors du territoire ne sont pas comptabilisées. Dans un tel contexte, les chiffres sont régulièrement contestés. Sans prétendre trancher le débat, il apparaît que l'impossibilité de réaliser des statistiques faisant apparaître l'origine ethnique, comme cela existe en Grande-Bretagne, prive la France d'un instrument de mesure utile pour perfectionner les politiques d'intégration.

Dès lors, l'autorisation récente donnée par le Ministère de l'Education Nationale à l'Institut National d'Etudes Démographiques (INED) de réaliser une enquête intitulée « Intégration des secondes générations en Europe » en se fondant sur des critères ethniques va dans le bon sens. La Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) a approuvé la tenue de cette étude malgré la loi du 6 janvier 1978 car « elle sert l'intérêt public ». L'application de ce principe à des études économiques et non pas seulement socio-démographiques, serait riche d'enseignements.

DES MIGRANTS DONT LE PROFIL CHANGE¹⁰ (CF. ANNEXE 2)

→ 4,9 millions d'immigrés majeurs sont présents en France métropolitaine, dont 41% ont acquis la nationalité française, soit 2 millions de personnes ayant une double nationalité. A titre d'exemple, plus de 75% des migrants d'origine vietnamienne ont pris la nationalité française, contre seulement 23% des Chinois et 21% des Maliens, 30% des Algériens ou des Marocains.

→ Origines : a/ un peu plus d'un tiers (35% - 1,7 million) sont des Européens, une proportion qui décroît régulièrement depuis les années 1960¹¹ ; b/ 2,1 millions sont originaires d'Afrique, soit 43%, pour les trois quarts d'entre eux venant des trois pays du Maghreb¹² mais la population provenant d'Afrique subsaharienne augmente sensiblement : +45 % depuis 1990 c/ l'immigration d'origine turque (environ 225 000) et asiatique (430 000, dont un doublement des chinois) représente en 2005 10%¹³.

→ Durée moyenne du séjour: parmi les immigrés résidant en France en 1999, 25% sont arrivés avant 1963, 50% avant 1973, 75% avant 1984¹⁴.

→ Motivations d'entrée : il est habituel de souligner que l'immigration est essentiellement familiale puisque le travail comme premier motif d'admission concerne moins de 10% des arrivants des pays tiers. Cependant, l'ensemble des familles de Français ou d'étrangers ont le droit d'exercer une activité professionnelle. Selon Xavier Thierry de l'INED, la part des étrangers venus en France et qui souhaitent travailler rapidement est de l'ordre de 40%.

¹⁰ Chiffres actualisés en 2005, et données fournies par l'étude CSA pour la CNCE.

¹¹ En 1962, elle représentait 78.7%. A noter que l'effectif total est assez stable: la diminution est de l'ordre de 300 000 personnes.

¹² La proportion des immigrés originaires d'Afrique a quasi doublé entre 1962 et 1975 ; elle augmente moins rapidement depuis (dix points en 25 ans), malgré le dynamisme de l'immigration d'Afrique subsaharienne.

¹³ Une proportion qui progresse depuis 1990, après avoir été quasi inexistante dans les années 1960 (2,4 à 2,5%).

¹⁴ Les immigrés du Maghreb sont proches de ces chiffres, tandis que les immigrés européens sont arrivés antérieurement, et que pour l'Afrique subsaharienne et la Turquie, 25% d'entre eux sont arrivés en 1979, 50% en 1981 et 75% en 1990.

Taux de fécondité : la population immigrée, notamment d'origine africaine ou turque, conserve un taux de fécondité significativement supérieur à celui de la population non immigrée, de l'ordre de 2.7 à 2.8 à comparer à 1.7 pour l'ensemble des femmes.

→ Venus initialement pour se créer un avenir meilleur, les intentions de retour à leur arrivée sont minoritaires

Ils sont venus avec la "promesse d'une vie nouvelle meilleure". Alors qu'à l'arrivée dans un pays d'accueil, les personnes concernées sont par essence dans une situation à l'avenir "fluctuant" et que les liens avec le pays d'origine sont encore tout frais, ce qui est frappant est la proportion élevée de ceux venus avec l'idée claire d'une installation définitive (42%) ou de ceux venus sans idée a priori de retour (24%, soit au total 66% pour les deux populations).

Cependant, un tiers des migrants ont au départ une intention de retour dans leur pays. Hors prise en compte de ceux qui viennent pour des études ¹⁵, les volontés de retour à l'arrivée ne représentent que moins du quart des migrants interrogés (23%), avec une représentation plus élevée des migrants d'origine d'Afrique subsaharienne (31%), cette surreprésentation étant d'ailleurs conforme avec des liens demeurant plus étroits avec le pays d'origine au sein de cette population.

→ Ils voient majoritairement leur avenir en France

Au fur et à mesure de leur parcours en France, les difficultés d'intégration des migrants nourrissent des intentions de retour, qui ne sont pas négligeables, ce qui justifie les propositions de la mission dans la troisième partie pour faciliter la circulation des compétences et encourager l'investissement dans les pays d'origine. Ainsi, 36,6% des migrants ont une intention de retour, et 48% pour les marocains et 47.6% pour les migrants d'Afrique subsaharienne. Dans cette perspective, le retour "complet" est plus souvent évoqué (20% des migrants) que la double résidence (France et pays d'origine) qui est envisagée par 14% d'entre eux.

Cependant, de manière générale, ils relativisent leurs conditions de vie parfois dures, notamment parce qu'elles sont nettement plus « confortables » que dans leur pays d'origine. Dès lors, ces retours sont peut-être parfois fantasmés. En effet, les "oui, certainement" (16%) concernant les intentions de retour, permettent de mesurer, à défaut d'un passage à l'acte qui ne se concrétisera pas forcément, au moins une véritable conviction. Celle-ci existe mais reste très largement minoritaire et est plus fréquemment évoquée par les personnes d'Afrique subsaharienne et les Marocains que par les autres (Algérie et Extrême-Orient surtout). Du côté des Marocains, un retour éventuel est davantage envisagé "à la retraite" qu'avant celle-ci.

En outre, avec une aide financière, les intentions de retour dans le pays d'origine chutent de moitié par rapport à celles exprimées spontanément, qu'il s'agisse des "oui, certainement" (8%, contre 16%) ou du total des "oui" (18%, contre 36%). Au-delà du fait que la notion de prime au retour ou d'incitation au retour peut être perçue comme "dégradante" par certains migrants, le soutien financier oblige à se déterminer sur un passage à l'acte effectif et la conviction sur ce plan est très en retrait par rapport à ce qui était évoqué comme une éventualité, parfois pour partie fantasmée ¹⁶.

Enfin, un autre élément montre que les migrants se voient majoritairement rester en France: ils se projettent dans le fait que leurs enfants feront leur vie en France (71% des migrants interrogés et 64% pour les migrants d'Afrique subsaharienne). Même s'il peut y avoir parfois hésitation sur son futur personnel, celui de son prolongement familial est bien structuré autour d'un enracinement en France.

¹⁵ Il est naturel qu'ils aient eu davantage que d'autres l'idée d'un retour à la fin de leurs études (sauf à considérer que les études seraient systématiquement un moyen "détourné" d'installation définitive), même si, tout compte fait, ils sont restés en France.

¹⁶ De même le maintien, dans le pays d'origine, du bénéfice des allocations perçues en France ne vient pas non plus "gonfler" les intentions de retour par rapport aux réponses faites spontanément à la première question sur ce thème (13% de "oui, certainement", 28% de total "oui"), au contraire, même si la chute des intentions positives est moins nette que pour la question mentionnant une aide financière au retour.

→ Des attaches, à géométrie variable, avec le pays d'origine qui perdurent

Ce sont les migrants d'Afrique subsaharienne qui gardent le plus de liens avec leur pays d'origine, même lorsqu'il s'agit de la seconde génération. Des liens forts et pérennes, ancrés dans la culture restent noués avec la famille élargie. La maison familiale est le point d'ancrage de ses racines, le témoin de ses origines, de ce que l'on est et de ce que l'on a été.

Ce sont les migrants originaires d'Algérie et d'Extrême-Orient qui sont les plus nombreux à s'être détachés de leur pays d'origine (respectivement 36% et 34% d'entre eux considèrent que leurs attaches sont faibles contre 25% pour ceux du Maroc et 18% pour ceux originaires d'Afrique Noire).

Le lien pour les migrants originaires du Maghreb est surtout lié à la mère, visitée lors des vacances. Il est rompu quasiment si celle-ci disparaît ou migre. Le rejet des normes culturelles ou religieuses locales peut expliquer également la rupture pour les femmes.

Les liens sont très distendus pour les migrants d'Extrême-Orient, qui reconstruisent leur identité et leur mode de vie en France.

Par ailleurs, les données sont peu nombreuses concernant le profil financier et économique des migrants.

Dans ce contexte, les banques peuvent apporter aux pouvoirs publics un éclairage particulièrement utile.

1.1.2. Le secteur bancaire a un contact privilégié avec la population des migrants

Les opérateurs financiers comptent parmi les premiers interlocuteurs des migrants présents en France. Les banques interviennent ainsi dans l'ensemble des opérations touchant les revenus des migrants, leurs habitudes de consommation, leurs comportements d'investissement et les liens financiers qu'ils entretiennent avec leur pays d'origine.

Le secteur bancaire doit cette vision assez riche au taux de bancarisation des migrants, qui est de 96%, comme le révèle la combinaison de l'enquête Patrimoine de l'INSEE et d'une étude réalisée par CSA pour la Caisse Nationale des Caisses d'Epargne en juin 2006¹⁷, sur laquelle nous nous appuyerons tout au long du rapport. Ce taux est très proche de la moyenne nationale, soit 98%¹⁸, le taux le plus élevé des grands pays européens comme le souligne le récent Rapport Pastré¹⁹.

Ils ne seraient donc « que » 200 000 migrants sur 4.9 millions à ne pas détenir de compte-chèques, ce qui peut paraître relativement faible au regard de la faible bancarisation de leur pays d'origine et de la vision négative de la banque qu'ils ont pu en hériter, qui peuvent créer un phénomène d'autocensure. Deux types de profils de migrants n'ont pas de compte : les personnes de moins de 35 ans, fortement au chômage (52%) ou en situation d'emploi précaire

¹⁷ Deux études ont été réalisées par CSA sur un échantillon d'immigrés originaires d'Algérie, du Maroc, d'Afrique subsaharienne et d'Extrême-Orient : une étude qualitative à partir de 48 entretiens individuels approfondis répartis selon l'âge (25 ans et plus), la profession, le sexe, l'ancienneté de résidence en France, la zone géographique d'origine ; une étude quantitative réalisée auprès de 812 migrants âgés de 25 ans et plus, à raison de 200 enquêtes pour chacune des quatre zones géographiques, enquêtes redressées selon le profil réel des populations correspondantes (âge et catégorie socioprofessionnelle) et le poids démographique de chaque zone géographique d'origine.

¹⁸ Taux de détention d'un compte-chèques dans l'enquête Patrimoine de l'INSEE (2003), soit 1 250 000 personnes sans compte selon le dernier recensement (à rapprocher des 700 000 SDF).

¹⁹ « Les enjeux économiques et sociaux de l'industrie bancaire », rapport d'Olivier Pastré sous l'égide du Comité consultatif du secteur financier.

(26%), ayant souvent des revenus inférieurs à 1000€²⁰ ; les primo-arrivants puisque 11% des personnes ayant moins de 5 ans d'ancienneté en France n'ont pas de banque.

A ces bémols près, l'étude CSA confirme que « la démarche d'entrée en relation avec les banques est aisée », ce qui leur permet d'être des témoins privilégiés du comportement économique des migrants.

1.2. Premier constat : des difficultés persistantes d'intégration économique en France

Le secteur bancaire voit les migrants à travers leurs ressources mais a également une connaissance assez précise de l'emploi de ces ressources. C'est pourquoi, la mission abordera des problématiques bancaires et financières, mais aussi, de manière plus large, économiques.

1.2.1. La faiblesse des ressources des migrants

1.2.1.A. Des revenus très inférieurs au reste de la population

Le niveau de vie des migrants (revenu disponible par unité de consommation) est significativement inférieur à celui des autres ménages de 26% en moyenne²¹. 14% des ménages dans cette population, et même 20% pour ceux dont la personne de référence est originaire du Maghreb ou de Turquie, vivent d'ailleurs en dessous du seuil de pauvreté, soit 602 euros par mois, à comparer à 6.2% des ménages sur la population totale.

Il faut se garder malgré tout de toute généralité. Ainsi, le niveau de patrimoine possédé par les migrants est assez divers. Un quart d'entre eux possède un patrimoine²² supérieur à 100 000 euros tandis qu'une proportion à peu près équivalente détient moins de 3 000 euros. La majorité (57%) a un patrimoine inférieur à 15 000 euros.

²⁰ Enquête CSA pour la CNCE

²¹ INSEE, les immigrés en France, 2005

²² Il s'agit du patrimoine financier déclaré par les ménages interrogés et non d'un patrimoine extrapolé au patrimoine financier des ménages issu de la Comptabilité Nationale. En raison des phénomènes classiques de sous-déclaration inhérent aux enquêtes (notamment en termes de montants), les montants indiqués sont inférieurs à la réalité tant pour l'ensemble des ménages que pour les migrants ; ils permettent cependant d'illustrer des disparités de patrimoine.

1.2.1.B. Cette situation financière complique parfois les relations avec leur banque et explique leur faible équipement bancaire (cf. annexe 3)

Des difficultés avec leur banque

En effet, cette situation financière rejaillit sur les relations avec leur banque puisque les 14% des migrants (24% pour les migrants d'Afrique subsaharienne) qui ont des difficultés avec celle-ci notamment pour obtenir un découvert, et un crédit²³ sont pour 30% des personnes ayant un revenu mensuel inférieur à 1000 euros. Ces migrants en difficulté avec leur banque, sont détenteurs de cartes à autorisation systématique pour 35% d'entre eux, et n'ont aucune carte à hauteur de 24%.

Un faible équipement bancaire

Le taux de détention est faible pour les produits bancaires²⁴, entendu comme les produits d'épargne (livret A, livrets soumis à l'impôt, CODEVI, livret jeune...), puisque 62% des migrants détiennent au moins un produit bancaire (livret A et CODEVI en priorité), contre 84% pour la population française.

La détention d'un livret d'épargne (livret A ou équivalent) à l'exclusion de tout compte courant est une forme de bancarisation réduite, souvent associée à la précarité, qui concerne plusieurs centaines de milliers de personnes. Elle rend difficile l'intégration économique : les prélèvements sur un livret sont limités à un petit nombre d'acteurs, tous institutionnels (Trésor Public, EDF, GDF, France Telecom ainsi que certains bailleurs sociaux) ; les possibilités de virements automatiques sont des plus restreintes. Par ailleurs l'accès au crédit, déjà en général difficile pour les personnes en situation de précarité, est quasi interdit aux personnes qui ne détiennent pour tout compte qu'un livret d'épargne.

Le taux de détention est également faible pour les produits financiers²⁵ puisque 16% des migrants détiennent au moins un produit, à comparer à 40% pour la population d'ensemble. L'assurance-vie est le produit phare dans ce bloc financier (10% de détention chez les migrants, 26% pour l'ensemble).

Si l'on regarde les produits d'épargne logement (PEL, CEL), l'écart reste important également entre la population d'ensemble (41%) et les migrants (24%).

La faiblesse des ressources des migrants, constatée à travers les indicateurs du secteur bancaire, comme la détention de produits bancaires, est le symptôme de conditions de vie économiques que les migrants jugent eux-mêmes comme « dures » et plus difficiles que dans les années 1960²⁶.

²³ Les migrants ont moins accès au crédit que le reste de la population puisqu'un migrant sur trois rembourse actuellement un crédit alors qu'un ménage sur deux en France est endetté.

²⁴ On définit les produits bancaires hors compte-chèques et hors épargne logement traités à part.

²⁵ On définit les produits financiers comme l'assurance-vie et les valeurs mobilières (comptes titres actions/obligations).

²⁶ Etude qualitative de CSA pour la CNCE.

1.2.2. Des parcours d'intégration économique ralentis

1.2.2.A. Le stade de l'accueil est une phase délicate de l'intégration économique à laquelle le Contrat d'Accueil et d'Intégration (CAI) ne répond que partiellement

1.2.2.A.a. Les difficultés économiques des primo-arrivants lors de l'accueil révèlent un besoin d'accompagnement

Au stade de l'accueil, l'intégration économique semble problématique pour les migrants: 57% d'entre eux trouvent la recherche d'un emploi difficile²⁷, à comparer cependant avec la difficulté à trouver un logement (61%), ou à comprendre les démarches administratives (68%).

Cette période est d'autant plus cruciale pour leur intégration économique dans la durée que les migrants sont très dépendants de leur communauté d'origine à ce moment-là.

1.2.2.A.b. Le CAI se révèle un dispositif qui peut être perfectionné et complété

Expérimenté dès 2003, suite aux préconisations présentées par le Haut Conseil à l'Intégration²⁸, et défini par la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005²⁹, le CAI a été étendu progressivement jusqu'à toucher 67 départements en 2005 (66 400 bénéficiaires). Généralisé à l'ensemble du territoire, il concernerait plus de 106 000 personnes par an (à ce jour, 93% des migrants auxquels il a été proposé l'ont signé). Il est à noter que les trois quarts des migrants installés en France ignorent l'existence de ce contrat même s'ils en approuvent la démarche³⁰.

Concrètement, tout primo-arrivant³¹, qui sollicite un titre de séjour de plus de trois mois, est pris en charge par l'Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations (ANAEM, cf. annexe 4)³². Il suit alors un parcours d'accueil, dont certaines étapes sont obligatoires et d'autres facultatives : visite médicale - obligatoire, entretien individuel (20 à 30 minutes) avec un auditeur social au besoin aidé par un interprète, prise en charge éventuelle par une assistante sociale³³, aiguillage le cas échéant sur des structures d'accompagnement recherche d'emploi, garde d'enfants et scolarisation, logement, santé... et proposition du contrat d'accueil et d'intégration, qui constitue lui-même une sorte de parcours.

²⁷ Étude CSA pour la CNCE, et même 65% pour les migrants d'Afrique sub-saharienne.

²⁸ Rapport 2001 « Parcours d'intégration ».

²⁹ Le décret en Conseil d'État que prévoit la loi pour son application n'est pas paru.

³⁰ Étude CSA pour la CNCE.

³¹ Ce qui recouvre tous les étrangers qui pénètrent, pour la première fois, sur le territoire français selon la définition du Haut-conseil à l'intégration.

³² Il s'agit d'un organisme composite qui regroupe les compétences et les moyens de l'office des migrations internationales et du service social d'aide aux émigrants en vue de rénover le modèle d'intégration à la française.

³³ 8% des cas, souvent pour des problèmes de logement.

Un dispositif à perfectionner³⁴ : des « produits » faiblement suivis

L'évaluation du dispositif met en exergue un taux de suivi relatif. Ainsi, la journée civique réputée obligatoire d'information sur les institutions est suivie à 65% ; la journée facultative de formation sur le fonctionnement de la société française (« Vivre en France »), fonctionnant en ateliers thématiques, santé, protection sociale, école, modes de garde, logement, formation et emploi attire peu puisque le taux d'inscription y est de 18 à 20%, la moitié des inscrits venant effectivement.

Quant aux formations linguistiques, parmi ceux à qui elles sont prescrites (soit 25% à 30%), le taux de participation est de l'ordre de 50%³⁵. Il a été exposé à la mission que la participation s'explique par la lourdeur de l'investissement personnel qu'impliquent ces formations qui peuvent s'étaler sur un, voire deux ans et atteindre 500 heures. La progression, vérifiée tous les trois mois, est sanctionnée par une attestation ministérielle de compétences linguistiques, voire un bilan d'orientation préprofessionnelle d'environ trois heures. L'ANAEM est informée de l'assiduité aux formations mais il ne semble pas que cette information, qui transite le plus souvent par le Fonds d'Action et de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations (FASILD) qui les finance, donne lieu à des mesures correctrices, malgré le coût du dispositif (60 millions d'euros aujourd'hui).

Ces résultats peu satisfaisants conduisent fort logiquement à s'interroger sur la nécessité d'accroître les aspects coercitifs du système, comme cela peut être pratiqué en Allemagne (voir II).

Un dispositif qui pourrait être complété par une approche économique.

L'objectif poursuivi du CAI est « de donner un contenu symbolique fort à l'accueil, tout en assurant des prestations concrètes et en garantissant une égalité de traitement des usagers du nouveau service public de l'accueil. Il s'agit aussi et surtout d'enclencher une dynamique de lien entre l'accueil et l'intégration »³⁶. Ainsi, les prestations offertes, comme les formations linguistiques, sont, à la fois, un facteur d'intégration civique et une aide au quotidien³⁷. Un des présupposés sous-jacents à l'organisation de l'accueil est que l'intégration économique serait un résultat spontané, allant de soi.

Bien au contraire, le Danemark a assigné aux formations linguistiques un objectif d'intégration sociale des étrangers, qui s'effectue essentiellement grâce au marché du travail. Nous en sommes loin en France. Certes, la loi du 24 juillet 2006 sur l'immigration, prévoit l'obtention du DILF – diplôme initial de langue française, comme un des critères de la délivrance de la carte de résident permanent. Mais ce diplôme a été conçu de telle manière qu'il soit accessible aux migrants non scolarisés dans leur pays d'origine, ce qui conduit à une pondération valorisant l'aisance orale (70%). Le niveau du DILF n'est pas suffisant pour ceux qui se présentent pour un travail, même non qualifié, soit parce qu'une tâche met de plus en plus souvent en œuvre des procédures (dans le cadre des logiques de certification), soit parce qu'il s'agit de services à la personne, qui supposent une compréhension assez fine des consignes, souvent évolutives.

³⁴ A noter qu'une difficulté pratique supplémentaire est la proportion parfois très importante des « primo-arrivants » accueillis dans ce cadre, qui se trouvent depuis plusieurs années sur le territoire, ce qui fragilise la cohérence du discours tenu (de par leur connaissance de la France).

³⁵ L'absentéisme turc est significativement plus élevé.

³⁶ Rapport particulier de la Cour des Comptes déjà cité.

³⁷ Si la personne qui se présente sur la plate-forme est capable de décliner son identité, son adresse et son numéro de téléphone, et qu'elle ne fait pas sans cesse répéter l'interlocuteur, elle est *a priori* considérée comme maîtrisant suffisamment la langue française et se voit délivrer une attestation à ce titre.

Optimiser le CAI pour qu'il favorise l'accès à l'emploi, gage d'intégration dans la durée, est donc sans doute une piste à explorer³⁸ (voir II).

Mais, de manière contre-intuitive et surprenante, certaines difficultés du primo-arrivant perdurent dans le temps. Ainsi, la recherche d'emploi est le seul élément avec le logement à être source de complications supplémentaires au cours du temps avec 62% (soit +5%) et 64% (soit +3%) de difficulté respectivement, sauf pour les migrants originaires d'Asie.

1.2.2.B. Des difficultés persistantes pour l'accès à l'emploi et à la propriété

1.2.2.B.a. L'accès des migrants à l'emploi est malaisé, à l'instar d'autres populations fragiles, mais fruit également de handicaps propres

Un mauvais accès à l'emploi, une difficulté partagée avec les autres exclus mais de manière plus aigue

Les migrants hors Union Européenne sont surreprésentés dans les situations de chômage et de sous-emploi. Leur taux de chômage est de 17.6%, mais ce chiffre cache de profondes disparités : le taux de chômage de ceux originaires du Maghreb et de Turquie est de l'ordre de 25%, tandis qu'il est de 40% pour les jeunes des zones urbaines sensibles (ZUS) ; il n'est que de 6% pour les migrants européens (Espagne, Italie, Portugal)³⁹.

Dans un contexte de compétition exacerbée sur le marché du travail, les causes apparaissent multiples. Leur moindre formation joue un rôle. En effet, si la proportion de migrants (21%) qui fait des études supérieures⁴⁰ est proche de celle du reste de la population (23%) (avec sur ce point une surreprésentation des migrants européens), la proportion de ceux qui ont l'équivalent du certificat d'études ou aucun diplôme est de 48% (notamment les Turcs, les Portugais, les Marocains, les Tunisiens) contre 23% pour les non migrants. Ce déficit de formation se résume dans un chiffre : 31% des jeunes issus de l'immigration sortent de l'école sans qualification contre 14% pour ceux dont les parents sont nés en France.

D'autre part, les migrants travaillent sur des marchés peu porteurs⁴¹ à l'exception des Portugais qui pour 26% d'entre eux sont des ouvriers qualifiés dans le bâtiment.

Plus précisément, on peut repérer une segmentation par origines géographiques : originaires d'Europe du Sud, les jeunes hommes vont dans le bâtiment et les travaux publics, voire dans l'alimentation, l'hôtellerie, la restauration, ceux du Maghreb dans les services (transports, agents d'entretien, gardiens). Une orientation analogue apparaît pour les femmes.

³⁸ Cela va dans le même sens que le rapport du Centre d'Analyse Stratégique de mars 2006 sur « Les besoins de main d'œuvre et politique migratoire », qui préconise d'inscrire le CAI dans une logique d'activité.

³⁹ « Les immigrés en France, 2005 », INSEE

⁴⁰ Proportion qui a quadruplé depuis 1982.

⁴¹ Ils sont par exemple très peu présents dans les administrations ! Les administrations de l'État, des collectivités locales, les hôpitaux publics, la sécurité sociale et les entreprises publiques emploient 20% des immigrés naturalisés, soit 11.9% des actifs immigrés en général, alors qu'ils emploient 27% des actifs en général.

LA CREATION D'ENTREPRISE, UNE MODALITE D'INTEGRATION DONT LE POTENTIEL N'EST PAS EXPLOITE

Des étrangers surreprésentés dans la création d'entreprise⁴², même s'il existe sans doute un potentiel plus grand.

Les étrangers sont surreprésentés dans la création d'entreprise : 6% d'entre eux sont à leur compte, ce qui est supérieur à la proportion des immigrés des pays tiers (Afrique, Turquie, Asie) par rapport à l'ensemble de la population, soit 4%⁴³. Il existe, par ailleurs, une réelle dynamique de création pour cette population puisque, si on cumule étrangers et Français par acquisition, 50 000 entrepreneurs étaient dénombrés en 1972, et 150 000 en 1999. Cependant, le potentiel est bien plus grand au regard des chiffres aux Etats-Unis. En effet, 9 % des immigrés américains ont créé leur propre emploi⁴⁴, comme le souligne le rapport « Financial Access for Immigrants »⁴⁵. Avec le même pourcentage, 405 000 immigrés seraient indépendants en France...

Des créations d'entreprise qui sont la conséquence de la crise du salariat et le fruit d'un projet personnel d'intégration.

La création d'entreprise est pour un quart des migrants une étape dans un parcours d'insertion professionnelle. Il permet de pallier la difficulté à trouver un emploi. C'est pour cela qu'ils sont surreprésentés dans la « clientèle » de l'ADIE, ce qui est corroboré par une enquête conduite pour la fédération nationale des caisses d'épargne par GMV conseils⁴⁶. Ainsi, 54% des clients touchent le RMI, 6% sont des gens du voyage ; 10% sont issus de quartiers défavorisés ; un quart sont immigrés⁴⁷ (22 % d'entre eux ont plus que le bac - souvent des immigrés qui ne travaillent pas dans leur métier d'origine, mais autant -23 %- sont illettrés ou proches de l'illettrisme).

La création d'entreprise est également un moyen d'intégration comme en témoigne le fait que les entrepreneurs issus de l'immigration se lancent dans une activité sans rapport avec leur formation ou avec leur expérience professionnelle⁴⁸. Cela peut peut-être expliquer des résultats contrastés :

1/3 des entreprises créées se développent ; 50 % permettent au créateur de gagner l'équivalent du SMIC, 20 % gagnent moins que le SMIC et sont alors tributaires de revenus complémentaires (ressources du conjoint, RMI différentiel...)⁴⁹. A noter que le taux de pérennité des entreprises financées par l'ADIE est du même ordre que le taux habituel : 86% survivent plus d'un an (76%), presque deux tiers (64%) résistent plus de deux ans (idem), 54% plus de 3 ans (idem), 40% (34% au plan national) plus de cinq ans.

⁴² La mission a utilisé l'exploitation APCE de l'enquête SINE de l'INSEE dans le paragraphe relatif à la création d'entreprises. A noter que les migrants bénéficient moins de prêts bancaires -10% (à comparer à 28% des créations pour les non-migrants). D'où les propositions de la mission sur le développement des microcrédits.

⁴³ 2 500 000 migrants des pays tiers par rapport à 63 000 000 d'habitants en France.

⁴⁴ Proportion identique aux américains de souche

⁴⁵ Mai 2006, de la Federal Reserve of Chicago et de The Brookings Institution.

⁴⁶ Enquête conduite de novembre 2005 à janvier 2006 auprès de 565 créateurs de très petites entreprises auprès des bénéficiaires de crédits PELS : huit sur dix étaient hors du marché du travail (RMI 19%, chômage 54% - pour moitié depuis plus d'un an, étudiants 3%, au foyer 1%) et les revenus sont faibles – les 3/4 ont moins de 1000 euros de ressources mensuelles.

⁴⁷ Originaires pour 49 % du Maghreb et pour 33 % d'Afrique Subsaharienne, ils s'adressent à l'ADIE sur le conseil des banques, des services sociaux, des structures de soutien à la création d'entreprise – source : entretien de la mission avec Maria Nowak.

⁴⁸ Cf. notamment : *La diversité des stratégies entrepreneuriales des immigrés en France*, avril 2006, Thierry Lévy-Tadjine :

⁴⁹ Cela permet au moins d'accéder à une mutuelle de santé complémentaire à 70% des créateurs après trois ans d'activité.

Une situation due également à des handicaps propres

A leur arrivée, les migrants cumulent des handicaps qui leur sont propres : une non maîtrise de la langue pour certains (30% de non francophone parmi les primo-arrivants), un manque de réseau pour les aider dans leurs démarches, et notamment de recherche d'emploi.

Ils souffrent, par ailleurs, tout au long de leur parcours en France du regard de l'autre. Les discriminations ne peuvent, en effet, être niées. A niveau d'études, âge, sexe et catégorie socioprofessionnelle équivalents, les immigrés des pays tiers ont encore des risques de chômage plus élevés⁵⁰. Ces discriminations doivent être, malgré tout, relativisées puisque, depuis 2001, 100 000 étrangers rentrent chaque année sur le marché du travail, avec une forte proportion d'entrées indirectes, soit des primo-arrivants embauchés l'année même de leur arrivée en France⁵¹.

Enfin, dans la durée, ils sont concurrencés par la présence d'immigrés en situation irrégulière, qui créent un effet d'éviction préjudiciable⁵². En effet, la main-d'œuvre fournie par les irréguliers (nécessairement peu exigeante en termes de garanties ou de conditions de sécurité au travail) peut conduire certains employeurs à refuser l'offre de travail des étrangers en situation régulière ou à les employer « au noir ».

Un effet difficile à quantifier

Il n'existe pas d'instrument de mesure fiable du nombre d'étrangers en situation irrégulière. Le nombre de bénéficiaires de l'aide médicale de l'État (170 584 en 2005) n'étant qu'un chiffre nécessairement minoré. La seule réelle statistique disponible est constituée des enquêtes réalisées par l'inspection du travail. Or, les contrôles effectués par l'inspection du travail ne portent que sur les entreprises exerçant dans un cadre légal : celles de l'économie souterraine échappent par définition à ces investigations, alors même qu'elles emploient de fortes proportions d'étrangers, éventuellement en situation irrégulière. Ce phénomène a été notamment observé par les services de police judiciaire dans le secteur du textile et de la confection.

Par ailleurs, une étude sur « la valorisation de l'épargne des migrants maliens en France »⁵³ pour le compte du FSP Codéveloppement révèle un chiffre qui conduit à réfléchir sur la fiabilité des éléments connus : 100 000 migrants originaires du Mali détiennent un compte dans les banques maliennes représentées à Paris, alors que le nombre de migrants « réguliers » est supposé de 50 000 personnes, femmes et enfants compris.

Ces difficultés d'intégration par le travail se cumulent avec celles qui se manifestent dans le domaine du logement.

⁵⁰ INSEE Première n° 717, mai 2000.

⁵¹ Rapport du Centre d'Analyse Stratégique de mars 2006 sur « Les besoins de main d'œuvre et politique migratoire » qui comptabilise les entrées directes (immigration du travail) et les entrées indirectes (étrangers qui entrent sur le marché du travail l'année même de leur arrivée en France, alors que celle-ci s'est effectuée à un autre titre que l'exercice d'une activité professionnelle) en se fondant sur les estimations de la Direction de la Population et des Migrations.

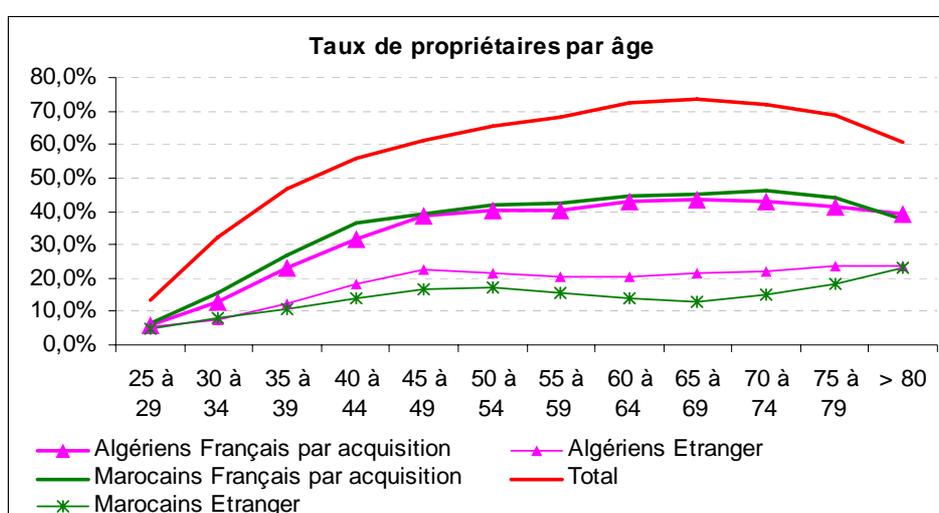
⁵² Cela a également un effet lourd sur la perception des immigrés, toujours soupçonnés d'entretenir des trafics permettant à des compatriotes de les rejoindre, de nourrir des activités illicites, etc.

⁵³ Auteurs : JY Rouchy et JY Gourvez, pour le compte de la Fédération nationale des Caisses d'épargne, en 2005.

1.2.2.B.b. Un souhait d'accession à la propriété peu satisfait.

Le désir d'accession à la propriété est exprimé par 43% des migrants et semble symboliser la réussite de l'intégration⁵⁴. Ce désir se manifeste de manière chiffrée puisque la progression des immigrés au sein de l'accession à la propriété (aujourd'hui 7,1%) est celle qui augmente le plus rapidement⁵⁵. Cependant, leur taux de propriété reste très faible, à l'exception des asiatiques⁵⁶, par rapport aux autres ménages, ce qui est source d'insatisfaction⁵⁷.

Le graphique suivant résume les raisons de ce faible taux de propriété : l'obtention de la nationalité française l'impacte fortement et se conjugue avec les contraintes financières (écart entre le total et les Français par acquisition).



Source : INSEE, recensement 1999

Il est naturel que le taux de propriété et l'acquisition de la nationalité française soient liés, car celle-ci s'obtient après une durée de séjour conséquente d'un point de vue statistique. Par ailleurs, ce faible taux de propriété en France tient au maintien de liens étroits avec le pays d'origine puisque les intentions d'achat d'un logement des migrants sont supérieures dans le pays d'origine (20%, et même plus du double pour l'Afrique subsaharienne) par rapport à la France (15%)⁵⁸. Ainsi, le faible taux de propriété en France des migrants est, en réalité, également un choix de leur part.

⁵⁴ Etude CNCE qualitative.

⁵⁵ Selon les exposés de Dominique Dujols et Thierry Debrand (datés de février 2003) mis à disposition de la mission par l'union sociale pour l'habitat.

⁵⁶ Selon l'étude CSA, les ménages d'Extrême-Orient sont trois fois plus souvent propriétaires que ceux d'Afrique subsaharienne ; la proportion est également plus élevée que pour les Algériens, pourtant plus âgés. 35,4% des ménages immigrés seraient propriétaires (selon l'INSEE) à comparer à 55,1% des ménages mixtes et 57,7% des ménages non immigrés. 42% sont locataires dans le parc privé à comparer à 57% des non immigrés.

⁵⁷ Notamment pour les migrants d'origine subsaharienne, dont moins d'un sur dix est propriétaire (à comparer aux migrants d'Extrême-Orient ou d'Algérie, un sur quatre, ou du Maroc, un sur cinq).

⁵⁸ Les algériens sont une exception à ce titre.

Nous renvoyons à l'annexe 5 concernant la concentration géographique des migrants⁵⁹, leur surreprésentation dans le parc HLM, et dans les logements précaires. Ces sujets sont certes cruciaux mais pouvaient paraître périphériques par rapport à la lettre de mission. En tous les cas, ils sont autant d'éléments qui soulignent l'incapacité de la France à accueillir dignement le flux migratoire actuel.

Les migrants ont conscience de leurs conditions de vie économiques difficiles mais les relativisent, en comparant avec leur situation antérieure dans leur pays d'origine⁶⁰. L'utilisation qu'ils font de leurs ressources, et notamment leur grande générosité envers leur pays d'origine, en est la preuve et est véritablement singulière au regard de celle de l'ensemble de la population résidant en France.

⁵⁹ 35% des migrants (45% pour l'Afrique subsaharienne) veulent fuir cette concentration, ce qui n'est pas négligeable au regard de l'attachement traditionnel de l'ensemble de la population à son quartier. Il est d'ailleurs symptomatique de constater que l'envie de changer de quartier est beaucoup plus faible parmi les migrants originaires d'Extrême-Orient, ceux-là même qui recréent davantage que les autres leur identité autour de leur pays d'origine sur le territoire Français.

⁶⁰ Etude CSA pour la CNCE

1.3. Second constat : une grande générosité qui constitue un frein supplémentaire à leur intégration économique en France.

1.3.1. Les migrants font preuve d'une grande générosité envers leur pays d'origine

1.3.1.A. Au niveau collectif, une générosité dont l'ampleur est peu reconnue : elle correspond à un demi plan Marshall chaque année.

Il est possible de parler de générosité collective puisque 7.95 milliards d'euros sont envoyés annuellement par les migrants dans leur pays d'origine, comme l'indique le tableau de la page suivante. Cela représente 0.5% du PIB français. Ce chiffre est à comparer avec l'ampleur de l'investissement américain en Europe au sortir de la Seconde Guerre mondiale, soit 1% de leur PIB pendant 4 ans. En proportion donc, et pour avoir un ordre de grandeur en tête la générosité des migrants représente un demi plan Marshall chaque année.

Ce chiffre peut paraître éloigné des montants évoqués par la Banque mondiale quand elle entend totaliser l'ensemble des transferts des migrants à destination des pays source d'immigration, (plus de 150 milliards de \$). Ces flux ne sont pourtant pas négligeables si on les rapporte au PIB des pays concernés. Par ailleurs, les envois d'argent concernent souvent des aires régionales limitées (au Maroc le Haut-Atlas et l'Anti-Atlas...). L'exemple du Mali est à cet égard particulièrement illustratif : comme la très grande majorité des Maliens installés en France est originaire de la région de Kayes (vallée du fleuve Sénégal de peuplement Soninké), l'essentiel des 180 millions d'euros mentionnés dans le tableau suivant y sont transférés.

Les chiffres évoqués doivent bien sûr être analysés avec prudence tant les montants sont difficiles à appréhender. En effet, une partie très significative d'entre eux, variable selon les pays, emprunte des voies non officielles⁶¹. Ces modalités sont principalement les valises apportées par le migrant ou une de ses relations, la remise d'espèces à un intermédiaire en France avec perception de la contre-valeur (diminuée d'une commission) par un bénéficiaire désigné par le migrant dans le pays d'origine (Hawalla⁶²) et les exportations de biens ou

⁶¹ Quand les transferts informels peuvent être comptabilisés officiellement – transports d'espèces en euros à destination du Maroc, changés en dirhams dans une institution financière marocaine, ils ont été pris en compte dans les tableaux présentés.

⁶² Le système de la Hawalla est aussi parfois appelé transfert par Fax ou bien simplement le téléphone. Le système fonctionne grâce à un binôme de personnes (ou de groupe de personnes) liées par une forte relation de confiance : deux membres d'une même famille par exemple ou bien un individu et une association. Le collecteur reçoit les fonds en espèces du migrant en France, ainsi que les indications précises sur le bénéficiaire dans le pays destinataire. Il communique ensuite par fax ou téléphone ces indications à l'autre membre du binôme, ce dernier se chargeant de délivrer (ou de mettre à disposition) les fonds en espèces au bénéficiaire désigné (qui entre temps aura été avisé de cet envoi par l'expéditeur). Pour sécuriser la transaction, un mot de passe est parfois utilisé lors de l'identification du bénéficiaire, mais pas dans tous les cas. Ramenés en pourcentage des montants transférés, les coûts de ces transferts sont de 10% à 3%, avec une dégressivité en fonction du montant : de 150 € jusqu'à 15 000 €. Ce système est simple, rapide : les fonds sont disponibles en temps réel, il suffit que le bénéficiaire soit averti, et qu'il se déplace chez le pourvoyeur de fonds. Ce dernier est dans la plus part des cas un commerçant, mais cela peut aussi être une association villageoise ou autre.

Pour bien fonctionner, ce système est conditionné par :

la totale confiance de l'expéditeur qui va confier des fonds à un tiers sans aucun recours judiciaire possible en cas de problème.

l'existence d'une caisse d'avance chez le pourvoyeur de fonds dans le pays destinataire, caisse qui peut être très importante, selon le volume de l'activité.

l'existence d'un emploi en France pour les sommes collectées en euros par le membre du binôme résidant en France. Cet emploi est souvent l'achat de biens destinés à être exportés. Dans ce cas, le

services acquis en France en vue de leur revente dans le pays d'origine, avec l'obtention d'une marge. Il faut souligner avec force que ces transferts informels induisent une absence de traçabilité de ces opérations et des risques de pertes ou de vols pour les utilisateurs qui traitent avec des passeurs sans garantie. Par ailleurs, il est à noter que ces transferts informels sont même prépondérants en Algérie compte tenu notamment d'un différentiel entre taux de change officiel et taux de change parallèle dissuasif.

LES TRANSFERTS DES MIGRANTS DEPUIS LA FRANCE EN MILLIARDS D'EUROS /AN

Milliards d'euros	Total	formels	informels	Poids des transferts/PNB en %	Nombre de migrants estimation en millions
Pays destinataire					
MAROC (1) 2004	2,13	1,60	0,53	5,10	1,00
ALGERIE (2) 2003	3,15	1,35	1,80	4,50	1,20
TUNISIE (3) 2003	0,84	0,56	0,28	3,60	0,40
MALI (4) 2004	0,18	0,07	0,11	4,40	0,20
SENEGAL (5) 2004	0,30	0,15	0,15	3,20	0,15
COMORES (6) 2005	0,05	0,04	0,01	15,00	0,25
TURQUIE (7) 2004	0,65	0,54	0,11	0,20	0,38
CHINE (7) 2004	0,30	0,06	0,24	ns	0,30
ASIE S.E. (7) 2004	0,35	0,07	0,28	ns	0,30
ENSEMBLE	7,95	4,44	3,51		4,18

(1) Source Banque Al Maghrib : 3,55 Milliards € de transferts officiels des Marocains résidents à l'étranger dont 45% viennent de France et 25% d'informels sur le total transféré (source enquête du GERA 1994)

(2) Sources : Étude FEMIP mars 2006 pour les transferts formels et Étude CARIM pour les informels : 90% de 2 Millions €

(3) Source : Étude FEMIP et un ratio informel/formel de 50% car le chiffre retenu pour les transferts formels contient déjà les échanges de billets et la contre-valeur des véhicules importés par les migrants.

(4) Source : Étude CNCE pour le Co-développement (MAE) 2004 ; très forte immigration irrégulière.

(5) Source : Les flux en provenance de France représentent 1/3 des flux de tous les Sénégalais de l'extérieur, et la moitié des flux sont informels. Ces chiffres résultent de la concordance de sources mises à disposition de la mission. Forte immigration irrégulière.

(6) Source : Banque Centrale des Comores citée par CEPACR.

(7) Source : CNCE/MERCER 2006

Ce tableau intègre les transferts d'argent réalisés par les migrants en situation irrégulière, qui sont tolérés de fait en France comme l'exemple malien en témoigne.

recyclage des fonds amènera bien le membre du binôme résidant dans le pays destinataire à récupérer ses fonds, mais au bout d'un certain temps, ce qui alourdit sensiblement le montant de la caisse d'avance précitée. Il est donc souvent nécessaire de transférer une partie des sommes collectées en France. Pour ce faire, deux systèmes seront utilisés : le transfert en cash par porteur, mais aussi le transfert formel bancaire classique (swift de gros montants).

L'ENVOI D'ARGENT PAR LES MIGRANTS MALIENS EN SITUATION IRREGULIERE : UNE TOLERANCE DE FAIT

Quatre banques Maliennes ont aujourd'hui des Bureaux de Représentation à Paris, « domiciliés » dans des agences de banques Françaises agréées (la CBIP, Compagnies de Banques Internationales de Paris, et la Banque de l'Océan Indien), ce qui leur permet de réaliser des opérations bancaires, sous la surveillance du régulateur. Les migrants viennent y déposer des sommes en euros (en liquide et en chèques), destinées à alimenter des comptes (courants et d'épargne) ouverts dans les livres des maisons mères au Mali. Ces dépôts correspondent donc à des transferts puisque les sommes versées en euros à Paris sont susceptibles d'être retirées un ou deux jours après à Bamako, en FCFA (moins la commission bien entendu, qui est un forfait dégressif de minimum six euros, ce qui est plus faible que le prix de Western Union). Le système fonctionne aussi dans l'autre sens puisqu'un migrant peut très bien retirer des Euros à partir de son compte Malien en FCFA ; dans ce cas, la commission qu'il devra payer sera nettement plus élevée. Le fait que les utilisateurs de ces comptes (100 000, doubles comptes déduits) soient beaucoup plus nombreux que les ressortissants Maliens en règle (environ 50 000), indique que de nombreux migrants irréguliers utilisent le système.

Certains rapports émettent l'hypothèse que les jeunes générations de migrants se distancieraient progressivement de leur pays d'origine. Cette évolution de comportement ne ressort en tout cas pas du tableau suivant, extrait du rapport récent de la Banque mondiale *Global Economic Prospect* (2006).

ÉVOLUTION DES TRANSFERTS OFFICIELS			
<i>Toutes origines confondues en Milliards USD</i>			
Année	À destination du Moyen Orient et du Maghreb	À destination de l'Afrique subsaharienne	
2002	15,6	5,2	
2003	18,6	6,8	
2004	20,3	7,7	
2005	21,3	8,1	

1.3.1.B. A titre individuel, la forte propension à économiser des migrants se concrétise par des envois de fonds significatifs dans leur pays d'origine.

1.3.1.B.a. Une forte propension à économiser

Malgré un niveau de vie globalement contraint, la vision qu'ont les migrants⁶³ de l'argent est instructive : comme pour l'ensemble des Français⁶⁴, la première finalité associée à l'argent est la réalisation de projets mais de manière beaucoup moins prononcée. De plus, les migrants se

⁶³ Etude CSA pour la CNCE.

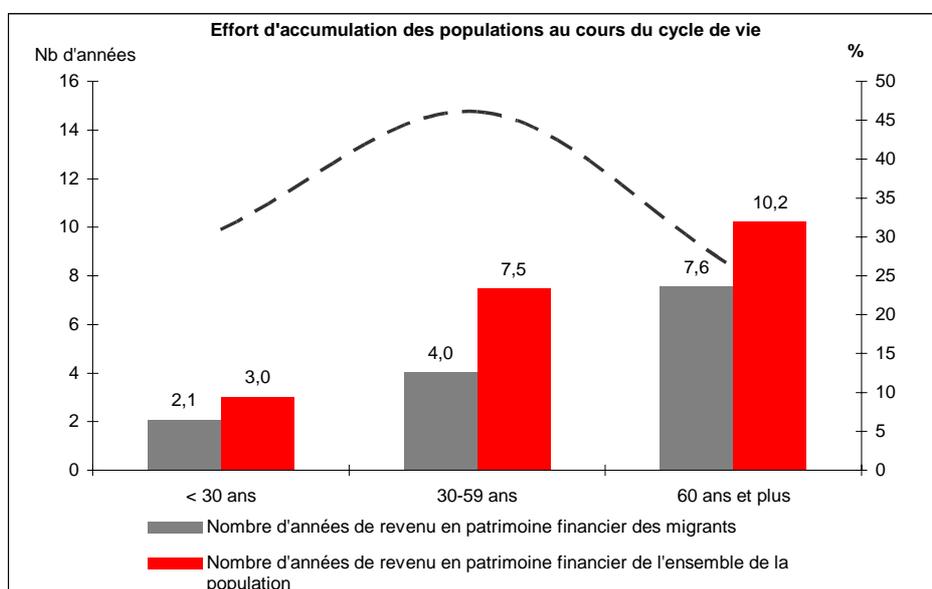
⁶⁴ Observatoire Caisse d'Epargne 2002, « Les nouveaux itinéraires de l'épargne ».

distinguent en ceci qu'ils privilégient dans leurs réponses le placement/l'économie des revenus comme priorité (27% des réponses contre 20,5% pour la moyenne nationale).

Et pourtant, de manière paradoxale, cette capacité à économiser, « à mettre de côté » n'induit pas un niveau d'épargne significatif en France, bien au contraire.

1.3.1.B.b. Une épargne qui se concrétise par des envois de fonds dans leur pays d'origine.

Le schéma suivant souligne, en terme d'accumulation de patrimoine (observé en nombre d'années de revenu) l'écart d'accumulation sur des produits financiers, en France, qui existe entre l'ensemble des ménages et les ménages migrants tout au long du cycle de vie, et de manière plus marquée dans la tranche des 30-59 ans.



Au-delà de l'endettement de certains (28% des migrants doivent rembourser une dette suite à leur arrivée), l'écart d'accumulation de patrimoine en France s'accroît par rapport au reste de la population du fait notamment des économies qu'ils transfèrent vers leur pays d'origine.

1.3.2. Cette générosité est un frein supplémentaire à leur intégration économique en France.

La proportion des migrants qui envoient de l'argent dans leur pays d'origine est de 41% pour l'ensemble des migrants, et d'environ 60% pour les migrants issus d'Afrique subsaharienne. Ces transferts représentent une part très importante des revenus acquis par les migrants en France, alors même que ces revenus se situent le plus fréquemment dans les tranches les plus basses. Les estimations moyennes portant sur les migrants relativement récents originaires d'Afrique subsaharienne, du Maghreb ou de Turquie considèrent ainsi qu'ils représentent, d'emblée et pendant un temps important dans le contexte d'une présence de longue durée en France, jusqu'à 40 % dans le cas des célibataires en début de parcours (exemple des Maliens et Sénégalais logés en foyers). Sur la durée, on les estime en moyenne à une proportion variant entre 15 et 25 % des revenus pour les migrants salariés. Ainsi, sur le fondement du

tableau, les sommes transférées par migrant seraient en moyenne par an de l'ordre de 2 000 à 2 500 euros pour les ressortissants du Maghreb et du Sénégal, un peu moins pour ceux venus de Turquie et moitié moins pour l'Asie du sud-est et le Mali.⁶⁵

L'importance de ces transferts tient à l'obligation sociale et familiale qui gouverne les comportements des migrants⁶⁶, qu'ils soient en situation régulière ou non, et conditionne fortement les premiers arbitrages économiques en France : réduction maximale des dépenses courantes, fidélité aux modes de vie « communautaires » à l'économie minimale, limitation de la capacité d'épargne formalisée en France, et donc de projets d'investissements, même modestes (mobilier, électroménager, véhicule...), dans le pays d'accueil. En conséquence, l'accumulation financière (essentiellement sur des comptes courants ou des livrets) est temporaire, en perspective des transferts futurs récurrents, notamment du fait des demandes imprévisibles relatives à la santé.

La question de l'influence des transferts sur la capacité d'intégration en France se pose dès lors : s'imputant sur des budgets déjà très contraints, (on rappelle qu'un ménage immigré sur sept est en dessous du seuil de pauvreté), **ils réduisent encore la capacité de consommation de façon drastique, et de ce fait incitent les migrants récents à réfreiner fortement toute tentation d'adoption d'un mode de vie analogue à celui des ménages non migrants à revenus égaux.**

La mission considère cependant que les transferts ressortent d'un choix délibéré (même si socialement contraint) d'acteurs privés et qu'en conséquence toute action ou mesure d'incitation qui pourrait être proposée pour essayer de desserrer leur impact sur l'intégration immédiate des migrants en début de parcours ne peut s'appuyer sur des dispositifs pouvant remettre en cause cette liberté fondamentale. En revanche, toute recherche de solutions qui permettra de réduire les frais et risques engendrés pour les migrants, qui ne sont pas négligeables, lors de leurs transferts, sera la bienvenue.

SUR LE LONG TERME, LES TRANSFERTS PREUVES D'UN DOUBLE ATTACHEMENT

A contrario on doit aussi considérer que dès lors que les migrants en situation régulière commencent à consolider leur sort économique et social dans le pays d'accueil, la poursuite de leur politique de transferts vers leur communauté d'origine prend d'autres dimensions que celle de la contrainte pure de la « survie » au pays. Dès lors qu'ils peuvent, après plusieurs années d'efforts, atteindre un niveau de revenu plus « confortable » et plus « assuré » en France, et que le ratio transferts/ressources commence à se desserrer, beaucoup procèdent à des ajustements de leur comportement.

Dans ce cas, les transferts apparaissent comme un moyen de manifester son attachement à une identité d'origine assumée, aux yeux notamment du milieu d'origine, qui n'exclut pas, bien au contraire, une volonté et une conduite effective d'intégration en France.

⁶⁵ Étude CSA pour la CNCE : les migrants issus d'Afrique subsaharienne sont les plus nombreux à envoyer les sommes les plus importantes.

⁶⁶ L'affectation majoritaire de ces transferts à la consommation de la famille restée au pays (qui ressort de tous les rapports sur les migrants originaires d'ASS), est particulièrement bien illustrée par la corrélation inverse existant entre les montants transférés au Maroc et la qualité des campagnes agricoles.

Non seulement ces envois de fonds compliquent l'intégration économique en France mais ils n'ont pas suscité de décollage économique des pays d'origine.

1.4. Troisième constat : cette générosité, ponctionnée lors des transferts, sert peu, paradoxalement, le développement économique de leur pays d'origine.

1.4.1. Une générosité ponctionnée : des transferts effectués dans des conditions de concurrence souvent imparfaites.

1.4.1.A. La générosité des migrants est ponctionnée, de manière variable selon les pays

Le marché mondial de l'envoi d'argent est en réalité constitué d'une addition de corridors. Les parts de marché des différents acteurs, à savoir les banques, les réseaux postaux, les sociétés de transfert d'argent (dont les plus connues sont Western Union, Money Gram, Money Express) varient ainsi sensiblement d'une région à l'autre. Selon l'étude CSA sur laquelle nous nous appuyons⁶⁷, la part de marché de Western Union est quasiment le double de celle de l'ensemble des banques en Algérie (27% contre 16%), le quadruple dans les pays d'Afrique subsaharienne (46% contre 11%), et assez proche au Maroc (23% contre 19%). Les parts de marché sont donc largement dépendantes du développement du secteur bancaire local.

Les coûts de transferts pour les migrants s'avèrent donc très variables d'un corridor à l'autre. Ils sont ainsi en moyenne de 6% du montant transféré entre l'Espagne et le Maroc. Ils sont désormais de 4% entre les Etats-Unis et le Mexique, et jusqu'à 8% sur des corridors moins concurrentiels.

Pour les transferts provenant de France, si la structure des coûts (charges fixes élevées sur les guichets, la logistique et la sécurité) peut expliquer les prix pratiqués, d'autant plus élevés en valeur relative que les sommes transférées sont faibles, la concurrence reste insuffisante comme le souligne le rapport de la Facilité Euro-Méditerranéenne d'Investissement et de Partenariat (FEMIP)⁶⁸. Il est à noter que la cherté des prix facturés par les sociétés de transfert doit être relativisée car le coût de l'opération n'est pas grevé par un coût important d'accès à la ressource sur place puisque le virement est perçu en des points très dispersés sur les territoires et non dans les seules grandes villes.

1.4.1.B. Les sociétés de transferts ont des avantages comparatifs qui sont autant de barrières à l'entrée pour le secteur bancaire et d'obstacles à la réduction des coûts.

Au-delà du coût des transferts pratiqué par ces sociétés, régulièrement dénoncé, elles ont une avance indéniable sur plusieurs points :

- Elles offrent un service facile d'utilisation, rapide, fiable. Les horaires d'accueil sont étendus, le personnel bilingue le plus souvent.
- Elles ont su instaurer une relation de confiance avec les migrants. Ceux-ci, après plusieurs expériences positives, sont réticents à changer d'opérateur. Western Union sait d'ailleurs capitaliser sur cette relation de confiance en investissant 7/8% de ses

⁶⁷ Corroborée par l'étude de la FEMIP de mars 2006 sur le seul point commun qui était le corridor France-Algérie.

⁶⁸ Étude sur les transferts de fonds des immigrés vers leurs pays d'origine, mars 2006. La FEMIP est une émanation de la BEI.

revenus dans du marketing ciblé. Par ailleurs, les migrants n'ont pas d'informations exhaustives sur les offres concurrentes.

- Elles (et particulièrement Western Union) bénéficient d'un réseau de distribution performant dans le pays d'accueil⁶⁹ et dans le pays d'origine en s'appuyant notamment sur des Institutions de micro-finance (70% des transferts en volume se font dans des zones avec peu de services bancaires).

Au regard de ces avantages comparatifs, pénétrer ces marchés implique pour les banques des investissements conséquents :

- Il est nécessaire de mobiliser les salariés et les former, ce qui a un coût. En effet, les transactions ne sont pas forcément régulières, les agents de la banque sont peu familiers de ces procédures. La gestion de la procédure est longue ce qui implique des queues au guichet dans les agences.
- Il faut que les banques fassent connaître leur offre.
- Il faut nouer des partenariats dans les pays d'émigration, ou avoir des succursales, dans des pays où la bancarisation est faible, et acquérir le savoir-faire informatique indispensable pour ce genre d'opérations.

L'EXPERIENCE DES ETATS-UNIS : INSTALLER LA CONCURRENCE . UN PROCESSUS PROGRESSIF

Aux Etats-Unis, malgré une réelle volonté de pénétrer le marché des transferts de fonds, les banques ne représentent que 5% de parts de marché, contre 70% pour les sociétés de transferts.

Attirées par des marges conséquentes, certaines banques ont tenté de copier la stratégie des sociétés de transfert. Elles ont rajouté des services dans leurs agences : transferts électroniques et crédit de court terme. Elles ont élargi par ailleurs les horaires d'ouverture. Elles font du marketing affinitaire : personnel bilingue, cours gratuits d'anglais seconde langue, cours d'éducation financière notamment pour l'achat de logement (comme Finances et Pédagogie mais c'est une véritable stratégie).

Des résultats mitigés

22% des immigrés, qui envoient de l'argent dans leur pays d'origine et qui ont un compte, passent par leur banque pour le transfert notamment par manque d'information.

Malgré la complexité du sujet et la satisfaction des migrants à 84%⁷⁰, la mission fera une proposition pour réduire les coûts de transfert dans la partie 3.3.1.2. et pour que le secteur bancaire investisse ce segment de marché en s'inspirant de l'exemple portugais où les banques privées attirent la plus grande part des transferts.

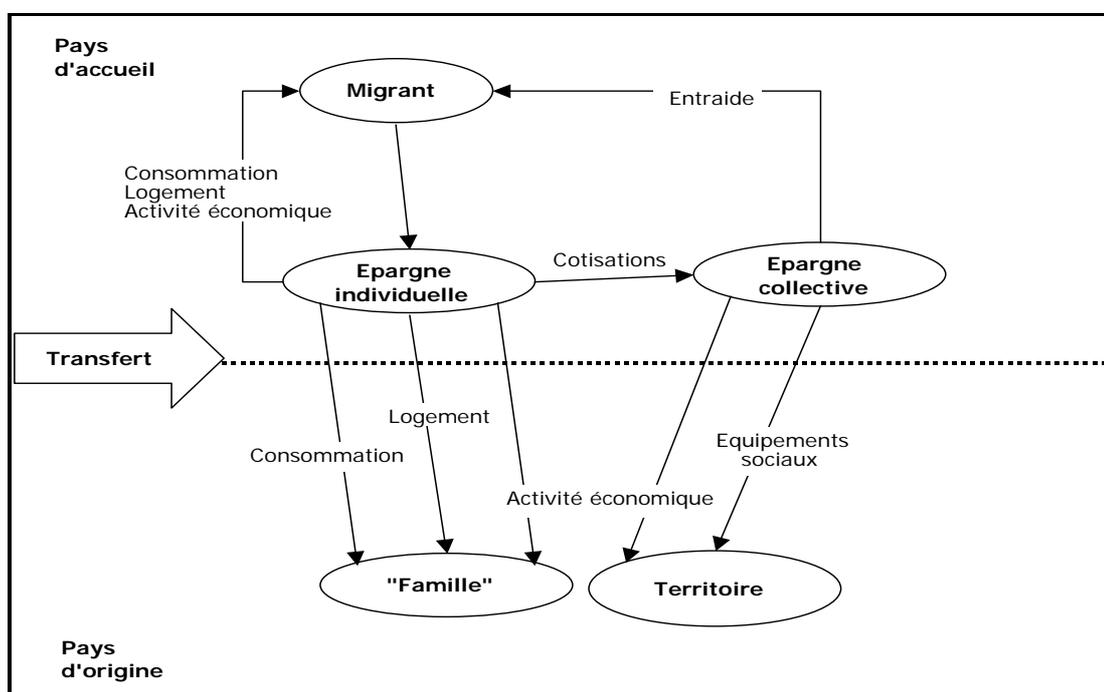
Mais le coût des transferts n'est pas la seule difficulté.

⁶⁹ Agents indépendants, partenariats avec des agences de voyage, avec la grande distribution comme Wal-Mart aux Etats-Unis, avec les réseaux postaux comme en France.

⁷⁰ Etude CSA pour la CNCE.

1.4.2. Une générosité concrètement largement consommée dans le pays d'origine ce qui sert peu leur développement économique.

Au-delà du remboursement des sommes empruntées pour réaliser l'installation en France⁷¹, l'objectif des envois d'argent est d'assurer la survie de la famille ou du groupe resté dans le pays d'origine. Ainsi, $\frac{3}{4}$ des volumes transférés sont destinés à des dépenses de consommation (nourriture, habillement, frais de scolarité des enfants, transport, santé) ; 15% sont consacrés à l'habitat ; de 5% à des investissements collectifs (équipements villageois, communaux qui sont plus importants en Afrique subsaharienne avec 12%) et plus ou moins 5% à des investissements économiques individuels.



Source : Migrations et phénomènes migratoires, Flux financiers, mobilisation de l'épargne et investissement local – AFD/CFSI/FORIM/GRET 2003)

Il s'avère donc que la logique, qui sous-tend les migrations, est largement collective. Ainsi, le migrant assume, implicitement ou non, une « dette » à l'égard de sa famille, élargie en Afrique subsaharienne, et de sa communauté villageoise.

⁷¹ Par le biais de filières, dont les exigences financières croissent avec l'intensification des contrôles et la limitation des flux d'entrée. Aux deux extrêmes : les filières chinoises à l'intermédiation évaluée à entre 35 000 et 50 000 euros et environ 2000 € pour l'ASS par exemple, conduisant à un endettement démesuré de la famille toute entière.

1.4.2.A. Les transferts constituent très largement une consommation délocalisée bien plus qu'une épargne

Les transferts sont consommés de manière diverse localement mais surtout pour des besoins de première nécessité : nutrition, habillement, entretien du toit, remboursement de dettes informelles ou de micro crédits locaux, scolarité et santé.

Au sein de ces dépenses, le paiement de l'accès aux soins (médecin, médicaments, interventions d'urgence) des membres de la famille élargie a un statut bien particulier : quand la nécessité survient, elle est urgente⁷², peu contrôlable et onéreuse⁷³.

Ces transferts liés aux frais de santé représentent une part très significative des flux : entre 5 et 10 % en moyenne. Cela signifie que la moitié des migrants d'Afrique subsaharienne, un tiers de ceux d'Extrême-Orient et du Maroc et un cinquième des Algériens envoient de l'argent pour régler des dépenses de santé des proches, autant que pour les dépenses quotidiennes⁷⁴.

Par ailleurs, les attentes des proches restés dans le pays d'origine ne sont pas moins pressantes pour l'acquisition d'objets de consommation à forte valeur symbolique ou ostentatoires mettant en valeur des trajectoires familiales « ascendantes » dans le milieu local.

1.4.2.B. Les investissements collectifs

Les « obligations » sociales des migrants issus des régions rurales pauvres, qui constituent les régions sources d'immigration principale, vont bien au-delà du groupe familial élargi qui est à l'origine de la migration et s'étendent à leur territoire d'origine (le village, le douar...). Les migrants sont fédérés au sein de plus de mille organisations de solidarité internationale issues de l'immigration (OSIM), qui constituent autant de représentations locales des communautés présentes en France (Maroc, Afrique sub-saharienne, Tunisie, Comores...) et agissent pour organiser la solidarité collective avec les territoires d'origine, canalisant les flux financiers nécessaires au financement d'équipements collectifs à vocation sociale ou économique en se substituant à l'État, qui a peu de moyens d'action.

Les études portant sur l'Afrique subsaharienne montrent que la majorité des primo-migrants mobilisés par leur association villageoise sur des projets d'équipements sanitaires, scolaires, d'aménagement de périmètres culturels... ou sur des édifices religieux (mosquées) répondent à l'appel, chacun à la mesure de ses ressources en France, mais toujours pour des montants significatifs (au Mali, 10 à 15% des flux annuels de transferts), du fait d'une pression collective du groupe villageois, qu'elle s'exprime ici (association villageoise ou OSIM) ou là-bas (association « miroir » constituée dans le village), sous peine de « l'exclusion » sociale du migrant et surtout de tout son groupe familial resté au pays.

⁷² En présence d'une offre de soins lacunaire et d'une absence de prévention, la demande de soin intervient quand la pathologie devenue grave, justifie des soins lourds, à mettre en œuvre en urgence sur un site éloigné (le centre de soin, l'hôpital de la ville).

⁷³ Les transferts sont opérés par le biais de sociétés de transferts d'argent de manière quasi systématique. Des solutions alternatives, plus performantes ou moins coûteuses ne sont pas compatibles avec une mise à disposition immédiate quelle que soit la localisation du malade (notamment en zone rurale). Ces transferts sont constitués en partie d'apports en nature non mesurables : médicaments rapportés de France qui alimentent les « pharmacies » familiales ou celles des Centres de santé communautaires. Ces transferts ne se substituent pas toujours à la possibilité de faire venir la famille pour des soins en France, utilisée préférentiellement par les Maghrébins.

⁷⁴ Étude CSA pour la CNCE.

1.4.2.C. Les investissements immobiliers et entrepreneuriaux

Ces projets interviennent à un stade plus tardif du parcours des migrants.

1.4.2.C.a. Les investissements immobiliers

L'investissement immobilier dans le pays d'origine est, de loin, la première priorité d'investissement des migrants : un quart à un tiers des migrants originaires d'Afrique - Maghreb inclus - sont propriétaires dans le pays d'origine tandis que plus d'un migrant sur cinq y ont un projet de cette nature, notamment les personnes originaires d'Afrique sub-saharienne (35%) et du Maroc (26%)⁷⁵. Ce type d'investissement peut être destiné à l'habitat de la famille restée au pays ou au migrant lui-même dans une perspective de retour (occasionnel ou définitif), ou encore avoir une optique locative, en vue de limiter l'ampleur future des transferts de soutien. Un tel investissement mobilise fortement les possibilités financières de son promoteur, surtout en l'absence d'accès à un crédit bancaire localement. Une analyse de cette difficulté d'accès au crédit fonde les propositions de la mission au chapitre 3.

1.4.2.C.b. La micro-entreprise dans le pays d'origine : un potentiel variable selon le pays d'origine

Les investissements économiques individuels des migrants sont faibles d'autant que c'est en France que les migrants désirent créer leur entreprise bien plus que dans leur pays d'origine⁷⁶. Les promoteurs de projets d'entreprise sont donc en petit nombre et mobilisent une part très réduite du total des transferts même si c'est très variable d'un pays à l'autre : 3 à 4 % dans l'étude CIMADE conduite sur le Mali en 1998, près de 10 % dans l'étude INSEA de 2000 au Maroc.

Les faibles perspectives d'activité et de rentabilité dans les bassins économiques pauvres et enclavés de certaines régions d'origine, nous rappellent qu'obtenir un infléchissement des conduites d'envoi de fonds en volume et en affectation, notamment en faveur de projets à fort contenu économique dans les pays d'origine est un travail de longue haleine car l'objectif poursuivi par les migrants est souvent plus celui de l'entretien du lien social que celui d'un investissement économique.

Néanmoins, la situation de Maghreb apparaît particulière comme le rappelait le rapport « 5+5, l'ambition d'une association renforcée » rédigé en 2002 par un panel du Cercle des Economistes. Le PIB des pays du Maghreb croît assez rapidement depuis 1998 et autant que celui des Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO). Sans être une zone de forte croissance au même titre que la Chine, l'Inde ou l'Asie du Sud-Est, l'intensification de nos échanges avec le Maghreb, qui représente 3% de nos échanges commerciaux, participerait d'une adaptation de notre pays aux bouleversements de la géographie mondiale de la croissance.

Avec du recul, la singularité française concernant la situation des migrants n'est pas leur moindre niveau de vie par rapport à la moyenne nationale, ni même leur grande générosité envers leur pays d'origine, dont l'impact économique pourrait être amélioré. Ces points devaient être soulignés avec force mais sont communs à l'ensemble des populations migrantes en Europe. Notre véritable singularité tient au fait que les migrants sont des révélateurs des failles de notre modèle social, qui ne donne pas un travail à chacun. Dans l'attente de la refondation de celui-ci, il semble nécessaire d'adapter les flux migratoires à notre capacité à créer des richesses, tout en menant une action résolument volontariste pour intégrer les migrants.

⁷⁵ Source : enquête CSA pour la CNCE 2006.

⁷⁶ Étude CSA pour la CNCE : parmi les 14% des migrants qui souhaitent créer leur entreprise, 55% ont ce projet en France, 25% dans leur pays d'origine.

**2. LES SECTEURS BANCAIRE ET FINANCIER
DEVRAIENT SE MOBILISER POUR L'INTEGRATION
DES MIGRANTS EN FRANCE DANS LE CADRE
D'UN ENGAGEMENT NATIONAL PLUS FORT.**

Selon les migrants eux-mêmes⁷⁷, la bancarisation constitue, avec l'apprentissage de la langue, et l'accès à l'emploi, l'un des principaux ressorts de l'intégration. Ce, processus à double sens « requérant une adaptation tant de l'immigré que de la société qui l'accueille »⁷⁸, suppose, bien sûr, la mobilisation de toute la société. Cependant, le secteur bancaire se doit de jouer un rôle de premier plan tant les avantages d'une meilleure participation des migrants au système bancaire sont multiples. Les banques contribueront ainsi à renforcer la crédibilité des mesures qui pourront être proposées par les pouvoirs publics.

2.1. Les secteurs bancaire et financier devraient accompagner la participation des migrants à la vie économique et faciliter leur accès au crédit

Les initiatives lancées par les entreprises du secteur bancaire doivent en premier lieu proposer des solutions concrètes aux difficultés rencontrées par les migrants. L'expérience des banques espagnoles constitue à ce titre un exemple pertinent.

2.1.1. Voir les migrants comme des relais de croissance plutôt que légiférer

La mission n'estime pas nécessaire de copier l'exemple américain, dont la législation (le *Community Reinvestment Act* de 1977) prévoit une évaluation des pratiques sociales des établissements bancaires mais plutôt de s'inspirer de la réussite espagnole. En effet, certaines banques espagnoles, notamment BBVA et les caisses d'épargne, ont déjà investi avec succès le segment de marché que représentent les migrants. La raison en est simple : ces banques les perçoivent comme des relais de croissance dans un contexte de marché saturé et mature. Les résultats chiffrés parlent d'eux-mêmes : la Caixa a vu son nombre de clients migrants augmenter de 30% de 2004 à 2005⁷⁹.

Ces banques ont analysé, au cours du temps, les produits susceptibles d'intéresser cette population très spécifique. L'offre de produits doit épouser le « cycle de vie » migratoire. Ainsi, dans les deux années qui suivent son arrivée, un immigré a généralement besoin d'un emploi, de conseils juridiques, d'aide aux formalités, et de communiquer avec son pays d'origine. Il commence à envoyer de l'argent à sa famille. La deuxième étape, jusqu'à la cinquième année, est marquée par l'augmentation des sommes expédiées, la stabilisation du travail et la souscription de petits crédits à la consommation. Au-delà de cinq ans, la demande s'oriente vers des produits plus élaborés : acquisition d'une voiture, crédits immobiliers, plan de retraite, financement des études des enfants.

⁷⁷ Etude CSA pour la CNCE.

⁷⁸ Cette définition est de la Commission Européenne dans sa communication du 30 novembre 2000. L'idée d'intégration a été retenue par le Haut conseil à l'intégration, premier rapport, 1989, par opposition à l'assimilation.

⁷⁹ Passant de 450 538 à 582 415. De même, les envois de fonds sont passés de 296 000 en 2003 à 803 000 en 2005 (source : l'Institut mondial des Caisses d'épargne).

UNE ANALYSE DES STRATEGIES ESPAGNOLES : LA QUESTION DES AGENCES DEDIEES ET DE SERVICES SPECIFIQUES DESTINES AUX MIGRANTS

Le caractère peu spécifique de la bancarisation des migrants laisse penser que la mise en place de guichets affinitaires est inutile en France et ne répondrait pas de toute façon à une demande. Il semble en effet que le critère affinitaire n'intervienne que très secondairement dans le choix de leur banque⁸⁰. Ainsi, l'offre de services spécifiques vient bien après la proximité, l'accueil, les prix, les possibilités de crédit.

Les stratégies des banques espagnoles en ce domaine ont été diverses, et même parfois opposées, mais ont rencontré un certain succès :

1/ Les Caisses d'épargne espagnoles ont investi le segment des transferts des migrants⁸¹, s'en servant de produit d'appel pour vendre des crédits immobiliers⁸², mais traitent cette population comme les autres clients.

2/ BBVA a créé en 2002 des succursales, Dinero Express, uniquement destinées aux immigrés. Ils peuvent ainsi envoyer de l'argent dans leurs pays, utiliser les *locutorios* (cabines téléphoniques à très bas prix), demander des crédits, etc., le tout de 10 heures à 20 heures, un horaire beaucoup plus large que les succursales classiques qui ferment à 14 heures. Les immigrés y trouvent aussi des services non bancaires : les conseillers, eux même immigrés, les informent sur les procédures de régularisation ; ils ont également accès à des bourses de travail sur Internet et à des bourses de recherche de logements.

L'originalité de cette nouvelle approche de l'intégration économique des migrants, expérimentée par les banques espagnoles, est de proposer un ensemble de services bancaires et non bancaires : transferts, communications avec le pays d'origine, recherche de logement ou d'emploi.

Au-delà de cette nouvelle approche, il paraît indispensable de renforcer la coopération entre les banques et les administrations en charge de la gestion de l'immigration, et de donner une autre ampleur à certains dispositifs existants.

2.1.2. Faciliter l'accès au compte et l'équipement bancaire des migrants

Rendre plus effectif l'accès au compte des migrants et faciliter leur équipement bancaire implique que le secteur bancaire et financier joue un rôle actif dans le CAI, qui est pourtant un dispositif public.

Contrairement à la pratique des Etats-Unis avec l'attribution du matricule consulaire aux immigrés mexicains irréguliers, et comme nous y encourage l'étude de la FEMIP⁸³, la mission n'a pas souhaité faire de propositions encourageant l'immigration clandestine et renforçant le quasi statut dont les personnes en situation irrégulière bénéficient, et que dénonce la Cour des Comptes.

⁸⁰ Étude CSA pour la CNCE.

⁸¹ Mise en place d'une plateforme commune de transferts, même si la Caixa a son propre système.

⁸² Les migrants représentent 25% des crédits immobiliers de la Caja Madrid grâce à cette action dans les transferts.

⁸³ Sur les transferts de fonds vers leurs pays d'origine des travailleurs des pays partenaires méditerranéens émigrés dans l'UE.

2.1.2.A. Rendre encore plus effectif l'accès au compte en informant et en accompagnant les migrants dans le cadre du CAI.

La mission a noté, en première partie, la surreprésentation des migrants d'Afrique Subsaharienne, dont le système bancaire est peu développé, et, de manière plus générale, des migrants récents en situation de précarité dans les difficultés d'accès au compte.

Il en découle deux propositions au stade de l'accueil dans le cadre du CAI (ces préconisations contribuent à lui donner un contenu économique : cf. 2.2.2.B.).

PROPOSITION 1

2.1.2.A.a. Informer sur la procédure du droit au compte

Il s'agit tout d'abord, compte tenu de certaines situations de précarité, de **donner une plus grande publicité à la procédure du droit au compte⁸⁴ dans le cadre du CAI**. Les modalités restent à préciser : le minimum serait la remise de plaquettes de présentation ; les assistantes sociales de l'ANAEM, qui repèrent les personnes en difficulté, devraient avoir un contact avec le secteur bancaire pour guider les migrants dans cette procédure.

PROPOSITION 2

2.1.2.A.b. Accompagner les migrants par une formation facultative « mode d'emploi de la banque »

Alors que les services bancaires sont devenus incontournables au sein de la société française, pour recevoir un salaire ou une prestation sociale, un accompagnement apparaît légitime. En effet, si gérer un compte, un budget, se projeter dans l'avenir peut paraître évident en France, cela n'est pas le cas pour le public des exclus bancaires, et a fortiori pour les migrants, qui viennent de pays où le niveau de bancarisation est faible (24% en Afrique subsaharienne, 28% au Maroc⁸⁵).

L'enjeu de cet accompagnement, qui prendrait la forme de formations est de donner rapidement aux migrants les moyens de leur autonomie par rapport à leur communauté d'origine.

⁸⁴ Initialement institué par la loi bancaire du 24 janvier 1984, le « droit au compte » est maintenant régi par l'article L 312-1 du code monétaire et financier qui prévoit que toute personne physique ou morale domiciliée en France, dépourvue d'un compte de dépôt, a droit à l'ouverture d'un tel compte dans l'établissement de crédit de son choix ou auprès des services financiers de La Poste. Les services minimaux et gratuits liés à l'ouverture du compte de dépôt (décret n° 2001-45 du 17 janvier 2001) incluent la délivrance à la demande de relevés d'identité bancaire ou postale, la domiciliation de virements bancaires ou postaux, la réalisation des opérations de caisse, les dépôts et retraits d'espèces au guichet de l'organisme teneur de compte ; les paiements par prélèvement, titre interbancaire de paiement ou virement bancaire ou postal ; une carte de paiement à autorisation systématique, ou, à défaut, une carte de retrait autorisant les retraits hebdomadaires sur les distributeurs de billets de l'établissement de crédit.

⁸⁵ Étude CSA pour la CNCE. Pour mémoire le taux de bancarisation des migrants en France, déjà évoqué, est de 96%.

« Le centre d'accueil nous a aidé à ouvrir un compte. (...) Il y a plein de moments dans la vie où il faut une banque et un guichet (...). C'est le premier stade de l'intégration. Cela évite de passer par des systèmes de tontine ou de caution à tout va et qui implique une dépendance forte envers la communauté qui s'est portée garante »⁸⁶.

Deux options sont ouvertes pour mettre en œuvre cet accompagnement facultatif dans le cadre du CAI.

La première consisterait à former les auditeurs sociaux et les assistantes sociales de l'ANAEM à ces problématiques pour qu'ils servent de relais et identifient parmi les primo-arrivants l'ensemble de ceux pour lesquels un apprentissage est nécessaire à titre préventif afin de les orienter vers une formation adéquate, déléguée à une association (financée par les acteurs bancaires). L'avantage de cette option est que 200 personnes sont à former dans un premier temps pour répercuter l'information. Mais il n'est pas certain que les auditeurs sociaux aient le temps de s'impliquer sur ce thème alors que leurs entretiens avec les migrants sont courts⁸⁷, et que d'autres enjeux réclament leur attention : difficultés des migrants à maîtriser la langue, etc. L'enjeu serait donc de mobiliser les assistantes sociales, ce qui impliquera un renforcement pédagogique.

La seconde option plus ambitieuse serait que des représentants des associations, qui assureraient par la suite les formations, soient présents sur les plateformes d'accueil de l'ANAEM pour en souligner les mérites. La contrainte est la capacité de ces associations à être présentes sur toutes les plateformes, très nombreuses, pour que tous les signataires du CAI aient l'information. Cette option semble réalisable si elle est financée conjointement par des fonds publics et par le secteur bancaire.

FINANCES ET PEDAGOGIE : UNE ASSOCIATION QUI POURRAIT ETRE OPERATEUR DE CET ACCOMPAGNEMENT

L'association *Finances et Pédagogie*, soutenue par les Caisses d'Epargne, informe et forme sur les sujets liés à l'argent. Elle participe ainsi à la lutte contre l'exclusion bancaire et sociale et le surendettement. Près de 70 000 personnes ont été formées en 2005.

Fort de son expérience, elle pourrait être un des acteurs de formation des auditeurs sociaux et des immigrés identifiés comme relevant de ce besoin de formation. En effet, elle intervient sous 2 formes : 1/ intervention directe en assurant des actions de formation destinées à favoriser l'apprentissage à la maîtrise de l'argent et à la vie financière : à ce titre, elle conduit régulièrement, à la demande de l'armée, des formations sur le thème "pilotez son budget", l'une des dernières actions nationales a pu toucher 1 500 personnes dans le cadre de 60 formations partout en France; 2/ intervention indirecte à travers ses actions auprès des relais sociaux (Missions locales, CAF, CCAS, etc.).

Une expérience pilote : la formation de 43 jeunes signataires du CAI dans l'Ain :

Finances et Pédagogie a assuré pour ces signataires des formations sous forme de demi journées. Intervenant sous forme de débat avec son auditoire, le formateur privilégie une approche pratique : présentation d'un document pour établir son budget ; explications sur des notions, inconnues dans le pays d'origine, comme le loyer (ils vivaient pour certains chez leurs parents), la nécessité de payer des impôts (et de faire des provisions dans son budget) ; précisions sur le fonctionnement de produits bancaires comme le livret A, le plan épargne logement, les cartes à autorisation systématique, etc.

⁸⁶ Analyse qualitative de l'étude CSA pour la CNCE.

⁸⁷ 20/30 minutes comme cela a été souligné en première partie.

PROPOSITION 3**2.1.2.B. Faciliter l'équipement bancaire**

Il s'agit de concevoir un **recours facilité au crédit voire aux moyens de paiement, pour les personnes bancarisées dans leur pays d'origine en récupérant leur historique bancaire**, grâce à un partenariat avec les banques du pays d'origine. Ce type de solutions est déjà mis en œuvre par les réseaux bancaires internationaux – HSBC notamment – du fait de leurs nombreuses implantations mais ne peut concerner qu'une partie des migrants primo-arrivants, c'est-à-dire ceux qui sont déjà bancarisés dans leur pays d'origine avant leur arrivée.

Dès lors que les migrants disposent des éléments nécessaires pour s'intégrer efficacement aux circuits financiers, il importe de faciliter leur accès au crédit.

2.1.3. Développer les microcrédits

Les différents acteurs du microcrédit (l'ADIE, France active...) ont une démarche générique d'accompagnement de projets initiés par des personnes durablement précarisées, parmi lesquels les migrants sont surreprésentés comme cela a déjà été précisé. La population en difficulté transitoire, suite à un accident de la vie semble en revanche souvent en marge des dispositifs : non prise en charge à temps, elle rejoindra sans doute le public précarisé, mais un accompagnement préventif peut l'éviter. Cette hypothèse fonde une démarche initiée par les caisses d'épargne, sous le label national « Parcours Confiance »⁸⁸.

L'EXPERIENCE « PARCOURS CONFiance », CENTREE AUTOUR DES MICROCREDITS SOCIAUX ET PROFESSIONNELS

Au sein d'une structure associative fédérant localement les compétences et les moyens d'entreprises, d'associations, de bailleurs sociaux, de centres d'aide sociale, de collectivités locales, de missions locales, et même de cabinets médicaux⁸⁹, l'objectif est de proposer un diagnostic des besoins, conduisant éventuellement à une orientation vers une formation complémentaire (dans la logique de *Finances et Pédagogie*), voire à la mise en place d'un micro crédit social permettant un retour à l'emploi. Concrètement, l'objet du prêt est le plus souvent l'acquisition d'un moyen de locomotion, deux-roues ou véhicule d'occasion, (dont les réparations risquent, elles aussi, de nécessiter rapidement un prêt complémentaire) ; des accords privilégiés avec des commerçants de véhicules d'occasion passés localement seraient utiles. Les entreprises signataires de la charte de la diversité pourraient aussi s'investir dans cette démarche.

L'association réalise également des microcrédits professionnels accompagnés. La différence majeure avec des crédits classiques tient au volet d'accompagnement, qui en accroît notablement tant les chances de réussite que le coût de revient, une personne ne pouvant dans ce cadre assumer qu'une centaine de nouveaux crédits par an (le coût est alors environ de 600 euros par prêt accordé, hors accompagnement⁹⁰). La capacité de remboursement d'un individu peut être appréciée par l'établissement bancaire sur le fondement de la régularité de paiement des factures téléphoniques, d'électricité, des loyers, etc.

Au-delà de cette expérience, plusieurs pistes émergent pour développer le microcrédit

⁸⁸ Créasol à Marseille.

⁸⁹ L'accompagnement psychologique se révèle souvent incontournable pour la réussite des projets.

⁹⁰ Estimation CNCE.

PROPOSITION 4**2.1.3.A. Mieux identifier le public cible notamment dans les Zones Urbaines Sensibles (ZUS)**

Une des caractéristiques des populations précarisées, surtout à la suite d'un accident de parcours, professionnel ou personnel, est de ne pas spontanément se présenter dans les agences bancaires pour y chercher de l'aide. Ces réticences sont d'autant plus réelles pour les habitants des ZUS. Il existe un véritable chantier pour sensibiliser les migrants dans ces quartiers à la possibilité de leur propre prise en charge et les accompagner dans la création de microentreprises. C'est tout l'enjeu du programme « Entreprendre en Banlieue » de PlaNet Finance, qui propose de les accompagner par une Association de Détection et d'Accompagnement de Microentrepreneurs (ADAM) utilisant les compétences de Jeunes Entrepreneurs de leurs ZUS ayant réussi pour développer l'incitation à la création de microentreprises, le suivi des projets, et de leur réalisation. Concrètement, un comité de ces jeunes entrepreneurs, épaulé par une petite équipe locale de deux à trois salariés, identifie et prépare des potentiels jeunes entrepreneurs à la création d'entreprise via la microfinance. L'objectif en 2006 est de contribuer à la création de 120 microentreprises. 6 ZUS ont été choisies comme terrain d'expérimentation. 3 ADAM sont d'ores et déjà opérationnelles, à savoir aux Minguettes à Vénissieux, à Aulnay sous Bois, et aux Beaudottes à Sevran.

Au-delà des opérateurs reconnus du microcrédit comme l'ADIE, une banque comme le Crédit Mutuel s'est déjà engagée dans un partenariat avec PlaNet Finance dans le cadre de ce programme. Pour la mission, **le secteur bancaire dans son ensemble se doit de s'engager dans ce programme « Entreprendre en Banlieue » par le biais de financements et en réalisant des microcrédits. Cet investissement créera de nouveaux clients.**

PROPOSITION 5**2.1.3.B. Assurer le cofinancement des coûts de gestion**

La deuxième difficulté est la prise en charge du coût nécessairement plus élevé de l'opération, du fait de l'accompagnement à mettre en place. C'est ce qui explique largement que le potentiel du microcrédit, cet élément d'intégration économique et financier, ne soit pas à son maximum. Ce coût de gestion est intégré dans le taux d'intérêt du microcrédit de certains opérateurs comme l'ADIE. La mission préconise d'**élargir l'éligibilité au Fonds de cohésion sociale, qui ne jouerait plus seulement un rôle de garantie, mais prendrait également en charge une partie des coûts de gestion afin de maintenir le taux d'intérêt à un niveau acceptable pour le bénéficiaire du microcrédit.** Cette proposition implique un changement législatif.

PROPOSITION 6**2.1.3.C. Promouvoir la titrisation des microcrédits afin de cantonner le risque hors du bilan bancaire à priori**

La troisième difficulté est plus difficile à surmonter, c'est l'incertitude du risque face à la mise en place de crédits à des populations moins bien connues. Dans l'hypothèse où cette difficulté d'appréciation des risques par les bailleurs serait un facteur limitant de l'activité de microcrédit, la mission propose un mécanisme financier qui pourrait permettre de l'écarter a priori : **la titrisation des micro crédits par le biais d'une structure dédiée de place.**

Les microcrédits, même s'ils sont techniquement des crédits classiques, ne sont pas exactement des crédits habituels dans la mesure où la population qui en bénéficie ne peut offrir des garanties classiques (suretés réelles ou cautions valables). Si le risque de défaut ne se

révèle pas supérieur à celui des crédits classiques sans accompagnement, il est surtout mal connu des banques.

Afin d'enlever cette incertitude, et de permettre aux bailleurs de micro crédits de connaître d'emblée les risques aux quels les expose cette activité, la mission propose que ces créances spécifiques puissent être cédées à une structure dédiée, à un prix convenu.

Les bailleurs ne porteraient plus les risques de contrepartie, allégeant ainsi leurs bilans et améliorant leur ratio de solvabilité. Ils devraient toutefois être toujours chargés de la gestion des prêts et de leur recouvrement, par contrat de sous-traitance passé avec le Fonds Commun de Créance (FCC), pour des raisons pratiques.

La structure qui rachèterait ces créances pourrait être un FCC de droit français qui se refinancerait en émettant des titres souscrits par des institutionnels ou placés sur les marchés (titres de créances en utilisant le système des SPV⁹¹ ou non). Le fonctionnement d'un tel dispositif repose sur des volumes conséquents (un minimum est de 100 millions d'euros⁹²), ce qui nécessite une montée en puissance progressive et engagement partagé de la place.

La mission propose que des études plus poussées du dispositif préconisé soient conduites afin de préciser deux éléments clés : A, la détermination du prix de cession des créances, et B, la couverture des risques de transformation du FCC.

A, Sur le premier élément, l'historique des performances observées sur des portefeuilles de micro crédits pourrait être une bonne base, tout en respectant le principe qu'une partie des risques de contrepartie reste toujours domiciliée chez les bailleurs afin de maintenir vigilance et rigueur dans la sélection des emprunteurs.

B, Concernant le deuxième élément, les quatre possibilités prévues par la réglementation applicable aux FCC sont envisageables pour la couverture des risques supportés par le FCC :

1. Un surplus d'actifs par rapport aux titres émis : ce qui revient à acheter les créances moins cher que leur valeur théorique à la date de cession (en rejoignant la proposition du paragraphe précédent),
2. Emission de titres de créances spécifiques (via les SPV) supportant un risque plus grand que les autres créances ; titres souscrits par le Fonds d'Investissement Européen ou d'autres Fonds analogues,
3. Obtention de garanties apportées par le Fonds de Cohésion Sociale ou d'autres Fonds analogues,
4. Conclusion de contrats sur instruments financiers à terme du type swap « garanties premières pertes » en recherchant des contreparties ad hoc (par exemple le Fonds de Cohésion Sociale).

⁹¹ SPV = Special Purpose Vehicle, pour élargir le champ des souscripteurs possibles de titres émis par le FCC.

⁹² Pour mémoire, le stock actuel de microcrédits est estimé à 40 millions d'euros.

Le dispositif proposé par la mission serait de nature à faciliter et encourager le développement effectif des microcrédits : l'accroissement du volume, favorisé par le cantonnement du risque, induirait en effet une professionnalisation du secteur du fait du passage d'une logique de subvention à une logique de marché. Cela n'empêcherait pas le Fonds de Cohésion Sociale de financer les coûts de gestion et de formation de l'accompagnement. Sur le fondement d'un historique des performances, d'autres acteurs émergeront peut être et se substitueront à l'État.

Du point de vue des migrants bénéficiaires de ces crédits, des mesures devraient être prises pour desserrer la contrainte financière qui résulte pour eux de la nécessité de couvrir les frais de santé de leur famille dans leur pays d'origine. Le caractère variable et imprévisible de ces frais ne peut en effet que fragiliser leur capacité de remboursement.

PROPOSITION 7

2.1.4. Aider les migrants à desserrer la contrainte des frais de santé de la famille restée dans le pays d'origine

Si certains migrants peuvent faire bénéficier leurs proches de prestations du système de soin français⁹³, comme cela a déjà été évoqué, nombre d'entre eux, notamment d'Afrique subsaharienne, de Turquie, d'Asie et d'une partie du Maghreb, ne sont pas concernés. Au total, une part non négligeable des efforts de transferts des migrants, soit de 400 à 800 millions d'euros, est déterminée par leur engagement à payer en tant que de besoin les frais de santé relatifs à leurs proches restés au pays d'origine. Ces pratiques induisent des coûts très élevés et incontrôlables pour les migrants, qui limitent fortement leur autonomie financière dans le pays d'accueil. Il serait donc utile que des institutions financières de prévoyance (mutuelles, compagnies d'assurance) puissent, en partenariat avec des institutions homologues des pays d'origines mettre en place des solutions de couverture assurantielles sécurisantes et efficaces, susceptibles de desserrer cette lourde contrainte imposée aux migrants. L'annexe 6 expose les pistes de solutions en cours d'exploration dans divers pays dans ce domaine et notamment l'exemple de la mutuelle des Maliens de l'Extérieur, et les expériences de microassurance qui pourraient être développées en direction des migrants.

La mobilisation indispensable du secteur bancaire évoquée ne doit pas être isolée, mais s'inscrire dans une dynamique de la société toute entière.

⁹³ Ce type de comportement est une alternative aux envois d'argent qui seraient nécessaires pour assurer les soins dans le pays d'origine si ce n'est que cela implique le paiement des frais d'avion.

2.2. La nécessité d'un engagement réciproque entre les migrants et la Nation.

2.2.1. Pour éviter les désillusions, il est nécessaire de sélectionner de futurs primo-arrivants, mieux préparés à l'intégration et moins nombreux

2.2.1.A. Des capacités d'accueil saturées au regard des flux migratoires et des migrants insuffisamment préparés

Au-delà des analyses de la mission sur le logement (annexe 4), l'emploi des migrants (première partie) qui confirme l'idée de saturation de nos capacités d'accueil au regard des flux migratoires actuels, émise par la mission ministérielle de M. Castera dans son rapport d'étape⁹⁴, les migrants eux-mêmes (anciens, récents, leurs enfants) font ce constat⁹⁵. A leurs yeux, « l'installation et l'intégration en France était plus facile dans les années 1960/1970 qu'aujourd'hui ». Ils vont même jusqu'à faire part de « leur très forte réticence, voire leur refus d'accueillir chez eux de nouveaux venus ». Même si dans la suite du rapport, la mission proposera des mesures à même d'accroître les capacités d'accueil, il apparaît souhaitable de réduire ces flux migratoires, passés de 100 000 personnes en 1995 à 164 000 en 2004, et maintenus en 2005.

A ce titre, il est à noter que les législations de nos voisins européens sont plus strictes concernant les règles du regroupement familial que cela soit sur la définition des conditions de logement, sur l'âge des conjoints (24 ans au Danemark), dans le respect de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans ce contexte, un système de sélection plus efficace doit permettre de distinguer les migrants les plus déterminés à s'intégrer en France.

PROPOSITION 8

2.2.1.B. Mieux sélectionner pour faciliter l'intégration : renforcer la sélection linguistique

La mission a également fait le constat que la non-maîtrise de la langue était un handicap propre aux migrants qui freinait leur intégration économique. Dans cette perspective, le passage d'un test de langue payant dans les consulats hollandais est un préalable à l'obtention d'un visa de long séjour, de manière effective depuis le 1^{er} mars 2006. Un projet du même ordre semble être en préparation en Allemagne. Une version française d'une telle idée pourrait être de **conditionner l'obtention d'un visa de long séjour** (hors cas où c'est un droit comme pour le regroupement familial, et hors cas humanitaires comme une demande de droit d'asile) **à un passage de test de langue, éventuellement subventionné**. La réalisation de ce test pourrait être assurée par l'ANAEM ou des Centres d'Evaluation Linguistique et Académique (CELA) comme il en existe en Chine. Les candidats pourraient bénéficier de formations du Centre National d'Enseignement à Distance (CNED) dans les consulats.

⁹⁴ Mission d'évaluation des « capacités d'accueil de la France et de ses besoins ».

⁹⁵ Etude CSA pour la CNCE.

La mise en œuvre d'une sélection plus stricte, pour mieux préparer les migrants à leur installation, doit s'accompagner d'une action volontariste pour les soutenir et leur offrir de nouvelles perspectives.

2.2.2. Un engagement plus fort de la Nation⁹⁶ en faveur des migrants, dont la volonté, la plus répandue, est de rester en France

Les pouvoirs publics ne peuvent, en effet, rester indifférents au souhait majoritaire des migrants de s'ancrer en France (cf. première partie). Dès lors, l'enjeu est double : intégrer par le travail dès l'accueil et mener une véritable politique d'équité républicaine pour les migrants déjà présents sur notre territoire, même s'ils ne sont pas les seuls concernés car leur situation est « le lot de tous que l'on soit migrant ou français de souche » comme ils ont été nombreux à l'affirmer lors de l'étude CSA déjà évoquée.

2.2.2.A. Donner un contenu économique au contrat d'accueil et d'intégration : formation à la langue et accompagnement vers l'emploi

Il est à noter que la mission a bien conscience de la nécessité de se donner les moyens d'intégrer tous les primo-arrivants. Les enfants de migrants, qui ne signent pas le Contrat d'Accueil et d'Intégration, font partie de ceux-là. L'enjeu n'est pas moindre pour eux mais cette question concerne le Ministère de l'Education Nationale et s'éloigne quelque peu de la lettre de mission. Des pistes d'actions sont proposées à l'annexe 8⁹⁷.

⁹⁶ Nous renvoyons à l'annexe 7 pour un premier engagement extra-bancaire, qui serait un engagement de lisibilité de notre législation dans ce domaine car, si nul n'est censé ignorer la loi, le code, établi récemment, regroupant les textes régissant l'accueil et le séjour des étrangers en France, est d'une grande complexité.

⁹⁷ Par ailleurs, en marge du cœur de la lettre de mission, il est fait, en annexe 3, des propositions concernant l'aspect médical de l'accueil des migrants.

S'INSPIRER DES EXEMPLES EUROPEENS DANS UNE LOGIQUE D'HARMONISATION ?Prendre comme référence le modèle danois tourné vers l'économique

La loi du 28 mai 2003 sur l'enseignement du danois aux étrangers insiste sur le fait que la formation linguistique doit contribuer à l'intégration la plus rapide possible des étrangers au marché du travail.

Améliorer le suivi des participants

Nos voisins européens, qui ont rendu obligatoire les formations linguistiques, assortissent le non respect de cette obligation de sanctions.

Ainsi, en Allemagne, les conséquences sont le non-renouvellement du permis de séjour, le refus de naturalisation, le relèvement du montant de la participation au coût de la formation.

D'autres pays comme l'Autriche sont allés plus loin en mettant en place un système de sanctions progressives. Les étrangers qui ne s'acquittent pas de leur obligation dans le délai d'un an reçoivent un avertissement écrit et sont informés des conséquences ultérieures de leur non-participation aux cours. La prise en charge dégressive des coûts des cours par l'État fédéral (ou par l'employeur lorsque les intéressés sont salariés) constitue une forte incitation à s'acquitter rapidement de l'obligation de formation linguistique. En effet, le pourcentage de participation de l'État fédéral dépend du délai qui s'est écoulé entre le moment où l'étranger obtient son titre de séjour et celui où il achève les cours : 50 % ou 25 % selon que le délai est compris entre six et dix-huit mois ou entre dix-huit mois et deux ans. Si l'intéressé achève les cours dans la troisième année, il doit, sauf circonstances particulières, supporter la totalité des coûts. Les étrangers qui n'ont pas achevé les cours dans le délai de deux ans sont punis d'une amende de 100 €. Ceux qui ne l'ont pas fait au bout de trois ans sont punis d'une amende de 200 €. Ensuite, ils sont passibles d'expulsion, car le renouvellement du titre de séjour est lié à la présentation de l'attestation d'intégration. De plus, l'octroi d'un titre de séjour au titre du regroupement familial est subordonné au fait que l'étranger autour duquel le regroupement s'effectue a obtenu l'attestation d'intégration.

Certains, comme le Danemark, jouent sur l'incitation puisque l'obtention d'un titre de séjour d'une durée illimitée est conditionnée à la réussite d'un examen. L'actuel projet de loi sur l'immigration va dans le même sens. Tout l'enjeu est dans le niveau d'exigence du test. A ce titre, le DILF en France correspond au niveau A1.1, le niveau le plus bas de la référence européenne, quand l'exigence du test en Allemagne (qui ne conditionne pas l'obtention du titre de séjour) correspond au niveau B1.

Un dernier moyen d'intéresser aux formations est de faire participer financièrement chaque participant même si c'est de manière symbolique comme en Allemagne puisqu'il leur est demandé 1€ par heure de cours⁹⁸.

Des prestations ouvertes à d'autres migrants que les primo-arrivants

Ces prestations sont ouvertes en fonction des places disponibles en Allemagne, de manière large aux Pays-Bas, et moyennant une participation financière du migrant au Danemark.

Des procédures plus efficaces aux Pays-Bas

A leur arrivée, les titulaires d'un titre de séjour doivent se présenter à la structure d'accueil dans les 6 semaines qui suivent la délivrance du titre.

⁹⁸ Soit 630€ puisqu'il y a 630 heures de cours en Allemagne.

PROPOSITION 9**2.2.2.A.a. Rendre plus effective la maîtrise du français⁹⁹ dans un but professionnel**

Cette proposition concerne les migrants qui n'auront pas eu à passer un test de langue dans leur pays d'origine¹⁰⁰ parce que leur arrivée est un droit comme pour le regroupement familial par exemple.

Dès lors, en s'inspirant de l'exemple allemand, et pour assurer un meilleur suivi, **les formations prévues dans le cadre du CAI devraient être sanctionnées par un diplôme dont les exigences devraient être supérieures à celles du DILF, pour que les migrants soient préparés à l'accès sur le marché du travail.**

Si jamais cette élévation des exigences n'était pas mise en œuvre, il serait utile, du moins, **d'accorder à ceux des immigrés qui en font la demande, même s'ils ont un niveau équivalent au DILF, des heures complémentaires de formation, éventuellement validées.**

D'autre part, le **contenu même de ces formations linguistiques pourrait être envisagé dans une perspective professionnelle.** Ainsi, les formations seraient organisées en modules successifs – 200 heures pour atteindre le niveau DILF, complétées à la demande par cent ou deux cents heures de perfectionnement dans le vocabulaire professionnel du secteur d'activité d'emploi ou de recherche d'emploi de l'intéressé.

Si le migrant ou la migrante n'a pas de projet professionnel, la formation linguistique peut se faire en explicitant des éléments relatifs aux règles de la vie en société en France : hygiène de vie, contraception, laïcité, etc., ou à travers des mises en situation concrètes – réunion de parents d'élèves, envoi d'une lettre recommandée, ouverture d'un compte bancaire, inscription des enfants dans un centre de loisirs, visite médicale, etc. En fait, les prescriptions linguistiques seraient adaptées à la diversité des besoins.

PROPOSITION 10**2.2.2.A.b. Accompagner pour favoriser l'accès à l'emploi**

Il ne paraît pas possible, ni de postuler que tous les primo-arrivants parviendront en France avec un contrat de travail, ni de considérer que tous ceux qui sont entrés dans le cadre d'une procédure de rapprochement familial au sens large, n'auront aucune difficulté à se placer sur le marché du travail, sauf à justifier qu'ils usent d'expédients qui les conduiront vers le travail clandestin. Or, le jugement porté par la Cour des Comptes à ce propos est instructif¹⁰¹ : « le lien prévu entre le service public de l'accueil et le service public de l'emploi paraît encore balbutiant, l'essentiel des implications concrètes de l'ANPE dans l'accueil des primo-arrivants ne portant encore que sur des actions d'information sensibilisant des auditeurs de l'OMI au métier complexe de l'ANPE ».

Concrètement, sont proposés aux primo-arrivants sur les plates-formes de l'ANAEM d'une part des brochures (quatre pages présentant l'ANPE avec mention de correspondants « migrants », des brochures sur les métiers de l'intérim, ainsi que sur l'Agence pour la création d'entreprise - APCE), d'autre part un bilan d'orientation préprofessionnel, financé par le FASILD, réalisé par des sociétés privées (sélectionnées par appel d'offres). La mission n'a pas obtenu de précisions à ce sujet.

⁹⁹ Cela concerne en priorité les 30 % identifiés comme non francophones.

¹⁰⁰ cf. proposition en 2.2.1.B.

Pour essayer de sortir de cette logique, la mission préconise, **en cohérence avec la fin du monopole de placement du service public de l'emploi, de prévoir dans le cadre du CAI un bon de placement, sur le modèle allemand, d'une valeur à déterminer, permettant à l'intéressé de choisir lors de son accueil sur la plate-forme de l'ANAEM d'être accompagné, soit par un agent de l'ANPE, soit par une entreprise de travail temporaire** (l'engagement de ce secteur contre les discriminations est reconnu). Cette mesure devra être assortie d'un instrument d'évaluation¹⁰² comme toutes les autres propositions du rapport dans la mesure du possible.

A défaut de recourir à un tel dispositif, des conventions pourraient être passées entre l'ANPE et des sociétés d'intérim en vue du placement des signataires sur le marché du travail. Elles pourraient s'inspirer de celle de l'UNEDIC et des sociétés privées de placement pour les chômeurs de longue durée, qui fixe un objectif de résultat. La mission préconise en ce cas un intéressement¹⁰³ de la société aux résultats obtenus.

Les réflexions de la mission en la matière rejoignent au reste celles du gouvernement espagnol : partant du constat qu'un migrant régulier qui ne trouve pas de travail dans le trimestre qui suit son arrivée est une proie facile pour les réseaux, le travail clandestin et les activités illicites, mais que l'État espagnol n'a pas vocation à lui trouver du travail, il envisage de missionner une entreprise de travail temporaire à cette fin.

TRANSPOSER LA CONVENTION ENTRE L'UNEDIC ET DES SOCIÉTÉS PRIVÉES DE PLACEMENT POUR LE RECLASSEMENT DES CHÔMEURS DE LONGUE DURÉE À UN AUTRE PUBLIC, CELUI DES PRIMO-ARRIVANTS DANS NOTRE PAYS ?

Expérimentée sur sept territoires, elle pourrait être étendue à une douzaine de nouveaux sites à la suite d'une procédure d'appel d'offres. Pour l'heure, le bilan est encourageant : 9000 bénéficiaires en un an ; quand les sociétés ont mis en place un accompagnement spécifique, une personne sur deux retrouve un emploi. La simple réduction de la durée d'indemnisation permet rapidement d'amortir le coût du dispositif, compris entre 4000 et 6000 euros par chômeur selon l'âge.

2.2.2.B. Mettre en œuvre une politique d'équité républicaine vis-à-vis des migrants présents sur le territoire national

2.2.2.B.a. Faciliter l'accès à l'emploi en objectivant les discriminations, en actionnant le levier de la formation et en rendant inopérant économiquement le recours aux irréguliers

Objectiver d'éventuelles discriminations pour mieux les réduire

S'interdire de mesurer l'intégration des migrants dans les entreprises au nom de principes républicains complique la mesure objective des discriminations, qui rongent chaque jour les fondements de la République. Au-delà de la décision récente de la CNIL déjà évoquée en 1.1.1, un assouplissement de la loi du 6 janvier 1978 est sans doute une piste à explorer.

¹⁰² La réduction du nombre de demandeurs d'emploi parmi les signataires du contrat d'accueil et d'intégration pourrait constituer un indicateur de performance de la mission « solidarité et intégration » selon la nomenclature de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

¹⁰³ Les modalités sont à préciser : intéressement forfaitaire ou selon une grille à établir.

PROPOSITION 11

Généraliser la possibilité de réaliser des études, utilisant un critère ethnique, notamment dans les entreprises, servirait l'intérêt public.

Actionner le levier de la formation

La mission part du constat que la non maîtrise de la langue française peut être un obstacle au retour à l'emploi.

PROPOSITION 12

- **Mettre en œuvre un contrat d'accueil et d'intégration de « rattrapage »**

S'il existe des dispositifs locaux pour faciliter l'apprentissage de la langue de personnes arrivées antérieurement à la création du CAI, les fonds publics ont été massivement réorientés vers les primo-arrivants depuis 2003. Il semble utile à la mission d'**envisager un contrat d'intégration pour des immigrés en difficulté, qui ne sont pas primo-arrivants et qui seraient volontaires. Compte tenu des coûts financiers induits, une participation financière des migrants apparaît justifiée.** A titre d'exemple, les migrants en Allemagne financent leurs cours de langue à hauteur de 1€ par heure de formation, le coût de revient d'une heure de formation étant de 2.05€.

PROPOSITION 13

- **Lutter contre l'illettrisme en transposant l'exemple de « savoir pour réussir »**

Ce point n'est pas spécifique au public immigré mais ils sont surreprésentés dans les situations d'illettrisme¹⁰⁴.

Si la majorité (57%) des personnes illettrées a un emploi en France, l'illettrisme reste souvent un obstacle pour retrouver un travail. Ainsi, un quart des allocataires du RMI en relèvent. Dans cette optique, la mission propose l'élargissement et la transposition d'une démarche destinée à des jeunes Français repérés comme illettrés lors du rendez-vous citoyen. Chaque année, 65 000 jeunes gens (hommes et femmes) y sont identifiés comme tels et seuls 2,5% d'entre eux sont aidés par les missions locales.

LA LUTTE CONTRE L'ILLETTRISME, L'ACTION DE « SAVOIRS POUR REUSSIR »¹⁰⁵

Dotés du statut de stagiaires de la formation continue, les jeunes sont accompagnés pendant quinze mois par un tuteur (à raison d'un tuteur formé pour quatre jeunes) en vue de résoudre un à un leurs problèmes matériels (symptômes de désocialisation). En parallèle, ils participent à des ateliers de formation qui visent à résoudre indirectement (par le biais du travail sur des contenus professionnels spécifiques) leurs difficultés de lecture, de calcul, d'expression, etc. jusqu'à ce qu'ils soient en mesure de rejoindre un centre de formation (en contrat de qualification) ou obtiennent un emploi durable.

La Fondation des Caisses d'Épargne pour la Solidarité a pour objectif de prendre en charge au travers du réseau « savoirs pour réussir » à terme 10 000 jeunes par an. Pour l'instant fonctionnent huit centres (1200 jeunes) ; fin 2007, il est prévu de mettre en service un centre par région.

¹⁰⁴ Enquête sur les conditions de vie des ménages - INSEE (1989), Méthodologie déclarative. Ainsi, en 1989, 6 % de la population née francophone et 31% de la population immigrée (soit un total de 3,3 millions de personnes) ne maîtrisaient pas la lecture-écriture.

¹⁰⁵ www.savoirspourreussir.fr

PROPOSITION 14**Rendre inopérant économiquement le recours au travail illégal**

Compte tenu de la concurrence des migrants irréguliers vis-à-vis des réguliers, constatée en première partie, la mission se devait d'aborder cette question du travail illégal.

- **La nécessité d'une bonne coopération administrative**

Une meilleure connaissance du travail illégal des étrangers apparaît hautement souhaitable et suppose une coordination plus approfondie entre les services chargés de lutter contre les abus qui en découlent (DILTI, inspection du travail, services de police, services sociaux, mais également services administratifs : DDTEFP, ANAEM...).

Les instances chargées de la lutte contre le travail illégal n'exploitent apparemment pas les données disponibles à l'ANAEM sur les entreprises qui emploient massivement de la main d'œuvre étrangère, celles qui changent d'adresse, celles qui disparaissent juste après l'introduction de travailleurs... Son implication plus large dans les instances locales de coordination des politiques relatives aux étrangers (c'est le cas à Lyon avec le pôle interministériel « immigration, intégration, naturalisation », qui associe FASILD et ANAEM) serait à recommander.

- **Systematiser les sanctions**

Lutter contre le travail illégal suppose de priver les entreprises qui y recourent de l'avantage économique qu'elles en retirent : procédures plus rapides, multiplication des contrôles, sanctions financières plus lourdes notamment. Le discours qui prévaut quant à la nécessité économique pour certains secteurs d'avoir recours à une main d'œuvre illégale n'a pas convaincu la mission.

Des sanctions financières dissuasives à l'encontre de l'employeur recourant à du travail irrégulier (prise en charge intégrale du rapatriement et de l'accompagnement) réduiraient notablement l'avantage économique dès lors que la probabilité d'une sanction et son caractère automatique seraient intégrés. Elles auraient en outre un effet pédagogique certain, et pourraient permettre de financer des actions de réduction des flux d'irréguliers, le produit des amendes administratives étant utilisé à renforcer les moyens de contrôle dans le cadre par exemple d'un fonds spécial du trésor.

- **Adapter les outils réglementaires pour favoriser l'exercice d'une ou plusieurs activités précaires à titre accessoire**

Afin de lutter contre le travail illicite, la mission préconise **d'étendre aux multiples microactivités exercées par les personnes précarisées, et notamment les migrants, un statut qui existe aujourd'hui pour les ouvriers agricoles, celui de cotisant solidaire**¹⁰⁶. Ce statut, qui génère des droits réduits, permet à son bénéficiaire, sous condition de revenus, d'être exonéré des charges sociales d'un exploitant à titre principal (35%). Il verse en revanche 17% de ses revenus à la mutualité sociale agricole.

¹⁰⁶ La mission rejoint sur ce point une proposition évoquée par Maria Nowak lors de son audition par la mission.

La transposition de ce statut aux microactivités urbaines exercées à titre accessoire (la mission propose de fixer le seuil à 35% du montant du RMI) par des personnes qui bénéficient d'une couverture sociale du fait d'une autre activité ou comme ayant droit d'un cotisant, paraît intéressante : cette formule formaliserait les activités d'appoint dans l'apport de revenu sans les grever de charges excessives d'emblée. Pour les bénéficiaires, elle conférerait également une visibilité sociale. A supposer que l'activité se développe, elle relèverait alors des règles de droit commun.

2.2.2.B.b. Eviter la relégation avec une politique du logement novatrice.

La mission fait le choix d'aborder la question de l'accès à la propriété tant elle est un symbole pour les migrants de leur intégration (cf. le constat en première partie). D'autres pistes d'actions sont évoquées dans l'annexe 9 concernant le « mal logement » des immigrés pour faciliter leur mobilité vers le parc privé.

Ce qui se fait actuellement : l'accession à la propriété dans le parc social

Panorama général

Elle concerne 8 000 à 9 000 ménages chaque année ; 5 000 opérations sont « sécurisées » par un dispositif de partage du risque mis en place par le secteur HLM qui associe l'accession à des clauses de repli en cas de difficulté de paiement temporaire ou définitive : garantie de rachat du bien à une valeur convenue à l'avance (la décote par rapport au prix d'achat ne pouvant excéder 5%) et garantie de relogement (soit dans le bien lui-même si le promoteur est un bailleur social, soit dans un logement social). L'ensemble peut inclure en outre une clause *de retour à une meilleure fortune*. Certaines dispositions originales sont adaptées aux intérimaires, d'autres aux gens du voyage – acquisition à tempérament de parts du logement, assimilé au capital d'une société civile immobilière...

Les expériences dans le Grand Lyon

Sur des terrains situés dans des quartiers de relégation mis à disposition par des municipalités, un promoteur, associé ou non à un bailleur social et à un organisme bancaire, met en place un programme de construction de logements standardisés à coûts très contraints en vue d'une accession à la propriété aidée – prêts de longue durée à taux préférentiels notamment, l'ensemble bénéficiant au surplus dans le cadre de la loi relative à l'engagement national pour le logement (article 5) du taux de TVA réduit dans le cadre d'un montage un peu complexe de location-accession dans les quartiers en rénovation urbaine. Le succès de cette formule, par exemple à Vénissieux, est incontestable puisque de nouvelles opérations sont initiées aujourd'hui par des promoteurs purement privés.

Les avantages de tels dispositifs sont multiples : d'une part l'installation de ménages en tant que propriétaires dans des bâtiments à proximité de leur ancien logement modifie de fait leur perception du quartier et ils s'y investissent différemment, ce qui valorise le quartier ; d'autre part, cette installation, qui libère des logements sociaux, fonctionne comme une référence pour les autres ménages, réhabilitant la possibilité du parcours résidentiel.

Ce type d'expérience s'appuie manifestement sur un besoin puisque le désir exprimé par les migrants¹⁰⁷ est d'abord celui d'un changement de logement au sein du quartier, voire un changement de quartier, bien plus qu'un changement plus radical de ville ou de région. L'attachement au quartier peut être expliqué par divers facteurs, subjectifs d'une part comme les lieux de l'enfance, mais également objectifs, les liens demeurant étroits entre le ménage parental et les enfants restés à proximité et mettant en pratique une solidarité active – garde d'enfants, assistance dans les démarches administratives...

¹⁰⁷ Enquête CSA pour la CNCE.

PROPOSITION 15

Faire jouer aux pouvoirs publics un rôle d'effet de levier pour l'accès à la propriété

Il s'agit **de reproduire l'expérience de la Wells Fargo de prêts à des emprunteurs à faible revenu sans historique de crédit**, évoquée dans le rapport « Financial Access for Immigrants » de la Federal Reserve Bank of Chicago. En effet, cette banque américaine a créé un fonds de 30 millions de dollars qui finance des prêts à 30 ans à taux fixe, 1.5% moins cher que le prix du marché pour des personnes sous condition de ressources. Le prêt peut couvrir 98% du coût du logement. Les immigrants sont surreprésentés dans ce dispositif. Si le montant est modeste, l'idée mérite d'être reprise.

Les diverses propositions ainsi suggérées sont autant d'actions volontaristes pour satisfaire le désir premier, majoritaire des migrants d'un enracinement en France. En améliorant leur situation dans notre pays, ces propositions facilitent également le rôle majeur des migrants, au niveau collectif, dans leur pays d'origine, qu'il s'agit d'optimiser.

3. VALORISER LA GENEROSITE DES MIGRANTS ET LEUR POTENTIEL DE PROJETS POUR SUSCITER LE DEVELOPPEMENT DE LEUR PAYS D'ORIGINE

Au-delà de l'optimisation des transferts financiers, les propositions de la mission visent à lever les obstacles que connaissent ceux qui ont un projet économique dans leur pays d'origine même s'ils sont minoritaires quantitativement.

LE ROLE DES MIGRANTS : ILS APPORTENT BIEN PLUS QUE DE L'ARGENT

Au-delà des sommes transférées, le rôle des migrants est également immatériel : si on s'en rapporte à différents travaux comparant l'évolution des pays du Maghreb, sources d'émigration vers la France, et des pays du Machreq¹⁰⁸, sources d'émigration vers les pays du Golfe, on constate que les migrants y ont avant tout suscité une transition démographique accélérée¹⁰⁹. Lors de leurs séjours dans leur pays d'origine, lors des congés annuels ou des visites occasionnelles¹¹⁰, les migrants, notamment de deuxième génération, importent dans le pays d'origine des attitudes et des valeurs qui sont celles des sociétés européennes : une vision de la santé qui fait plus de place à la prévention, une incitation à la contraception, une conception plus égalitaire des rapports entre les hommes et les femmes qui conduit à la scolarisation des filles, une attitude moins servile à l'égard de l'administration, un attachement à des structures de gouvernance démocratique, etc. En d'autres termes, les migrants, porteurs et messagers constants et bénévoles des valeurs du pays d'accueil, induisent des changements de société dans les pays d'origine. Environ 60% d'entre eux ont au reste le sentiment que leur parcours est un modèle pour les personnes restées dans le pays d'origine¹¹¹. Ils n'incarnent cependant pas ces valeurs de façon homogène ou consciente et il n'est pas certain que cet apport soit toujours considéré comme bienvenu par les sociétés dont ils sont originaires.

Par ailleurs, les migrants font progresser la gouvernance locale de leur pays d'origine. Dans un contexte de décentralisation, ils ont participé à la transformation des processus de décision et sont bien souvent devenus des partenaires obligés. Si les besoins prioritaires en matière d'équipements sont exprimés par les autorités traditionnelles du village ; les migrants, regroupés au sein d'associations représentatives en France structurées pour la plupart sur la base des origines territoriales, sont financeurs (souvent intégraux) et maîtres d'ouvrage effectifs¹¹² des réalisations.

La mission considère que cet apport spontané immatériel peut et doit être soutenu et c'est dans cette démarche que s'inscrivent une partie des propositions. Elle constate également que la qualité de l'intégration en France contribue positivement à ces transferts immatériels.

¹⁰⁸ Machreq signifie Levant, par opposition à Maghreb (Couchant), de l'Égypte à l'Iraq.

¹⁰⁹ Cf. notamment: *Demographic Transition among the Maghreb Peoples of North Africa and in the Emigrant Community Abroad*, Youssef Courbage.

¹¹⁰ Deux tiers des migrants originaires d'Afrique subsaharienne, plus des trois quarts issus du Maghreb et 60% de ceux d'Extrême-Orient retournent dans le pays d'origine, au moins occasionnellement.

¹¹¹ Étude CSA pour la CNCE : les variations liées à l'origine géographique sont faibles.

¹¹² En Afrique subsaharienne par exemple, l'association villageoise située en France délègue (en prenant en charge ses coûts) parfois un de ces membres sur place pour assurer la surveillance et le suivi des projets.

3.1. Faciliter et mieux valoriser les transferts financiers des migrants dans leurs pays d'origine

3.1.1. Incitation à la formalisation et facilitation des transferts eux-mêmes

3.1.1.A. Incitation à la formalisation

Selon qu'ils sont formels ou informels, les transferts n'ont pas nécessairement le même impact économique pour le pays bénéficiaire, dont l'intérêt est d'augmenter la part d'apports formels et peut donc conduire une politique en ce sens ; cependant, la voie est étroite : comme les transferts de fonds opérés par une proportion importante des migrants sont constitués d'opérations privées et volontaires, toute mesure identifiée comme une tentative des autorités publiques du pays d'origine pour capter ou influencer les flux individuels serait sans doute mal perçue. En revanche, des mesures portant sur l'environnement des transferts peuvent avoir un impact : en témoignent les exemples du Maroc, de la Turquie, qui ont abouti à diminuer fortement la part d'informel. Les coûts de transaction et les conditions d'affectation des sommes interviennent en effet dans le choix du type de canaux utilisés pour les transferts. Plusieurs facteurs incitent ainsi les migrants à utiliser les canaux officiels : la diminution du risque de change, (par exemple par l'ouverture de comptes en devises à vue ou à terme, dans une banque du pays d'origine) ; la réduction du différentiel de taux de change (par une prime de change¹¹³) et enfin la bonification des taux de rémunération des comptes *migrants*.

Au Maroc, d'une part le différentiel de taux est faible, et d'autre part, la réglementation des changes autorise les Marocains résidant à l'étranger à détenir des comptes en dirhams convertibles et/ou des comptes en devises, les dépôts ainsi constitués générant des intérêts servis exonérés de taxes. De ce fait les migrants Marocains utilisent beaucoup les canaux de transferts officiels (75% des flux). Dès lors, les banques marocaines bénéficient d'une collecte importante, et donc de sources significatives de financement de l'économie du pays. En Turquie, le différentiel de taux de change, l'inflation et la variation rapide de taux de change qu'elle entraînait, ont été extrêmement dissuasifs, notamment pendant les années 1970 ; en conséquence les migrants turcs régulaient fortement leurs transferts en fonction de la conjoncture du change franc/livre turque, générant des flux instables sur longue période.

La formalisation des transferts présente plusieurs avantages pour le pays bénéficiaire : la conversion de l'euro en monnaie locale renforce la stabilité de la monnaie locale ; sa conservation en devises conforte les réserves de change. Les deux dispositifs accroissent les ressources du secteur bancaire du pays et leur régularité peut permettre l'émission d'obligations garanties par la titrisation des flux. Le pays peut ainsi lever des fonds moins chers sur les marchés internationaux¹¹⁴. La sécurisation matérielle et la traçabilité des transferts favorisent donc une affectation macro-économique optimisée des flux individuels.

¹¹³ Cf. Maroc, 1982 et 1988 (10% de prime pour le passage du FF au DHM). A sa suppression, les transferts officiels ont chuté de 20% avant de remonter grâce aux comptes en devises ; cf. également Turquie : taux offert de 47 LT pour 1 USD, (cours officiel était de 26,5 LT - soit 78% de prime) mais dans un contexte d'inflation galopante. On considère que le système a drainé 2 milliards USD en dix ans (1970--80).

¹¹⁴ Cf. exemple turc cité par le rapport FEMIP FTF/REG/01/2005 : les flux à venir des transferts sont utilisés pour garantir les souscripteurs des émissions obligataires contre le risque de change en cas de décrochage de la livre turque

LA BONIFICATION DES TAUX SERVIS DANS LES COMPTES POUR MIGRANTS : TURQUIE ET CAP VERT

En Turquie, la banque centrale, qui dispose d'un réseau de correspondants dans le pays d'immigration et sur le sol national, offre la possibilité aux migrants d'ouvrir un compte dans la devise de son choix ; les opérations (retraits/virements..) sont possibles depuis le pays d'immigration ou en Turquie. Elle prend en charge les frais d'ouverture et bonifie le taux d'intérêt de 50 points de base par rapport au marché, pour la même maturité (1 à 3 ans). Le déblocage partiel ou total est soumis à pénalité.

Au Cap Vert, où les transferts des migrants représentent près de 18% du PIB, la réglementation bancaire permet d'offrir des comptes en devises à vue, et à terme, sans limitation. Les banques attirent ainsi l'épargne des migrants en proposant des taux de rémunération sensiblement supérieurs non seulement aux taux du marché local, mais également à celui du marché US ou français (où sont localisés la plupart des migrants capverdiens). La procédure favorise donc non seulement la « formalisation » des transferts, mais en plus leur volume.

PROPOSITION 16**3.1.1.B. Faciliter les transferts par la diminution des coûts**

En complément de la démarche qui viserait à amener les migrants à utiliser davantage les canaux formels, ce qui pose clairement la question d'une action proportionnée du régulateur, il convient d'optimiser les modalités techniques des transferts pour en réduire les coûts dans le respect des exigences de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. A cet égard, les possibilités d'action sont triples, tandis qu'une dernière piste mérite d'être étudiée.

Tout d'abord, une décision du Comité interministériel de la Coopération internationale et du développement (CICID) du 19 juin 2006 va dans le sens d'une plus grande efficacité du marché des transferts. L'Agence française de développement (AFD), en liaison avec des associations de migrants, aura la charge de mettre en œuvre un outil, à destination du grand public, de comparaison sur Internet des prix des transferts, afin d'encourager la transparence des coûts et une meilleure connaissance des modalités de transfert. Les expériences similaires, soutenues par la Banque Interaméricaine de Développement concernant les transferts entre les Etats-Unis et les pays d'Asie, ont eu des effets significatifs de baisse des prix.

Au-delà de cette initiative, qu'il convenait de saluer, les nouvelles technologies portent en germe les effets les plus importants pour les migrants, à tel point qu'elles compliqueront certainement le rôle de contrôle des régulateurs. **L'usage des SMS pour donner un ordre de virement semble le plus prometteur. Ainsi, il semble opportun de répliquer les accords entre Banques Centrales dans leur rôle de régulation, banques et opérateurs téléphoniques, qui ont institutionnalisé cette pratique sur le corridor USA/Philippines.**

Enfin, rendre concurrentiel les marchés des transferts qui concernent les migrants résidant en France deviendra petit à petit une réalité avec le dispositif suivant : il s'agit de **permettre à un migrant, disposant d'un compte en France, d'autoriser une ou plusieurs personnes de son choix dans son pays d'origine, à effectuer des retraits ou des paiements qui s'imputent directement sur son compte en France, jusqu'à concurrence d'une somme déterminée au préalable.** L'actualisation du plafond de retrait ou de paiement autorisé peut intervenir en tant que de besoin à l'initiative du migrant par le biais d'un message SMS ou par

internet (techniquement, il s'agit de virements entre deux comptes au sein de la même banque en France).

Dans les régions d'origine où existent des distributeurs automatiques de billets, le vecteur de retrait ou de paiement peut être une carte de paiement¹¹⁵ de type autorisation systématique, qui peut, soit être envoyée au domicile du bénéficiaire dans le pays d'origine (coût : 3 euros pour la carte+frais d'envoi), soit lui être remise par un correspondant bancaire local ayant un accord de partenariat privilégié avec la banque du migrant en France (en ce cas, le bénéficiaire se voit éventuellement ouvrir un compte auquel la carte est rattachée) ; la carte n'est activée que lorsque la personne s'est authentifiée. Cette proposition rejoint des suggestions du rapport de la FEMIP et a été appliquée par la Caixa, qui facture 3 euros un transfert entre l'Espagne et la Colombie par exemple, quel que soit le montant transféré. Une telle proposition suppose bien entendu que les institutions financières des pays du sud disposent des technologies adaptées, ce qui n'est pas le cas partout.

Dans le cas de zones non équipées de distributeurs automatiques de billets, le dispositif peut nécessiter l'appui d'un intermédiaire local, de préférence des institutions de micro-finance, non seulement du fait de la qualité de leur couverture géographique, mais également parce qu'elles ont intérêt à satisfaire les besoins financiers des bénéficiaires de transferts, que ceux-ci soient déjà leurs clients, en leur offrant un service supplémentaire, ou bien qu'ils ne le soient pas, et la distribution des transferts est pour l'institution un moyen d'attirer et de fidéliser ces clients potentiels. Cette modalité présente également un autre avantage : une partie de l'argent transféré est d'ordinaire maintenue sur le compte et une habitude d'épargne se met ainsi en place, ce qui présente un intérêt macro-économique évident. Quelles que soient les modalités techniques utilisées, il est très important que les réseaux de distribution des partenaires dans les pays de réception des transferts soient le plus étoffés possibles. C'est d'ailleurs l'un des atouts majeurs de Western Union, qui permet aux bénéficiaires de récupérer les fonds sans dépenses de déplacement excessives.

Dans le même ordre d'idée, il existe une autre piste qui mériterait d'être évaluée. Il s'agit du système proposé par Mytransfer, structure bicéphale (aux Etats-Unis et au Luxembourg), bâti sur le principe d'une formalisation et d'une industrialisation de la Hawala. Ce système a été créé par Jean Pouit, un Français qui a obtenu l'appui du Fonds Monétaire International. De nombreux obstacles restent encore à lever avant que ce système ne devienne opérationnel : équilibre entre les flux du Nord vers le Sud et du Sud vers le Nord au cours d'une même période, adhésion des bénéficiaires à un système nouveau, partage des responsabilités financières entre les différents acteurs, faiblesse des garanties, niveau de marge suffisamment incitatif pour les institutions financières partenaires... Deux éléments cependant font que ce projet mérite d'être étudié : le coût relativement bas des transferts pour les migrants (même si ce coût est pour le moment purement théorique) et le fait qu'il repose sur un large recours aux IMF (Institutions de Micro-Finance) dans les pays du Sud, pour toucher rapidement les bénéficiaires.

3.1.2. Mieux valoriser les emplois des fonds transférés

La mission a considéré que les fonds transférés par les migrants (tout au mois pour la partie de ces fonds non affectée, de manière presque incompressible, à la consommation de la famille élargie restée dans le pays d'origine), pouvaient et devaient être mieux valorisés, contribuant ainsi à réduire le différentiel économique entre pays d'accueil et pays d'origine.

Il est très probable en effet, que les nombreuses difficultés rencontrées par les migrants lorsqu'ils souhaitent investir dans leurs pays d'origine (même pour un simple investissement

115. Le système avec les cartes de retrait implique pour la banque qui le propose de nouer des accords avec un partenaire bancaire local pour pouvoir utiliser ses distributeurs automatiques. C'est donc un processus long.

immobilier), aient un effet réellement dissuasif, limitant ainsi leur contribution potentielle au développement de leurs pays. Ces difficultés peuvent être listées : manque d'accompagnement au montage de leurs projets en France, manque d'accompagnement lors du lancement et du suivi des projets, et surtout très grande difficulté d'obtention de financements complémentaires, que ceux-ci soient sous la forme de crédits ou de subvention (au sens du codéveloppement).

Les recommandations de la mission concernant les différentes formes d'accompagnement à promouvoir seront abordées en 3.2., le présent chapitre traite du problème de l'accès au crédit que les migrants se voient généralement refuser.

Il faut avant tout permettre l'accès au crédit dans le pays d'origine

Aujourd'hui la plupart des migrants investisseurs s'appuient essentiellement sur leur propre épargne, constituée dans le pays d'accueil, pour financer leurs projets. Dans la plupart des cas, cela ne suffit pas et il leur faut donc recourir au crédit. Selon les pays d'origine, les migrants rencontrent des difficultés plus ou moins grandes pour obtenir des crédits, que leurs projets soient d'investissements collectifs, de création d'entreprises ou immobiliers. En Afrique subsaharienne, il est même extrêmement rare que des migrants arrivent à se faire financer par des banques de la place. C'est un peu moins le cas dans le Maghreb, mais le problème est général et il faut lui chercher des solutions car c'est une entrave certaine à l'optimisation des investissements économiques. La mission a attaché une importance particulière aux crédits destinés à l'investissement immobilier dans les pays d'origine, d'une part parce que ce sont ceux qui posent le plus de problèmes, et aussi parce que l'enjeu qu'ils représentent en terme de volumes est sans conteste le plus significatif¹¹⁶.

3.1.2.A. Le crédit par les institutions financières des pays d'origine

Si aujourd'hui, rares sont les banques ou IMF qui octroient des crédits d'investissements aux migrants, elles invoquent trois grandes raisons :

- La rareté des ressources à moyen et long terme
- L'absence de dispositif de garantie adapté ou la certitude que celui-ci pourra jouer
- La méconnaissance de l'emprunteur migrant par l'établissement prêteur

La mission s'est donc attachée à faire des propositions sur les trois aspects.

3.1.2.A.a. Pallier le manque de ressources longues en encourageant l'émission d'obligations

Sur-liquides, les banques des pays sources d'immigration (notamment celles de l'Afrique subsaharienne), ont peu de ressources longues, ce qui leur interdit en théorie¹¹⁷ de développer une activité de crédit à moyen et long terme adapté à la durée d'amortissement économique

¹¹⁶ Cf. 1.2.2.C.c. où l'on voit que les deux tiers des migrants originaires d'Afrique sub-saharienne et la moitié de ceux originaires du Maroc sont concernés par un projet immobilier, passé, présent ou à venir.

¹¹⁷ En suivant les principes d'une saine gestion actif/passif.

des projets immobiliers ou économiques des ménages. Pour autant, il ne semble pas qu'elles aient épuisé les ressources techniques existant pour développer de tels crédits, puisqu'elles ne recourent pas à l'émission d'obligations à moyen et long terme qui ont cette fonction.

L'exemple récent de l'émission d'obligations à cinq ans par la Banque Nationale de Développement Agricole au Mali, largement souscrite, démontre pourtant qu'il existe une demande pour ce type de placement. Dans la même logique, l'exemple de la titrisation des flux de transferts par les banques turques pour couvrir des émissions obligataires dédiées pourrait être transposé. Enfin, il existe des bailleurs de fonds internationaux et des fonds d'investissements dédiés qui apportent des garanties, voire des capitaux à des institutions de micro finance en Afrique subsaharienne en vue de leurs refinancements à moyen terme, quand celles-ci font la preuve de leur santé financière¹¹⁸. Il semble donc que la difficulté ne soit pas seulement technique : les institutions financières des pays sources d'immigration ne souhaitent pas développer le crédit à moyen et long terme par prudence, les cibles visées pour ces types de crédit leur apparaissant comme les plus risquées (PME voire très petites entreprises, surtout les start-up).

La mission s'est donc attachée à proposer des solutions fondées sur le principe du partage de risques entre banques du pays d'accueil et leurs homologues du pays d'origine, présentées en 3.1.2.B.

En effet, faire reposer la responsabilité (et donc le risque) d'un crédit à un migrant sur le seul établissement financier du pays d'origine alors même que l'épargne constituée se trouve dans le pays d'immigration ne paraît pas cohérent¹¹⁹. Il serait logique d'utiliser l'épargne accumulée par les migrants en France comme source de refinancement à moyen ou long terme dans le pays d'émigration. L'institution financière qui détient l'épargne pourrait contribuer au refinancement du crédit accordé dans le pays d'origine soit par une ligne de crédit dédiée octroyée à une institution locale, soit par un partage du crédit avec elle (en trésorerie et en risque) et ces apports résoudraient en même temps, au moins partiellement, la question des garanties. Dans la mesure où les lignes de crédit (dédiées ou non) présentent un risque de change, la mission retient plutôt des solutions en euros garantissant des refinancements entre institutions financières du même pays d'émigration en monnaie locale.

PROPOSITION 17

Encourager les dispositifs de garantie permettant aux établissements financiers du sud de lever des fonds à moyen et long terme.

3.1.2.A.b. Développer des mécanismes de garanties

Pour des projets immobiliers

Aucune institution financière ne prête pour des projets immobiliers sans garantie, mais celles-ci peuvent être de différents types : garanties personnelles ou par un tiers, ou garanties hypothécaires, ou par caution mutuelle... Les garanties hypothécaires (sûretés réelles), supposent l'existence d'une réglementation applicable (ce qui est rarement le cas dans les pays d'émigration). C'est pourquoi, ce type de garantie n'est d'ordinaire pas accepté par les banques des pays d'Afrique sub-saharienne (elle l'est, en revanche au Maghreb).

¹¹⁸ A titre d'exemples : Lafayette Fonds Investissements, Microcred, Global Micro Finance Facility, Stiftung Investment Fund, Nord Sud Développement, etc.

¹¹⁹ C'est cependant ce qui est fait par Lloyds TSB au Royaume-Uni dans le cadre de son partenariat privilégié avec ICICI en Inde, Lloyds TSB instruisant les demandes de crédit pour le compte de ICICI en échange d'une commission. Un autre dispositif doit être mis en place si l'institution locale est une institution de micro finance.

L'établissement bancaire du migrant en France peut aussi apporter sa garantie dans le cadre d'un partenariat avec la banque locale dans le cas où la situation patrimoniale du migrant en France permet la prise de gages (nantissements sur des actifs financiers ou hypothèques).

Les garanties par tiers garants (sûretés personnelles) supposent que les tiers apportant leur garantie soient reconnus comme fiables ; c'est une méthode adoptée fréquemment par les institutions de micro-finance pour les petits prêts immobiliers (rénovation, amélioration de l'habitat). Les garanties par caution mutuelle peuvent être le fait d'un groupe d'emprunteurs constitué en coopérative ou association solidaire. Mais ce type de garantie, séduisant sur le papier, n'est généralement pas reconnu comme valable puisque des banques en France comme dans des pays d'émigration ont récemment exigé qu'elle soit contre-garantie par un tiers de signature reconnue.

Les garanties peuvent aussi être apportées par une société de caution mutuelle (du type GCE Garantie). La clé de la réussite de ce type d'institutions repose sur un savoir faire technique permettant l'instruction rigoureuse des demandes de cautions avant acceptation ou rejet. Le mode d'instruction des dossiers, les critères à utiliser et leur pondération doivent être cependant adaptés et transposés à la spécificité des projets immobiliers dans les pays d'émigration. La mission préconise la création de Sociétés de caution mutuelle par les pays du Sud avec l'appui technique des institutions financières du Nord.

Mettre en place un fonds de garantie immobilier ?

Compte tenu des difficultés rencontrées pour l'établissement d'un dispositif de garantie personnelle, la mission a exploré plus précisément les possibilités offertes par un fond de garantie. Le principe de fonctionnement en est simple ; il garantit les prêts immobiliers octroyés par des bailleurs agréés en leur laissant une part du risque fixe (ou décroissante avec le temps ; par exemple 50% la première année, 25% la deuxième année et 0% à partir de la troisième année). Bien entendu la garantie n'est pas octroyée systématiquement, chaque dossier de prêt étant analysé par la structure de gestion du fonds avant acceptation (ou rejet). Le fonds se contre garantit lui-même le cas échéant par la prise d'hypothèque (quand celle-ci a un sens). Le coût de la garantie est soit une commission fixe correspondant à un pourcentage du montant du prêt, soit une commission plus faible calculée chaque année sur l'encours garanti restant dû.

Ce type de fonds exige un système rigoureux de suivi des remboursements grâce à une liaison permanente avec les banques prêteuses pour limiter les sinistres. Des fonds de garantie immobilière existent dans certains pays d'émigration (par exemple au Maghreb et au Mali). Mais pour être considérés comme crédibles par les banques des pays d'émigration dont ils seraient les garants, ils doivent être en bon état de marche ou adaptés au rôle qu'on attend d'eux, ce qui n'est pas le cas partout.

L'exemple du fonds de garantie de l'habitat du Mali est l'illustration de la panoplie complète d'interventions à mettre en œuvre pour faire de ce type d'institutions des instruments de garantie fiables et reconnus. Au stade actuel de son développement, l'élargissement de son activité paraît conditionné par des mesures de consolidation dans quatre domaines prioritaires :

mise en adéquation de ses fonds propres au niveau de garantie qu'il apporte, en conséquence, recapitalisation (ou augmentation de capital), en vue d'équilibrer le poids des actionnaires et d'améliorer une gouvernance saine et sans distorsions,

mise en place d'instruments d'exercice et de pilotage de l'activité (règles de fonctionnement, instruments de mesure de l'application de ces règles – y compris comptables- en accord avec l'environnement d'intervention potentiel du fonds),
mise en adéquation quantitativement et qualitativement des ressources humaines avec la conduite des activités au niveau envisagé.

En conclusion sur la mise en œuvre de fonds de garantie immobiliers :

PROPOSITION 18

Evaluer les fonds de garantie existants dans différents pays d'origine, participer à l'assainissement de ceux qui en auraient besoin, s'associer à la création de fonds analogues là où ils n'existent pas. Ce type d'interventions ne devant pas se limiter à de l'assistance technique, mais comprendre aussi des participations au capital (avec ce que cela implique en matière de gouvernance) et des refinancements par lignes de crédit, émanant des partenaires du Nord (Bailleurs de fonds, Banques du pays d'accueil...).

Pour des projets d'investissement productifs

Les hypothèques sur des locaux commerciaux et industriels sont souvent encore moins bien considérées que les sûretés sur des immeubles d'habitation (alors même que celles-ci sont jugées insuffisantes) ; il convient donc de rechercher d'autres types de couverture des risques. Des fonds de garantie dédiés sont une solution possible à condition de n'intervenir que dans le cadre de projets rigoureusement sélectionnés et accompagnés dans leur définition et leur mise en œuvre (délégation à un opérateur, appui à la gestion et suivi/contrôle en cohérence avec les outils à élaborer dans une logique de codéveloppement) et d'éviter la déresponsabilisation des acteurs (prêteurs comme emprunteurs).

La responsabilisation des prêteurs suppose qu'ils conservent une part significative du risque qui est le meilleur moyen de les impliquer dans la sélection des projets bancables, le suivi et la gestion de la récupération des échéances impayées (précontentieux...). Leur capacité à analyser les comptes produits par les emprunteurs et à évaluer leurs plans d'affaires (et leur fiabilité) constitue donc un élément important de sécurisation de l'ensemble du dispositif. La responsabilisation des emprunteurs suppose leur pénalisation en cas d'appel en garantie au fonds de leur fait. Elle doit également emporter des conséquences pour le migrant en France, dans les relations qu'il entretient avec sa banque, ce qui implique un partenariat étroit entre les institutions financières des deux pays.

3.1.2.A.c. Favoriser une meilleure connaissance du migrant comme emprunteur potentiel par les établissements de prêt situés dans les pays d'émigration

Pour instruire une demande de prêt, une banque tente d'évaluer la situation et le comportement financier de son client ; elle observe donc ce comportement dans le temps (historique du ou des comptes). Dans le cas d'un migrant bancarisé en France, l'institution financière sollicitée pour un prêt dans le pays d'origine, n'a pas de connaissance directe de son emprunteur potentiel (elle ne connaît de lui au mieux que ses activités financières locales) sauf

si elle entretient avec la banque du migrant en France des relations de totale confiance. C'est ce qui sous-tend les propositions de la mission.

Même si le bien acquis (ou l'investissement réalisé) dans le pays d'origine du migrant permet à l'institution financière une prise de sûretés réelles, elle a besoin de mieux connaître le migrant pour lui accorder un prêt ; la banque du migrant au Nord peut dans cette optique servir d'intermédiaire entre le migrant son client, (qu'elle est censée donc bien connaître) et l'institution sollicitée : la banque du pays d'origine¹²⁰. Le produit d'épargne-projet, déjà évoqué et décrit plus loin, peut être la solution apte à rassurer la banque du pays d'origine.

En résumé, l'établissement de relations contractuelles entre partenaires financiers en France et dans les pays principaux d'émigration articulées autour des migrants permet de mieux satisfaire leurs besoins financiers ici et là bas.

3.1.2.B. L'enjeu du crédit pour les institutions financières du pays d'accueil

Quel que soit le développement du crédit dans les pays sources d'émigration, il paraît plausible de considérer que l'accès au crédit en France en vue de mener à bien des projets d'investissement est également essentiel, que ces projets intègrent un développement à la fois en France et dans le pays d'origine du migrant, ou qu'ils soient implantés dans le seul pays d'émigration. Le problème du risque et des garanties apportées par l'emprunteur se pose là avec encore plus d'acuité puisque le projet, situé hors de France, peut difficilement permettre la constitution de garanties réelles.

S'il s'agit d'un migrant déjà connu de sa banque en France et dont les activités et les revenus sont réguliers et identifiés, doté en France d'un patrimoine suffisant pour gager son prêt, ou associé à tiers garant suffisant, il n'y a alors pas de problème technique majeur pour l'octroi du prêt, même s'il s'agit d'une situation inhabituelle pour l'instant¹²¹. En revanche, dans le cas où le porteur de projet est un migrant, certes client et aux activités et revenus identifiés par sa banque, mais qui ne peut pas apporter de gages suffisants en France, le crédit par la banque française ne devient possible que si l'institution financière du pays d'origine cautionne tout ou partie du prêt en prenant elle-même sur place les sûretés réelles adéquates dans un cadre de relations de confiance fortes entre les deux institutions financières concernées.

A supposer que le migrant ne soit susceptible de présenter des garanties ni en France, ni dans le pays d'émigration (et cela est le cas le plus fréquent), la mission propose la mise en place d'une solution inédite : le partage des risques entre les institutions financières du nord et du sud, la banque française octroyant sa partie du crédit dans le cadre d'un produit d'épargne projet spécifique.

Ce produit nouveau associerait, à l'instar du plan d'épargne logement, un *droit à prêt* au respect d'obligations d'épargne codifiées au préalable sur une période significative. L'objectif du produit serait de permettre d'octroyer un prêt destiné à l'investissement projeté par le migrant, qu'il s'agisse de financer un projet immobilier ou un projet productif, quelle que soit sa

¹²⁰ À l'instar de ce qui se pratique entre les USA et le Mexique dans le cadre des actions de la Banque interaméricaine de développement.

¹²¹ A noter que l'institution récente du « prêt hypothécaire renouvelable » en France pourrait être une bonne opportunité pour amener les banques françaises dont sont clients les migrants porteurs de projets à apporter des financements. Selon l'étude CSA plus d'un tiers des migrants présents sont propriétaires de leur logement. Parmi ceux qui sont proches de la fin de leurs remboursements, le jeu d'une hypothèque renouvelable sur le bien pourrait être étudié dans une optique de garantie d'un crédit projet au pays d'origine.

localisation, en France ou dans le pays d'émigration. L'objectif réel de ce produit est de permettre à la banque de référence du migrant, en France, de mesurer deux éléments dont la conjonction est nécessaire pour assurer le succès d'un projet d'investissement dans le pays d'émigration : au travers de la capacité d'épargne, c'est d'une part la capacité du migrant à rembourser un prêt ultérieur qui peut être appréhendée¹²² mais aussi son degré de motivation pour mener à bien un projet. Compléter cette connaissance par une garantie réelle (même partielle), qui pourrait être une de celles évoquées dans les paragraphes précédents, sera cependant nécessaire. Le complément de financement nécessité par le projet est dans ce cas apporté par l'institution partenaire dans le pays d'origine (y compris des institutions de micro finance) comme cela est préconisé en 3.1.2.A.a. Le partage du risque de contrepartie ferait quant à lui l'objet d'accords spécifiques construits selon des modalités du type *pari passu*¹²³ concernant aussi bien les sommes dues que les sommes recouvrées.

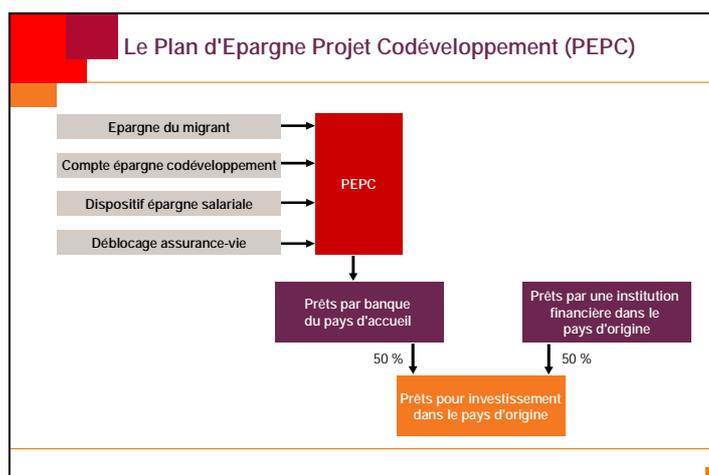
PROPOSITION 19

En conséquence, la mission préconise de créer un Plan Epargne Projet Codéveloppement, ouvert à tous, mais plus particulièrement destiné aux migrants, offrant la possibilité d'emprunter en France en vue de réaliser des investissements dans les pays sources d'émigration.

Ce produit, dont le premier intérêt est d'ouvrir une possibilité de crédit à des migrants qui en sont totalement écartés aujourd'hui, pourrait bénéficier de diverses mesures incitatives, mesures qui lui donneraient suffisamment d'attrait pour atteindre une dimension significative.

Ces mesures sont les suivantes :

- La défiscalisation des sommes déposées sur ce produit dans les conditions prévues pour le compte épargne développement dans le cadre de la loi du 24 juillet 2006 sur l'immigration (décrit en 3.2.2.B.)
- La possibilité d'alimenter ce produit par le dispositif d'épargne salariale et par des débloquages d'assurance vie avant terme sans perdre les avantages fiscaux tel que décrit en 3.2.2.C.



¹²² Quelqu'un qui verse tous les mois une somme donnée sur son produit d'épargne pendant une durée de l'ordre de 24 ou de 36 mois, sans retard ni sans diminution des versements, peut être considéré comme probablement susceptible de remboursements de 36 ou 60 échéances d'un montant voisin de cette somme.

¹²³ Clause qui assure un partage équitable des actifs d'une entité en faillite parmi les détenteurs d'une dette classés au même rang.

Dans les deux contextes, et qu'il s'agisse de prêts octroyés par le pays d'émigration ou le pays d'immigration, il apparaît clairement que l'instauration d'un réel partenariat technique de long terme entre les institutions financières du nord et du sud est une question clé. Une telle coopération aurait pour conséquence en outre de d'accroître les compétences des institutions financières tant pour développer leurs activités en direction des migrants, mais également pour améliorer l'efficacité de leurs interventions dans leurs domaines de prédilection d'investissement.

Optimiser les transferts n'est qu'une des pistes pour favoriser le développement des pays d'origine. Elle peut être complétée par l'accroissement de la mobilité des migrants vers leur pays d'origine.

3.2. Faciliter la mobilité géographique des migrants qui sont volontaires pour relancer le codéveloppement

3.2.1. Faciliter la circulation et les transferts de compétences

PROPOSITION 20

3.2.1.A. Soutenir les transferts de compétence à travers les projets d'intérêt général et de développement

L'engagement individuel au service de projets d'intérêt général et de développement, si on en croit le nombre de volontaires agissant dans des associations humanitaires, ne fait pas défaut. Favoriser davantage l'implication des migrants dans le développement de leur pays d'origine nécessite la ***mise en place de modalités de soutien dans le cadre d'un programme ad hoc d'aide publique au développement : service civil en entreprise, médecins ou enseignants mis à disposition***, etc.

Le développement de mises à disposition, financées, pour tout ou partie, par l'aide au développement serait particulièrement précieux dans le secteur de la santé, où nos pays sources d'immigration ont besoin de médecins et professionnels médicaux. Ainsi, ces mises à disposition, dans des ONG ou des structures médicales en Afrique, pourrait être une opportunité de gestion de carrière pour les 6000 médecins étrangers qui exercent en France.

3.2.1.B. Organiser les « migrations de mobilité »¹²⁴

A l'heure où existe un débat concernant l'immigration choisie, accusée de provoquer « une fuite des cerveaux », la mission a souhaité souligner qu'un début de circulation des compétences émerge, et que ce mouvement, qui rend possible une formation, une première expérience professionnelle en France avant de revenir travailler dans son pays d'origine, peut être amplifié et accompagné.

¹²⁴ Expression de la lettre du Ministre d'Etat à M. Abdou Diouf, Secrétaire Général de la Francophonie

S'INSPIRER DU MODELE DANOIS POUR S'ASSURER QUE LES MIGRATIONS VOULUES COMME TEMPORAIRES LE SONT BIEN, DANS UNE PERSPECTIVE D'IMMIGRATION CO-CHOISIE

Notre législation prévoit différents cas de migrations temporaires : travailleurs saisonniers (15 743 par an¹²⁵), travailleurs au titre de l'Autorisation Provisoire de Travail¹²⁶ (9 950 par an), futurs titulaires de la carte « compétences et talents¹²⁷ », étudiants sauf s'ils trouvent un premier emploi (55 000 étudiants étrangers par an).

Quotidiennement, il est demandé aux candidats à l'obtention d'un visa de court séjour, quelle qu'en soit la raison, de fournir un titre de transport pour la totalité du trajet aller et retour (il est demandé un justificatif de réservation pour le retour). Pour les salariés, le retour peut être pris en charge par l'employeur ou par le biais d'une garantie bancaire. Pour les étudiants, et selon leur pays d'origine, la caution de rapatriement peut prendre la forme d'une somme consignée sur un compte.

Ces exigences ont pour but de s'assurer que le contrat initial avec le migrant, à savoir une migration temporaire, est bien respecté¹²⁸. Elles ne sont manifestement pas suffisantes même s'il est difficile d'évaluer le taux de retour de ces migrants temporaires. L'ANAEM avance le chiffre de 90% pour les saisonniers, certaines études semblent montrer que 70% des étudiants reviennent dans leur pays¹²⁹. Il semble donc que si les principes (garantie ou caution bancaire, consignation) sont mis en œuvre, leur ampleur ne garantit pas les retours, pour que l'expérience de ces migrants en France puisse être profitable au développement de leur pays d'origine.

Dans cette optique de rendre plus effectifs les retours, les lois danoises des 1^{er} juillet 2002 et 2004, qui prévoient pour un candidat au regroupement familial de disposer d'une garantie bancaire de 7 400€¹³⁰, sont instructives. Si le principe semble à retenir, le montant resterait à définir pour une application en France.

Il est donc envisageable d'imaginer un **dispositif où un migrant temporaire devrait consigner une somme ou obtenir une caution bancaire d'un montant qui reste à définir et, en tous les cas, plus conséquent que ce qui existe actuellement**. La proportion entre consignation, qui serait rémunérée, et caution bancaire serait du libre choix du migrant. Les sommes consignées seraient gérées sur les marchés financiers, et les surplus générés au-delà de la rémunération des consignations seraient affectés au codéveloppement des pays sources d'immigration. **Le déblocage serait fait si preuve est faite du retour du migrant au consulat de son pays d'origine¹³¹**.

En cas de non retour dans le pays d'origine, comme c'était initialement prévu, à l'expiration du titre de séjour temporaire, l'argent serait affecté à un fonds de codéveloppement.

¹²⁵ Chiffre 2004 de l'ANAEM

¹²⁶ Durée maximale d'un an

¹²⁷ Durée limitée à deux fois 3 ans

¹²⁸ Elles sont assez classiques dans d'autres secteurs comme le commerce international où si une entreprise n'a pas mené à bien ses obligations contractuelles, l'autre partie reçoit une somme forfaitaire

¹²⁹ Rapport « Les étudiants étrangers en France : l'état des savoirs », A. Coulon, S. Paivandi, 2003.

¹³⁰ Sauf si la personne déjà présente au Danemark a rempli ses obligations linguistiques. La garantie est alors divisée de moitié. L'argent est bloqué pendant 7 ans et sert de contrepartie à d'éventuelles dépenses publiques correspondant aux aides fournies à son conjoint.

¹³¹ Vérification auprès des administrations qu'il n'y a pas eu de renouvellement du titre de séjour

PROPOSITION 21**3.2.1.B.a. Ouvrir les Volontariats civils Internationaux en Entreprise (VIE) aux étrangers**

La seule condition pour bénéficier du statut de volontaire dans le cadre du VIE serait d'avoir un titre de séjour régulier. Le fait d'être volontaire dans son pays d'origine (et non pas dans d'autres pays) ne serait pas non plus une barrière.

S'il est difficile d'évaluer le potentiel d'une telle mesure, notamment sur nos pays sources d'immigration, il est à noter que 1900 VIE sont signés par an à l'heure actuelle par des Français.

PROPOSITION 22**3.2.1.B.b. Prévoir un appui temporaire des pouvoirs publics à l'organisation du marché privé balbutiant de la circulation des compétences au Maghreb**

C'est au Maghreb que cette migration de mobilité est en train d'émerger le plus rapidement. La mission a eu connaissance d'initiatives privées, d'associations¹³² ou d'entreprises¹³³, sur le créneau du recrutement d'immigrés pour des postes dans leur pays d'origine: organisation de salons professionnels en vue de mettre en contact des diplômés de grandes écoles, ou autres, avec des entreprises au Maroc et en Algérie, avec des résultats modestes mais encourageants (une centaine de personnes en un an pour chaque pays).

L'appui temporaire des pouvoirs publics peut être triple. Il peut être financier, tout d'abord, en participant à l'organisation de forums professionnels sectoriels, qui présentent des postes dans les pays d'origine. Le coût de ce soutien serait finalement relatif puisque le coût d'organisation d'un forum est de 8000 € à comparer avec l'investissement en accompagnement d'un malien dans son pays d'origine dans le cadre du codéveloppement qui peut aller jusqu'à 7000 €. Un autre appui financier est ***l'élargissement des bénéficiaires de l'aide au retour*** (cf. ci-dessous). Enfin, ***l'appui des pouvoirs publics pourrait être diplomatique car un des freins à l'entrée d'acteurs importants du recrutement¹³⁴ sur ce marché en Algérie est le coût prohibitif de la conversion dinar algérien/euro¹³⁵ et la lenteur de cette procédure qui rend incertain le rapatriement des profits en France.***

¹³² Association amge-caravane pour le Maroc (www.amge-caravane.com)

¹³³ La société Hope-Cove Management avec son site www.dz-recrute.com

¹³⁴ Exemple de la société Michael Page

¹³⁵ 17% de commission

ZOOM SUR UN EXEMPLE DE NORIA QUALIFIANTE : LE CAS DES INFIRMIERES MAROCAINES¹³⁶ ?

Cette noria qualifiante a attiré l'attention de la mission et connaît un début de mise en œuvre¹³⁷ : partant du constat que le système de formation marocain produit des personnels médicaux qui ne trouvent pas à s'employer sur place parce que les institutions de santé n'ont pas les ressources pour recruter les personnels correspondant à leurs besoins¹³⁸, la démarche consiste à faire venir les personnels non employés sur place dans des établissements de santé fortement déficitaires en personnel en France¹³⁹, pour une première expérience professionnelle qualifiante¹⁴⁰, au terme de laquelle, le retour (à supposer qu'il soit désiré) est organisé : emploi dans une institution marocaine, prime de réinstallation... En théorie, d'autres secteurs se prêteraient à une démarche analogue : hôtellerie, restauration, bâtiment¹⁴¹, mais en concurrence avec au moins les nouveaux membres de l'Union européenne d'Europe centrale et orientale.

Les pouvoirs publics pourraient soutenir ce type de démarche en facilitant la reconnaissance de leur diplôme en France à travers la Validation des Acquis et de l'Expérience (VAE).

3.2.2. Encourager l'investissement**PROPOSITION 23****3.2.2.A. Élargir le champ des bénéficiaires des aides au retour**

Les projets individuels des migrants devraient être mieux soutenus financièrement. En effet, n'y contribuent aujourd'hui que des dispositifs fragmentaires, par catégories : immigrés bénéficiant d'un arrêté de reconduite à la frontière¹⁴², étrangers chômeurs, immigrés en situation régulière désirant conduire un projet personnel dans leur pays d'origine si ce pays est dans la zone de solidarité prioritaire, rapatriements sanitaires¹⁴³... quant aux autres, ils ne semblent bénéficier d'aucun soutien. En effet, les aides au retour, quelle que soit leur appellation, destinées à des immigrés en situation régulière sont aujourd'hui cantonnées aux pays avec lesquels existent des accords bilatéraux¹⁴⁴, ou bien sont régies par le décret du 27 avril 1984 créant une aide publique à la réinsertion de certains travailleurs, modifié par le décret 87-844, qui permet aux étrangers privés d'emploi de bénéficier d'une aide pour financer leur déménagement dans leur pays d'origine accompagnée d'un pécule pour leur installation¹⁴⁵. Les résultats de cette politique sont au demeurant confidentiels (le décret n°87-844 du 16 octobre 1987¹⁴⁶ concerne aujourd'hui 14 personnes par an). Or, si on prend comme référence les projets développés dans le cadre du programme Mali ou ceux qui ont fait l'objet du dispositif PRAOSIM, on

¹³⁶ La problématique s'étend aux aides-soignantes, professions paramédicales

¹³⁷ La société INTERLIS a commencé à recruter des infirmières marocaines pour le compte de la société ORPEA, spécialisée dans le service aux personnes âgées.

¹³⁸ 1300 des 2000 infirmières marocaines ont des difficultés à trouver un poste à l'issue de leur formation, chaque année.

¹³⁹ 200 000 infirmières sont appelées à prendre leur retraite dans les dix prochaines années en France

¹⁴⁰ Le dispositif, tel qu'il est mis en œuvre actuellement, associe un contrat à durée limitée de droit privé, un accompagnement de formation

¹⁴¹ Une étude McKinsey MAROC 2020 précise les secteurs qui pourraient être ciblés dans ce pays.

¹⁴² Les bénéficiaires demeurent toutefois très peu nombreux (130 au Mali ; 40 en Moldavie).

¹⁴³ Ces catégories ne regroupent pas des migrants qui a priori ont les meilleures chances de succès pour leurs projets entrepreneuriaux.

¹⁴⁴ Sénégal, Mali, Guinée, Cameroun, République démocratique du Congo ou plus récemment Ukraine, Moldavie, Roumanie.

¹⁴⁵ Cette aide au retour est principalement financée par le FASILD.

¹⁴⁶ Ce dispositif s'adresse aux chômeurs de plus de 3 mois et salariés involontairement privés d'emploi par une entreprise qui connaît des difficultés d'ordre structurel ou conjoncturel entraînant des licenciements.

constate que le vivier de projets susceptibles d'être mis en œuvre, sans être inépuisable, est sans doute plus important que le nombre de réalisations, même s'il ne doit pas pour autant être surestimé : les migrants sont deux fois moins nombreux à envisager un projet de retour avec la possibilité d'une aide que dans l'abstrait¹⁴⁷.

En conséquence, la mission propose d'élargir les aides au retour à tous les immigrés qui ont un projet dans leur pays d'origine, qu'ils aient un emploi ou non. Un tel élargissement des bénéficiaires permettra d'aider les maghrébins, qui étaient peu accompagnés à ce jour. Dans la mesure du possible, l'aide au retour financera directement des actions concrètes, comme le financement d'équipements en cas de création d'entreprise, le financement de la caution pour la location d'un logement en Algérie (3 mois de loyer exigé d'avance), etc.

LA FIN D'UN CAS PARTICULIER D'AIDE AU RETOUR - LA TRANSFERABILITE DES PRESTATIONS RETRAITES NON CONTRIBUTIVES : UN ENJEU MINEUR EN TERME DE FLUX DE RETOUR DES MIGRANTS AGES

Le dispositif retenu pour le transfert de prestations familiales dans certains pays est complexe et ses effets sont difficiles à mesurer. Pour ce qui est des pensions, le dispositif est plus uniforme : en l'état actuel, sont transférables les seules prestations de retraite qui résultent de droits acquis (prestations contributives) et les pensions de réversion du conjoint survivant. En outre, jusqu'au 1^{er} janvier 2006, une partie des prestations non contributives (qui ne sont pas la contrepartie de cotisations accumulées) était transférable de droit (au titre de l'article L 812 - 2). Ainsi dans le cadre de cette disposition un nombre non négligeable de migrants pouvaient bénéficier, même s'ils se sont réinstallés dans leur pays d'origine et même s'ils n'ont pas acquis de réels droits à la retraite en France, d'une prestation presque équivalente au minimum vieillesse sur place. Cette prestation était versée à près de 300 000 personnes résidant à l'étranger, soit les 3/4 du total des bénéficiaires.

Les nouvelles dispositions ne s'appliquent qu'aux retraites liquidées après cette date et n'ont pas de caractère rétroactif mais elles emportent des conséquences très importantes sur le différentiel entre la pension touchée par le même retraité selon qu'il réside en France ou à l'étranger. Il n'est pas exclu que cette mesure soit de ce fait très dissuasive au retour des travailleurs migrants âgés et de leur famille et aboutisse à maintenir en France des personnes isolées et bientôt dépendantes dans des conditions difficiles pour elles sans qu'il s'agisse de leur part d'un choix positif.

Or, l'enjeu financier de ces transferts est assez mineur : en 2004, le total des versements opérés vers les non résidents s'élevait à 2,3 milliards d'euros, soit en moyenne 2 180 € par an et par bénéficiaire (y compris les ayant droit), la moitié des destinataires se trouvant en Afrique (les prestations associées sont d'1 milliard d'euros), essentiellement dans le Maghreb, notamment en Algérie (400 000), 10 000 en Turquie, 4 000 en Israël ; 140 000 (23% des prestations) correspondent à des comptes de non résidents en France (plus de 100 000 pour des Africains).

Au total, l'économie réalisée par l'arrêt du transfert du premier niveau du minimum vieillesse serait de l'ordre de 250 millions d'euros en dix ans, à rapporter aux coûts directs et indirects engendrés par le séjour en France de 50 000 à 60 000 migrants qui pourraient décider de ne pas retourner dans leur pays d'origine afin de continuer à bénéficier du minimum vieillesse à taux plein, de la couverture de leurs frais de santé, le cas échéant des subventions qui font fonctionner les foyers où une partie importante d'entre eux resteront occupants.... Sans faire une étude approfondie, il est clair que le coût annuel est très supérieur aux 4 200 euros économisés par individu. Les effets de cette mesure seront donc selon la mission à évaluer avec prudence.

De surcroît cette conclusion ne doit pas conduire à croire que le transfert total des prestations de solidarité engendrerait des départs massifs. Rappelons, en effet, que la transférabilité totale des prestations contributives existantes (retraites SS et complémentaires) ne semble pas déterminer une grande appétence pour les stratégies de retour en fin de cycle de vie, qui restent, objectivement peu nombreuses. Et d'autant moins prononcées que la durée de séjour en France est plus longue¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Etude CSA pour la CNCE

¹⁴⁸ Etude CSA pour la CNCE.

3.2.2.B. Enrichir l'idée de « compte épargne développement »

La loi du 24 juillet 2006 instaure un « compte épargne développement ». Les sommes investies sur ce compte bloqué seront déductibles du revenu imposable à hauteur de 25% et de 20 000 euros par personne et ne pourront être utilisées « que si l'épargnant justifie d'un investissement dans les pays en voie de développement »¹⁴⁹.

Il semble à la mission que l'enjeu pour les migrants n'est pas tant la recherche de déductions fiscales (compte tenu de leur situation financière décrite en première partie), que la réussite de leurs investissements dans leur pays d'origine. Il est donc nécessaire que les sommes bloquées sur le « compte épargne développement », ou sur tout autre support, permettent d'accéder à un crédit complémentaire dans leur pays d'origine pour qu'ils puissent réaliser leur investissement, comme cela a déjà été évoqué en 3.1.2.B.

C'est pour répondre à ce besoin des migrants que la mission a préconisé la création d'un « **Plan d'Epargne Projet Co-développement** », qui suppose des partenariats avec des banques ou institutions financières locales (voir proposition 19).

Le couplage de ce compte épargne codéveloppement avec l'obtention d'un crédit localement, présenterait en outre l'avantage de pouvoir vérifier plus aisément l'éligibilité à la défiscalisation au moment de l'octroi des prêts conjointement avec l'institution financière du pays d'origine.

3.2.2.C. Des possibilités de déblocages élargies favorables à l'investissement dans le pays d'origine dans le cadre de produits d'épargne français

PROPOSITION 24

3.2.2.C.a. Instituer un mécanisme d'épargne salariale spécifique

Ce nouveau mécanisme d'épargne salarial, que la mission appelle de ses vœux car l'épargne constituée par les migrants durant leur séjour en France doit constituer un atout et non pas un obstacle dans leur réalisation de leur projets d'investissement, est finalement assez proche de l'esprit du « compte épargne codéveloppement » évoqué.

Ce nouveau dispositif s'adresse, en effet, à un nombre de bénéficiaires moindre (salariés sous condition de ressources¹⁵⁰ en vue de la réalisation d'un projet personnel) mais présente des avantages puisque les sommes bloquées, pendant n années, pourraient, être abondées par l'employeur et exonérées d'impôts et de charges sociales¹⁵¹. Des **libérations anticipées seraient possibles en cas de création d'entreprise dans le pays d'origine du migrant, de financement d'une formation professionnelle qualifiante, notamment dans l'optique de la réalisation de cette création, ou pour l'achat d'une résidence principale dans le pays d'origine.**

Loin d'être incompatible avec les deux produits qui viennent d'être évoqués, ce dispositif d'épargne salariale pourrait être, à la demande du migrant, utilisé pour alimenter son compte d'épargne projet codéveloppement.

¹⁴⁹ Selon les calculs de Bercy, cette mesure coûtera 125 millions d'euros par an au budget de l'Etat et pourrait générer 900 millions d'euros d'investissements.

¹⁵⁰ Dans la limite d'1,3 SMIC par exemple.

¹⁵¹ A l'exception de la CSG et de la CRDS.

PROPOSITION 25**3.2.2.C.b. Prévoir des cas de débloques élargis pour d'autres produits d'épargne déjà existants**

Outre l'épargne salariale, *les mêmes cas de débloques élargis dans l'optique d'investissement dans le pays d'origine (création d'entreprise, achat d'un logement) pourraient être envisagés pour des produits d'épargne français déjà existants. Il s'agit notamment de l'assurance-vie*, premier produit d'épargne détenu par les migrants¹⁵².

Ces débloques, qui ne remettront pas en cause l'équilibre économique de ces produits, sont des débloques anticipés totaux et non partiels. Des débloques anticipés partiels sont techniquement possibles mais entraîneraient des coûts de gestion très importants car cela oblige à gérer des exceptions. Comme cela vient d'être mentionné pour le nouveau dispositif d'épargne salariale, le débloque de produits d'assurance vie en gardant le bénéfice de la défiscalisation pourrait aussi alimenter le compte d'épargne projet codéveloppement du migrant s'il le souhaite.

L'épargne-retraite : une fausse bonne idée

Il n'existe selon la Fédération Française des Sociétés d'Assurance aucun projet de mise en place de mécanismes d'épargne-retraite abondables et transférables dans de bonnes conditions (taux de change, modalités de transferts, etc.). Au vu des travaux et études¹⁵³ auxquels elle a eu accès, la mission considère cependant que cet aspect ne constitue en fait pas une priorité des migrants.

L'apport financier et en capital humain des migrants peut être démultiplié par l'action concertée des pouvoirs publics.

¹⁵² 10% des migrants possèdent une assurance-vie selon l'étude CSA pour la CNCE, soit 450 000 personnes. C'est le cas de 26% des Français.

¹⁵³ Notamment l'étude conduite par CSA pour la CNCE.

3.3. Fédérer les pouvoirs publics à tous les niveaux pour qu'ils soient incubateurs de projets, à travers l'accompagnement et le financement

PROPOSITION 26

3.3.1. Faire du codéveloppement un enjeu européen et un nouveau point de convergence des politiques migratoires européennes

A l'exception de la question des régularisations où l'Italie et l'Espagne se distinguent des autres pays européens, les politiques migratoires des pays membres de l'Union Européenne se rapprochent pour faciliter le recours à une immigration de travail, pour restreindre les abus en matière de droit d'asile et d'immigration familiale. Ces évolutions conjointes semblent relever du pragmatisme dans un espace de libre circulation. Le codéveloppement pourrait être un nouvel élément de rapprochement.

Si l'idée de codéveloppement, au sens de l'appui par différents acteurs, aux initiatives des migrants dans leur pays d'origine, est partagée dans son principe par tous, sa mise en œuvre est peu concertée au niveau européen. Les cinq ou six grands pays d'immigration européens, qui accueillent à eux seuls 80% des flux migratoires de l'Union Européenne, reçoivent, en effet, des migrants d'origine différente.

Pourtant, depuis quelques années, s'observe une diversification de la destination choisie par les migrants d'un même pays. Ainsi, comme le souligne l'étude de la FEMIP, la concentration des algériens en France (80% d'entre eux installés en Europe vivent en France) fait figure d'exception. Ainsi, 50% des tunisiens vivent en France avec une importante communauté en Italie. 50% des turcs installés en Europe vivent en Allemagne, avec d'importantes communautés en Hollande et en France. Enfin, les marocains sont plus répartis sur le territoire européen entre la France (30%), l'Espagne (25-30%) et la Hollande (20%). Ces chiffres peuvent laisser penser que des synergies sont envisageables.

Ces synergies sont à trouver dans une mise en commun entre partenaires européens d'un ensemble d'interventions successives et indispensables pour le bon déroulement des projets des migrants. Ces fonctions à remplir sont, dans l'ordre chronologique :

- L'information des porteurs de projets potentiels (migrants, associations, collectivités) sur les appuis éventuels dont ils peuvent bénéficier (dans le pays d'immigration comme dans les pays d'origine) : procédures administratives d'examen des dossiers, incitations financières, aide méthodologique...
- La sélection par les opérateurs engagés dans la démarche de codéveloppement (ONG, OSIM, collectivités locales de la coopération décentralisée...) des projets éligibles aux dispositifs de soutien selon des critères et des modalités homogènes.
- L'étude de faisabilité et la mise en forme de ces projets (montage technique et financier) en vue de leur soumission à des financeurs (collectivités territoriales, banques de développement, programmes spécifiques, fonds de solidarité prioritaire, fonds dédiés, banques des pays d'origine et du pays d'immigration...) ; cet examen devrait être le fait d'experts au fait des cultures économiques des deux pays (immigration et émigration).
- La recherche de partenaires, aussi bien techniques que financiers. Selon la taille et la nature du projet, ces partenaires pourront être des acteurs de la coopération décentralisée, des bailleurs de fonds, et même des institutions des pays d'origine.

- La recherche et la sélection de l'opérateur et du maître d'ouvrage délégué (et du maître d'œuvre, le cas échéant) qui vont concrètement mettre en œuvre localement les projets et la formalisation (marchés et contractualisation) des relations avec eux. D'expérience, il apparaît que cet accompagnement sur place des projets par un opérateur fiable est une condition indispensable du succès de l'entreprise. Cela est en effet de nature à rassurer aussi bien les migrants initiateurs des projets que les autres acteurs et en particulier les co-financeurs. Par exemple, l'existence dans le pays d'investissement, d'une structure de promotion immobilière, fiable et contrôlée, est indispensable pour la mise en œuvre de programmes immobiliers par les migrants (comme le montre l'expérience malienne). Ce point est considéré comme suffisamment important pour faire l'objet d'un développement spécifique en 3.3.2.
- L'accompagnement des porteurs de projets dans leur recherche de financements : au-delà de la mise en forme du dossier, fourniture de garanties, voire participation directe au cofinancement (pour des projets compris dans une certaine tranche d'investissements).

- La logique de la participation directe au cofinancement des projets prend tout son sens surtout dans une perspective de réplique de démarches du type *tres por uno*¹⁵⁴ lancées au Mexique. L'effet de levier engendré par ce type de dispositif est capital ; il peut permettre à certains projets de voir le jour alors qu'ils auraient été condamnés autrement. Une illustration concrète du type de projet développant susceptible de bénéficier d'un tel dispositif est le projet PADDY, soutenu par la ville de Montreuil et les migrants Maliens de la Seine Saint Denis dans le Cercle de Yélimané au Mali.
- Le suivi et le contrôle des maîtres d'ouvrage délégués et maîtres d'œuvre.

Cette mise en commun est en germe. L'Agence Française de Développement (AFD) est ainsi en pourparler avec un partenaire hollandais, la Fondation IntEnt. Celle-ci, présente dans de nombreux pays, a contribué à la création de 60 entreprises au Maroc depuis qu'elle a obtenu des financements européens. Les espagnols et les italiens sont également intéressés. De telles coopérations pragmatiques, sources d'économies d'échelle, méritent d'être soutenues.

C'est dans cet esprit de concertation au niveau européen que doit être entendue la proposition suivante.

¹⁵⁴ Pour des projets d'investissements dans leur région d'origine proposés par des associations de migrants mexicains en Californie, et après sélection, le financement est apporté par : les migrants concernés (1/3), la région d'implantation du projet (1/3) et l'État Fédéral Mexicain (1/3).

3.3.2. Soutenir les opérateurs locaux pour les projets d'investissement et structurer des filières professionnelles devraient être les objectifs prioritaires des institutions nationales de l'aide publique au développement

Quels que soient les projets d'investissement productifs, leur mise en œuvre nécessite un accompagnement. Divers programmes d'appui, mis en œuvre depuis quelques années, ont tenté d'associer un financement de bailleurs institutionnels (4 000 à 7 000 euros) et un volet d'accompagnement incluant l'assistance technique des opérateurs. C'est le cas du programme français migration et investissement économique (PMIE) au Mali, qui a fait l'objet d'une évaluation récente¹⁵⁵.

Les résultats de cette étude montrent à la fois l'intérêt et les limites de l'accompagnement d'un retour sans délégation de cet accompagnement à un opérateur : 70% des immigrés concernés (pour moitié originaires de Bamako, à 40 % de la région de Kayes) sont restés quatre ans au maximum en France et 40% d'entre eux avaient été scolarisés avant d'émigrer. Au Mali, ils se sont investis dans le commerce, les transports et dans une moindre mesure, l'artisanat, les services, l'élevage... Pour 60% d'entre eux, l'activité économique est désormais pérenne, pour 20% elle vivote¹⁵⁶.

A la lumière de cet exemple, et compte tenu des modalités particulières du fonctionnement des régions d'émigration qui sont souvent plus proches de sociétés du lien que de sociétés du droit, la mission considère que seule la déconnexion de l'opérateur d'appui et du maître d'ouvrage peut permettre le succès des projets, conclusion partagée par toutes les organisations représentatives des migrants rencontrées par la mission. Concrètement, les fonds dédiés à la mise en œuvre du projet sont confiés à un opérateur chargé de l'accompagnement du maître d'ouvrage (que celui-ci soit le porteur de projet lui-même ou son mandataire). Lors de chacune des étapes de la réalisation, les fonds sont débloqués par l'opérateur qui effectue lui-même les règlements financiers. Par ce biais, le maître d'ouvrage, qui ne dispose pas des fonds, ne peut être victime des multiples sollicitations locales de la part de la famille élargie qui aboutiraient à épuiser les fonds avant la réalisation.

Au-delà du soutien aux opérateurs locaux, qui est une condition de réussite absolue des projets, structurer des filières apparaît nécessaire pour éviter d'additionner des réussites isolées et donc susciter le développement.

Un exemple est symptomatique. Il s'agit de l'acquisition d'un logement au Mali. L'accompagnement des acquéreurs lors de toutes les étapes de leur projet est une nécessité, en particulier quand l'acquéreur est un migrant. Il faut assurer la maîtrise d'ouvrage déléguée par le migrant, depuis l'appui à l'acquisition du foncier, le choix et le contrôle des entreprises, jusqu'aux relations avec la banque, en passant par le suivi et l'information périodique. Une partie de ces tâches peut certainement être accomplie par des promoteurs ; il faut sans doute également impliquer d'autres acteurs.

La notion de confiance qu'il convient de susciter chez les futurs acquéreurs (que ceux-ci soient migrants ou non), est tellement importante que la désignation d'une structure dédiée, chargée de contrôler la manière dont s'exerce la maîtrise d'ouvrage déléguée, paraît indispensable. A ce titre, l'exemple de *And Defar* est riche d'enseignements. *And Defar* est une structure de

¹⁵⁵ Il a concerné environ 800 immigrés. L'étude a porté sur 123 projets, pour la plupart (96) financés depuis 2003.

¹⁵⁶ Ministère des affaires étrangères, direction générale de la coopération internationale et du développement et *Étude de capitalisation sur les projets de réinsertion au Mali*, Le Damier Mali, Ambassade de France au Mali, Fonds de solidarité prioritaire « Co-Développement Mali », mars 2006.

promotion/construction immobilière au Mali, filiale de l'ADER (créée par la Fondation Abbé Pierre en France), dont le rôle est de fournir à des acquéreurs de biens immobiliers au Mali des solutions « clés en main ». Ce type de structure est à généraliser.

PROPOSITION 27

Une politique plus active d'appui à la structuration des filières sectorielles engagées dans la production de l'immobilier et des équipements collectifs pourrait donc être utile et prendre la forme du financement d'avances remboursables¹⁵⁷ effectuées par des bailleurs de fonds. Il s'agirait, dans un certain nombre de pays sources de migration, de procéder à un audit et d'en déduire des modalités d'appui : actions de formation, de recrutement (avec l'aide de migrants ayant acquis des compétences en France et désireux de s'installer dans leur pays d'origine), de financement d'investissements productifs, d'appui à la professionnalisation des filières, etc.

FORMER A LA CONDUITE DE PROJETS : DANS LE CADRE DES CYBERBASES DE LA CDC¹⁵⁸ AU MAROC DANS UN PREMIER TEMPS ?

La mission ne se propose pas d'intervenir dans le champ de l'éducation des pays sources d'émigration, qui ne relève pas selon elle de l'initiative privée. En revanche, partant d'un constat et d'un postulat, elle fait des propositions modestes dans le domaine de la formation continue à distance.

Le constat est désabusé : dans la plupart des pays francophones émergents, les résultats des systèmes éducatifs sont décevants : analphabétisme significatif (54% de la population au Maroc, plus de 60% en Afrique subsaharienne), chômage de longue durée des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur (à Bac+2, ils commencent leur vie professionnelle par cinq ou six ans de chômage) et parfois « surqualifiés » qui obtiennent des bourses pour étudier à l'étranger et ne sont pas encouragés à rentrer au pays. Le postulat de la mission est simple : la mise en place de dispositifs de formation continue à distance reposant sur des bibliothèques numériques et un tutorat ne nécessite pas une infrastructure lourde mais ils n'ont de sens que si toute personne, même analphabète, est susceptible d'acquérir des compétences et habiletés de base par le biais d'outils électroniques et télématiques avec un tuteur.

Dans ce contexte existe à l'état embryonnaire un projet encore abstrait de mise en place de formations à distance dans des domaines très variés nécessitant une logistique très réduite. Si la mise en œuvre matérielle ne serait pas très coûteuse *a priori*, s'agissant de cybercafés aménagés en stations de téléformation implantées sans contrainte géographique, la question des contenus des formations accessibles, celle de leur adaptation aux besoins localement constatés, et surtout la difficulté de l'accompagnement des apprenants, par construction hétérogènes dans leurs compétences préalables comme dans leurs attentes, tout au long leur parcours de formation, ainsi que l'éventuelle validation des compétences acquises dans le cadre d'un débouché pratique (stage ?) sont en suspens.

Le projet complet est assez ambitieux : offrir dans ces stations dispersées des modules de formation adaptés aux impératifs régionaux, implantées en vue d'irriguer potentiellement des bassins d'emploi homogènes (en Algérie, il en faudrait environ 150). Chacune comprendrait une trentaine de postes informatiques reliés à internet par modem ou antenne satellitaire et leur encadrement serait réduit : un chef de base, deux adjoints (un affecté à la formation au développement, l'autre aux questions de santé) et un technicien de maintenance informatique. L'équipe définirait ses propres besoins de formation (hôtelière, touristique, industrie du bois, du cuir, santé...), sa population cible et demanderait au centre de ressources central la constitution d'un module de formation adapté, à partir des éléments de la bibliothèque. Un tutorat à distance serait mis en place localement, relayé par quelques tuteurs en France. Des modules types seraient élaborés en plus en vue de former des formateurs à la lutte contre l'analphabétisme. Les formations pourraient même être offertes par les migrants aux membres de leur famille dans le pays d'origine.

¹⁵⁷ Le prêt est remboursé en cas de réussite du projet.

¹⁵⁸ Caisse des Dépôts et Consignations

Comme le projet est encore en devenir, la mission préconise dans un premier temps de **soutenir la mise en place d'un dispositif expérimental limité ayant pour objectif l'accompagnement local et l'ingénierie de projet. Il pourrait s'incarner dans un petit nombre de stations de téléformation pilotes situées dans différentes régions, avec l'appui et en partenariat avec le CNED. En fonction des résultats analysés après 18 mois ou deux ans, le dispositif serait adapté, développé ou abandonné. Une autre alternative est de réaliser cette expérimentation en coordination avec les Cyberbases de la CDC que le ministère de l'Intérieur marocain a autorisé à implanter, et dont nous détaillons le concept en annexe 10.**

PROPOSITION 28

3.3.3. Lier encore davantage la coopération décentralisée, les migrants et les collectivités locales des pays d'origine.

La coopération décentralisée joue un rôle majeur dans les pays sources d'émigration en coopération avec les associations de solidarité internationales. Elle fait intervenir de nombreux acteurs pour des actions effectivement pertinentes et présente une visibilité forte à l'extérieur.

La coopération décentralisée représente aujourd'hui environ 115 millions d'euros par an. L'État, incite et accompagne pour 10,5 millions d'euros¹⁵⁹ ; en comparaison de l'aide publique au développement, ces montants sont faibles (5,5 milliards d'euros, soit 0,35% du PIB), mais ils sont très supérieurs aux montants consacrés par l'État à la politique de codéveloppement – appui à des projets individuels portés par des migrants, qui sont de l'ordre de quelques millions, alors que les actions conduites relèvent largement de la logique du codéveloppement. L'utilité de ces politiques de coopération n'est au reste pas contestée : focalisées sur les besoins primaires, elles génèrent des réactions en chaîne dynamisant le dispositif de fonctionnement et de production ; elles sont donc pertinentes et efficaces à moyen terme. Cependant, comme certains projets collectifs initiés par des associations villageoises, leurs actions sont parfois situées à une échelle trop réduite pour avoir un effet de levier maximal.

Le ministère des affaires étrangères a défini des domaines d'action prioritaires pour un cofinancement des actions de coopération décentralisée des collectivités locales dans le cadre d'appels à projets dans une récente circulaire aux préfets : coopération avec des institutions, aides pour l'eau et l'assainissement, nouvelles technologies de l'information et de la communication, notamment en coopération avec les ambassades de sept pays (Sénégal, Mali, Burkina-Faso, Madagascar, Vietnam, Tunisie et Algérie).

Quelques pistes d'actions méritent d'être suivies. **Conditionner l'aide de l'État aux projets prévoyant une participation financière et technique significative des associations de migrants** (la part minimale a été fixée à un tiers du coût total du projet dans l'appel à projets du FSP Mali, ce qui, au reste, correspond à l'argent investi en moyenne par les migrants) systématiserait l'action de beaucoup de collectivités territoriales qui travaillent déjà avec des associations de migrants qui se trouvent souvent même à l'origine des actions locales. Cette conditionnalité inscrirait la coopération décentralisée plus étroitement dans une logique de codéveloppement.

La mission propose également de **centrer l'aide de l'État sur les projets conçus dès l'amont en association avec les collectivités territoriales locales bénéficiaires**. A ce titre, la participation financière de l'Etat pour « abonder » l'engagement des collectivités locales françaises serait utile. Il s'agit d'encourager par exemple le détachement temporaire de collaborateurs par ces dernières auprès des communes ou des opérateurs locaux¹⁶⁰, ou la prise en charge de l'intervention sur place de responsables des OSIM en vue du montage des opérations avec les responsables communaux locaux.

¹⁵⁹ Une partie des 6 millions d'euros par an consacrés par l'Union européenne en soutien est aussi acquittée par la France.

¹⁶⁰ Par exemple les CCC (Centres de Conseils Communaux) au Mali.

Conclusion :

Les migrants ne sont pas des déracinés des deux rives. Nombreux sont ceux, au contraire, qui ont une double fidélité. Fidélité à la France, pays dans lequel ils souhaitent s'enraciner majoritairement. Fidélité à leur pays d'origine matérialisée notamment par leur appui collectif de près de 8 milliards d'euros chaque année.

Cette double fidélité relève de leur quotidien économique : s'ils vivent souvent dans des conditions économiques difficiles, ils partagent, malgré tout, une partie de leurs revenus avec des proches restés dans le pays d'origine.

De manière pragmatique, cette double fidélité n'est possible que si certaines conditions économiques (l'emploi, les capacités d'accueil, etc.) sont réunies. De l'avis même des migrants, comme nous l'avons déjà évoqué, ce n'est plus le cas. Sauf à vouloir préparer des désillusions, la France se doit, dès lors, de s'inspirer des exemples européens, et notamment danois, cités dans le rapport, pour donner aux flux migratoires leur pleine efficacité.

Ce double attachement pourra choquer ceux qui souhaiteraient une assimilation plus rapide de leur part dans notre pays. La mission ne porte pas de jugement sur ce comportement, qui est un trait caractéristique des migrants au niveau mondial. Il lui a semblé qu'il était possible, dans l'intérêt de la France, de capitaliser sur ce double attachement.

Ainsi, la volonté des migrants de se construire un avenir meilleur en France peut être accompagnée, particulièrement lors de l'accueil en donnant un contenu économique au CAI. Le secteur bancaire peut également jouer un rôle essentiel en faisant un pari pour l'avenir : les activités non rentables d'aujourd'hui, comme la pédagogie financière, les microcrédits, créeront les nouveaux clients de demain.

Par ailleurs, les migrants à travers leur attachement à leur pays d'origine, qui se manifeste de diverses manières (envoi d'argent, retour, mobilité), sont parmi nos meilleurs ambassadeurs de notre mode de vie, de nos savoir-faire. C'est dans cet esprit de relance du codéveloppement que nous avons préconisé un mécanisme bancaire : le Plan Epargne Projet Codéveloppement (PEPC).

Pour résumer, la mission a eu à cœur de faire des propositions pour aider les migrants à mieux vivre ce double attachement. Ultime préconisation, la création d'une mission interministérielle « Accueil des immigrés, intégration des migrants et codéveloppement »¹⁶¹ permettrait d'atteindre plus vite cet objectif.

¹⁶¹ Selon la structure « LOLF », Les indicateurs découleraient directement des objectifs affichés : taux d'insertion dans l'emploi un an après l'arrivée en France et la prise en charge dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration, réduction du différentiel de niveau de vie des immigrés à catégorie socioprofessionnelle identique, nombre de projets d'investissement productifs mis en place dans les pays sources de migration et taux de réussite à un an de ces projets.

ANNEXES

ANNEXE 1- Liste des membres du Comité d'Orientation

Président

- Charles **Milhaud**, Président du Directoire de la Caisse Nationale des Caisses d'Epargne

Membres

- Fouad **Abdelmoumni**, Directeur d'Al Amana
- Christian **Connan**, Ambassadeur en Haïti, ancien Ambassadeur au Codéveloppement
- Philippe **de Fontaine-Vive**, Vice-Président de la Banque Européenne d'Investissement
- Abderrahmane **Hadj Nacer**, ancien gouverneur de la Banque Centrale d'Algérie
- Luis **Miotti**, économiste, Expert auprès des Nations-Unies et du Fonds Monétaire International
- Jean-Michel **Séverino**, Directeur Général de l'Agence Française de Développement
- Sylvie **Vergnet**, Directrice Générale Adjointe du Fonds d'Action et de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations

ANNEXE 2- Bref éclairage sur les migrants en France aujourd'hui

Caractéristiques générales

A l'exception notable des Algériens, les immigrés sont en moyenne plus jeunes que le reste de la population française, l'âge étant fortement corrélé avec la date d'entrée en France : 17% des Algériens sont arrivés en France avant 1960 et près de la moitié avant 1970, alors que les migrations en provenance d'Afrique sub-saharienne sont beaucoup plus récentes : plus de la moitié d'entre eux (56%) sont arrivés après 1986. Concernant l'Extrême-Orient, les flux sont très importants entre 1970 et 1985, du fait notamment des conflits.

Détail des motivations d'entrée

Les motivations d'immigration permanente¹⁶², telles qu'elles apparaissent dans les documents administratifs, sont essentiellement familiales (78%), qu'il s'agisse de regroupement familial, de familles de Français (enfants, mais également parents âgés) ou de l'item « vie privée et familiale ». Elle représente 85% de l'ensemble de l'immigration africaine, environ 90% pour les pays du Maghreb, 80% pour les autres pays d'Afrique. Elle est inférieure aux trois quarts de l'immigration d'origine asiatique et de l'ordre de la moitié des origines européennes (hors espace économique européen). Sans pouvoir établir de réelles prévisions de long terme, on peut estimer que le potentiel d'immigration familiale originaire du Maghreb est en réduction. En effet, les deux sources principales (conjointes et enfants) se tarissent : le déséquilibre entre le nombre d'hommes et de femmes immigrés, très élevé en 1982 (1,85 à 1,47 homme par femme) ne cesse de se réduire¹⁶³ et la pyramide des âges locale se rapproche de celle de la population présente en France.

Les travailleurs permanents représentent moins de 5% des entrées mais la part des étrangers venus en France et qui souhaitent travailler rapidement est de l'ordre de 40% selon Xavier Thierry de l'INED.

Les réfugiés représentent 7% des entrées: près d'un réfugié sur deux est originaire d'Afrique (44%) – 4300 (notamment Congo, République démocratique du Congo, Mauritanie, Algérie), puis (2700) d'Asie et d'Europe (2400) et 370 d'Amérique, notamment de Haïti. La part des Africains progresse rapidement.

Les étudiants sont en forte augmentation : +70% entre 1998 et 2004, (32 000 1999 à 43 000 en 2004, près de 48 000 en 2002). Ils constituent désormais 11,3%¹⁶⁴ de la population étudiante française dont ils ne représentaient que 7% en 1998. Ils sont surtout à l'université, plutôt que dans les filières professionnelles et vivent, à l'instar de tous les immigrés, d'abord en Île-de-France et en zones urbaines denses¹⁶⁵. Pour moitié, ils sont Africains, environ autant du Maghreb que d'Afrique subsaharienne. 11% des migrants présents en France aujourd'hui déclarent au reste être initialement venus faire des études¹⁶⁶.

¹⁶² Les étudiants sont donc exclus.

¹⁶³ en 1990 - 1.38, 1.25 et 1.29 dans les trois pays.

¹⁶⁴ *Repères, références et statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche*, ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement et de la recherche, édition 2005

¹⁶⁵ 19,1% des étudiants dans l'académie de Créteil, 17,2% à Paris, 6,1% à Rennes et 6,8% à Dijon.

¹⁶⁶ Étude CSA pour la CNCE.

Les caractéristiques démographiques

Si la France est un pays d'Europe où la croissance démographique dépend particulièrement peu de l'immigration¹⁶⁷, la population immigrée, notamment d'origine africaine ou turque, conserve un taux de fécondité significativement supérieur à celui de la population non immigrée, de l'ordre de 2.7 à 2.8 à comparer à 1.7 pour l'ensemble des femmes. Le taux le plus élevé est observé chez les femmes sans activité professionnelle d'immigration récente et de faible niveau d'études. En corrélation avec la durée du séjour, le taux se rapproche rapidement du taux de fécondité des femmes non immigrées, se différenciant progressivement de celui des femmes du pays d'origine. Il augmente pour les Italiennes, il chute pour les femmes originaires du Maghreb, d'Afrique subsaharienne ou de Turquie.

¹⁶⁷ INSEE *Première* n°1000, janvier 2005 : « le mouvement naturel explique près des trois-quarts de la croissance démographique » française au contraire de l'Union européenne à 15 dont l'augmentation de population de sept millions entre 1999 et 2004 est imputable pour les trois-quarts au solde migratoire. Le solde migratoire français est estimé par l'INSEE à un peu plus de 100 000 personnes en 2004, même si ce chiffre est contesté.

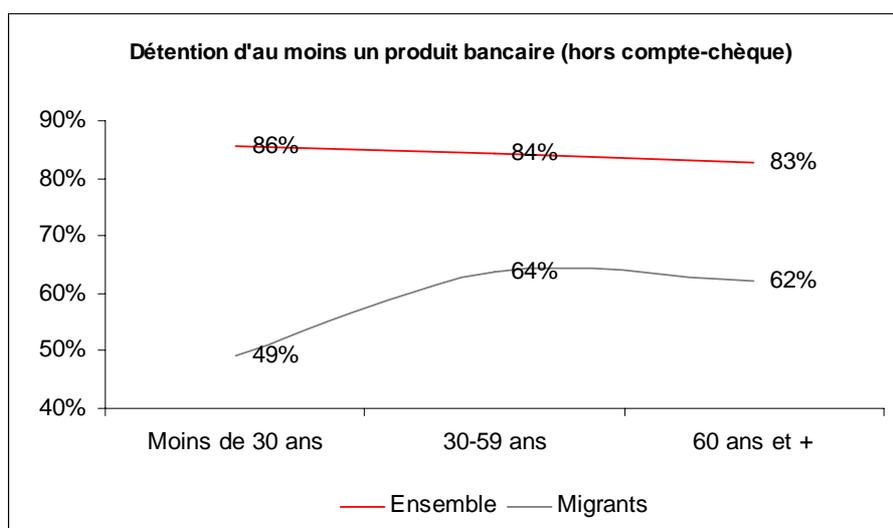
ANNEXE 3 - Détail de la détention de produits bancaires et financiers

Taux de détention	Migrants	Ensemble
Compte-chèque	96%	98%
Livret A	38%	57%
Au moins un livret d'épargne	62%	84%
Assurance vie	10%	26%
PEA	3%	15%
Compte titre (hors du PEA)	4%	13%
Au moins un produit du Bloc Produits financiers	16%	40%
PEL	20%	34%
CEL	7%	19%
Au moins un produit d'épargne logement	24%	41%
Crédit achat résidence principale	16%	22%
Crédit achat véhicule	17%	19%
Au moins un crédit (hors crédit professionnel)	41%	47%

Source : INSEE enquête patrimoine 2003

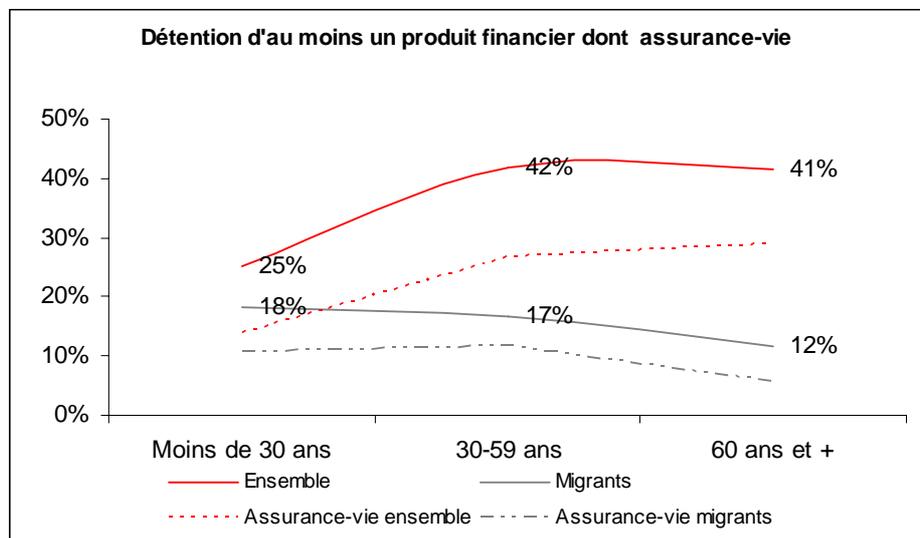
Les jeunes migrants moins détenteurs de produits bancaires, les plus âgés moins détenteurs de produits financiers.

Le cycle de vie influe différemment sur la détention de patrimoine pour les migrants : sur les produits bancaires (hors compte-chèques) les moins de 30 ans se démarquent avec un taux de détention beaucoup plus faible que celui de l'ensemble de la population du même âge. Le rapprochement se fait sur les âges plus élevés avec cependant, un écart de 20 points.



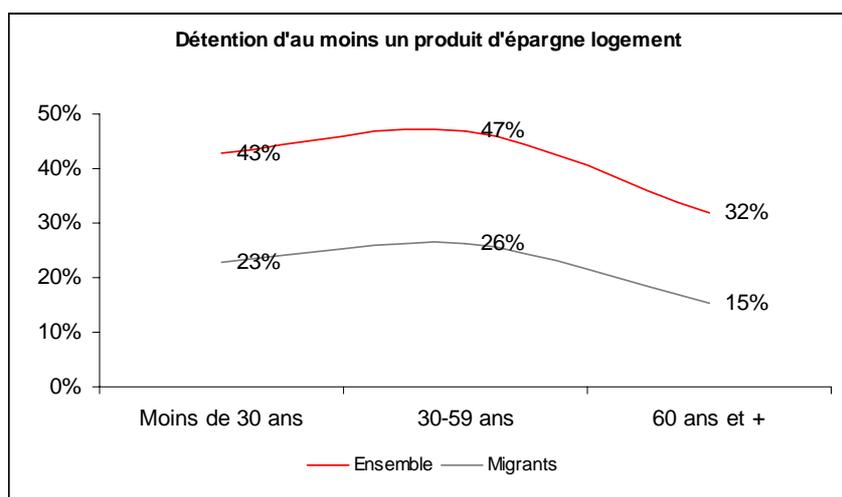
Source : INSEE enquête patrimoine 2003

En revanche, c'est dans les tranches plus âgées que l'écart migrants/ensemble de la population est plus important quant à la détention de produits financiers.



Source : INSEE enquête patrimoine 2003

Mais sur l'épargne logement, la détention par âge des migrants, bien que moins fréquente, évolue parallèlement à celle de la population d'ensemble au cours du cycle de vie, avec la similitude d'une diminution aux âges plus élevés.



Source : INSEE enquête patrimoine 2003

ANNEXE 4 – L'ANAEM et l'aspect médical

L'ANAEM est un organisme qui intervient au sein d'une chaîne complexe qui partage les responsabilités entre les consulats, qui octroient les visas, les préfectures, chargées de délivrer les titres de séjour, les mairies, qui valident les attestations d'accueil qui permettent le séjour... Il joue un rôle essentiel et croissant dans l'accueil des immigrés, organisant le contrôle médical (plus de 200 000 visites en 2005) de toute personne, gérant les procédures d'entrée des travailleurs salariés titulaires d'un contrat de plus d'un an, celles des cadres dits de haut niveau, les autorisations provisoires de travail, les saisonniers, le regroupement familial, le retour et la réinsertion, l'hébergement des demandeurs d'asile, l'accompagnement des personnes en centre de rétention administrative et, depuis peu, la mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration en cours de généralisation... sans compter d'autres attributions plus périphériques pour l'objet de la mission.

La visite médicale de l'ANAEM¹⁶⁸ est destinée à repérer les cas d'infections graves et orienter les personnes concernées vers des structures médicales de prise en charge, point de passage obligé pour l'ensemble des étrangers admis à séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois, amène les migrants sur les plates-formes d'accueil.

Des propositions concernant la visite médicale du CAI

Articuler la visite médicale de l'ANAEM avec la médecine de prévention

La visite médicale, de plus en plus centralisée à l'ANAEM, (ce qui était souhaitable¹⁶⁹) n'aboutit ni à une transmission des dossiers (évitant les redondances) vers la médecine de prévention (universitaire, infantile ou scolaire, médecine du travail...) ni à un suivi organisé. Celui-ci devrait selon la mission être intégré dans un bilan à instituer pour évaluer les résultats du contrat un an après la signature.

Les données collectées devraient constituer un outil de pilotage des politiques publiques de santé

Ensuite, les capacités d'observation indéniables de l'ANAEM n'ont pas été mises à profit pour l'associer à une réflexion sur la croissance extraordinaire du nombre des demandes de cartes de séjour temporaire pour état de santé nécessitant une prise en charge médicale¹⁷⁰.

¹⁶⁸ L'examen proprement dit comprend : un examen clinique général, un examen radiographique des poumons, une vérification du statut vaccinal, le plus souvent inconnu des intéressés, dont la conformité aux règles en vigueur en France en France devrait être vérifiée, notamment pour les enfants.

¹⁶⁹ Il existait une opacité certaine dans le travail des 111 points de contrôle externes, allant jusqu'à ne pas renseigner le sexe.

¹⁷⁰ Article 5 de la loi du 11 mai 1998. Les demandes sont ainsi passées en Île-de-France de 1 416 en 1991 à plus de 25 000 en 2005), alors même que le phénomène semble corrélé à une évolution des comportements, des étrangers refusant de se soigner pour être admis au séjour du fait de la dégradation de leur état de santé. Ces évolutions justifieraient au moins d'une réflexion concertée associant tous les acteurs institutionnels intervenant dans la prise en charge des primo-arrivants.

ANNEXE 5 – Une situation précaire dans les logements : la France a-t-elle les capacités d'accueillir dignement le flux migratoire actuel ?

La concentration géographique des migrants, leur surreprésentation dans le parc HLM, et dans les logements précaires, sont autant d'éléments qui soulignent l'incapacité de la France à accueillir dignement le flux migratoire actuel.

Les ménages immigrés sont d'abord urbains¹⁷¹ et franciliens, notamment pour ceux issus d'Afrique subsaharienne (58%) et des pays d'Asie, leur proportion augmentant avec la taille de l'unité urbaine, avec une concentration communautaire dans certaines régions.

Moins présents dans le parc privé¹⁷², ils sont surreprésentés dans le parc HLM, lui-même concentré dans certaines régions¹⁷³ qui loge près du tiers des immigrés en général, 40% de ceux qui sont originaires d'Afrique subsaharienne, plus de la moitié de ceux qui sont originaires d'Afrique du nord¹⁷⁴, une proportion qui croît d'un recensement à l'autre. Au sein du parc HLM, les immigrés présentent des caractéristiques particulières : ils sont plus âgés, restent plus longtemps, les familles sont plus nombreuses ou monoparentales (un ménage sur huit¹⁷⁵) et leurs ressources sont inférieures d'un tiers au revenu moyen des étrangers vivant en France. La mobilité se réduit bien souvent à un changement de logement au sein de la commune sans changement de statut d'occupation : deux tiers des immigrés locataires du parc social ont déménagé dans un autre logement social, les demandes de mutation entre deux logements sociaux constituent au reste la moitié de leurs demandes d'attribution.

Il faut noter que la construction dans le parc HLM n'est pas à la hauteur des besoins puisque ce secteur ne construit désormais qu'une petite partie des nouveaux logements (54 000 nouveaux logements par an au cours de la décennie 1990 sur les 300 000 nouveaux logements annuels¹⁷⁶, alors même qu'il lui faudrait mettre en chantier 90 000 logements par an pour préserver cette situation, compte tenu des objectifs de renouvellement urbain).

Les migrants sont également surreprésentés dans les logements précaires. Le parc diffus, qui comprend logements meublés, garnis, chambres d'hôtel, habitations de fortune et pièces indépendantes... loge en outre une population difficile à dénombrer mais dans laquelle les immigrés sont deux fois plus nombreux que les non immigrés ; en 1999, 4,7% des ménages immigrés occupaient un logement meublé (1,9% de l'ensemble des ménages). Il s'agit notamment de personnes arrivées plus récemment, plus jeunes, plus diplômées. Les ménages immigrés sont également plus souvent logés en foyers même si ce type d'hébergement tend à se réduire¹⁷⁷. En outre, on constate une représentation particulière des immigrés dans le dispositif national d'accueil, d'hébergement et d'insertion destiné aux personnes sans logement

¹⁷¹ Deux tiers habitent des unités urbaines d'au moins 100 000 habitants ; ils sont deux fois plus nombreux (35%) que le reste de la population (15%) à vivre dans l'agglomération parisienne. 15,7% des Franciliens sont immigrés, 22% de la population de Seine Saint Denis.

¹⁷² Les asiatiques font figure d'exception : près de 40% des immigrés originaires d'Extrême-Orient y sont locataires (moins de 15% dans le parc social),

¹⁷³ Plus de la moitié du parc est située dans quatre régions : Île-de-France (un quart du parc), Nord Pas-de-Calais, Rhône-Alpes et Provence –Alpes- Côte d'Azur. 28 % sont situés en zones urbaines sensibles.

¹⁷⁴ Entretien de la mission avec l'Union sociale pour l'habitat, et article de Paul-Louis Marty dans la revue « Réalités familiales » (revue de l'UNAF).

¹⁷⁵ Un sur 18 pour l'ensemble des ménages.

¹⁷⁶ Plus de 400 000 en 2005.

¹⁷⁷ Le vieillissement manifeste et rapide de cette population, essentiellement du Maghreb et d'Afrique subsaharienne, pose des problèmes particuliers. Cela représente 80 000 personnes aujourd'hui. Or, plus de 15% des immigrés originaires d'Afrique subsaharienne de 55 à 65 ans et plus de 20% des hommes immigrés originaires d'Algérie ou d'Afrique subsaharienne de plus de 60 ans vivent en collectivité, alors qu'ils ne représentent que 2% des immigrés de plus de 60 ans en général ; la moitié des hommes venus d'Algérie logés en foyer ont au moins 60 ans, ils étaient 20% en 1990.

et qui ne peuvent accéder à un logement autonome en raison de difficultés d'ordre social et/ou économique¹⁷⁸ : très faiblement représentés dans les dispositifs généralistes, ils occupent évidemment seuls les 35 540 places pour demandeurs d'asile. La prise en charge des demandeurs d'asile comprend 15 440 places en Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), 19 000 en accueil d'urgence des demandeurs d'asile (AUDA) utilisées dans l'attente de solutions plus durables, réparties dans les foyers de travailleurs migrants, des structures collectives ou des chambres d'hôtels et 1.100 places en centres provisoires d'hébergement destinées aux réfugiés statutaires pour faciliter leur insertion sociale et professionnelle.

De manière générale, du fait de leur surreprésentation dans le parc social, le logement des migrants n'est pas significativement moins confortable que celui des ménages non immigrés mais la qualité de vie y est moindre : taille plus réduite, surpeuplement (28%, voire 40% pour les ménages originaires du Maghreb), vétusté, bruit...

Cet état des lieux met en exergue l'incapacité de la France à accueillir dignement le flux migratoire actuel, et justifie le durcissement des conditions de logement, qui sont une des conditions du droit au regroupement familial, prévu par le projet de loi sur l'immigration, actuellement en cours de discussion.

¹⁷⁸ Il comprend un dispositif généraliste d'urgence, 30 000 places dont 18 800 disponibles toute l'année dans les centres d'hébergement d'urgence (CHU) répartis sur l'ensemble du territoire, accueillant brièvement toutes les populations ; un dispositif généraliste d'insertion : 30 000 places en Centres d'hébergement et de réinsertion sociale, pour l'accueil de personnes et de familles pendant environ 6 mois, parfois 12, avec accompagnement vers l'autonomie sociale.

ANNEXE 6 – Optimiser l'emploi des fonds pour les frais de santé

Une étude d'approfondissement sur des dispositifs assuranciers de santé transfrontières

Écueils généraux

Le dispositif à bâtir repose sur l'équilibre entre des primes ou cotisations périodiques versées par un ensemble de migrants en France, et les prestations de frais de santé fournies à un ensemble identifié dans le pays d'origine d'ayant droit de chaque cotisant. Appliquer des techniques usuelles d'organisation, de gestion et de montage institutionnel (société d'assurance ou mutuelle) à des solutions qui articulent des partenaires en France (recueil et transfert des ressources affectées) et un dispositif adapté dans chacun des pays concernés se heurte à plusieurs écueils : évaluation du risque santé de la population cible, articulation avec l'organisation locale du système de soins, perception des primes, articulation avec les réglementations locales.

Comme l'évaluation préalable de la réalité statistique du risque santé existant dans la population cible n'est pas possible, l'hypothèse initiale doit être adaptée progressivement en fonction de l'émergence d'éléments de connaissance, et ce de façon différenciée par zone géographique au sein des pays d'émigration, à supposer que le système atteigne une taille critique suffisante.

Un produit d'assurance santé doit s'articuler avec l'organisation locale du système de soins, et donc avec la politique sectorielle de santé favorisée par les donateurs internationaux. À chaque architecture correspond un ensemble de prestations médicales et de fournitures de médicaments de base, et un ensemble de normes et standards de qualité minimale que la couverture devrait intégrer en vue de tarifier correctement la grille des remboursements ou de la prise en charge, d'assurer le suivi et le contrôle de la bonne exécution des services couverts par les remboursements effectués, et, le cas échéant, d'établir un système de conventionnement avec une partie des opérateurs de santé locaux respectant des normes de prestations de soins et des procédures de fonctionnement en vue de gérer du tiers payant.

Si la perception des primes peut être effectuée par prélèvement automatique sur un compte bancaire en France, ce qui exclut les migrants irréguliers, les remboursements supposent de pouvoir constater au préalable l'existence de la fourniture des prestations dispensées par des opérateurs de soins dispersés sur un vaste territoire doté de capacités de communication et de gestion limitées.

En outre, les solutions juridiques pour articuler l'intervention en risque et en financement d'une compagnie d'assurance ou d'une mutuelle de droit français et celle d'opérateurs *ad hoc* dans les pays source d'immigration (institutions de micro-finance, mutuelles spécifiques...) sont à définir spécifiquement pour se conformer à la fois au cadre légal et fiscal français en la matière et au cadre local des pays concernés (l'OHADA, la loi PARMEC en Union économique et monétaire d'Afrique de l'Ouest par exemple).

Le semi-échec de la Mutuelle des maliens de l'Extérieur

La mutuelle des Maliens de l'extérieur a été créée en 1993 en France¹⁷⁹, avec un appui financier du Fonds d'aide et de coopération, qui a également soutenu la mise en place de l'Union technique de la mutualité malienne - UTM). L'objectif est de permettre aux migrants en France d'assurer, en cotisant à un système inscrit dans une logique mutualiste classique, la prise en charge des frais de santé des membres désignés de leur famille au Mali qui ont recours au système de soins mis en place dans le cadre de la politique de santé locale, pour

¹⁷⁹ Elle a reçu son agrément de la préfecture du Val de Marne le 29 juillet 1993.

des soins de proximité et des soins de maternité et d'hospitalisation couverts par le système. Les cotisations, modiques, ont un impact faible sur le volume global des transferts financiers des migrants cotisants, dont une partie peut être réaffectée à d'autres emplois (en l'espèce consommation surtout).

Les résultats sont cependant décevants : après six ans de fonctionnement, seulement 154 adhérents, 400 bénéficiaires en 2005¹⁸⁰. En conséquence, le dispositif n'a pas atteint son point mort, les coûts portés par l'UTM (qui assure une part importante de la gestion technique) n'étant pas couverts par le système de rémunération qui lui est réservé sur l'activité, et il a fallu renoncer à la couverture du rapatriement des corps dont le provisionnement était impossible à cette échelle.

Au total le dispositif est conçu sur un modèle qui en théorie répond de façon intelligente à toutes les contraintes que doit respecter un système de couverture efficace pour les familles des migrants¹⁸¹, mais il ne fonctionne pas. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cet échec : d'une part, dans les associations villageoises maliennes en France, se combinent un manque d'information des animateurs de la communauté migrante sur le dispositif qui ne peut se faire connaître, l'existence de dissensions internes sur le mode de gouvernance du dispositif et l'effet négatif auto-prédicatif sur la fragilité financière du dispositif. En outre, au Mali, se conjuguent pareillement le dysfonctionnement des instances du principal centre de santé communautaire, des problèmes effectifs de gestion, de suivi par l'UTM et des problèmes financiers (même s'ils sont limités par l'intervention de l'UTM), et des dissensions internes sur le mode de gouvernance du dispositif, une mésentente entre villages bénéficiaires, des surcoûts dans les opérations de réhabilitation des centres de santé communautaires partenaires et une absence de diffusion de l'information en dehors des villages qui bénéficient effectivement du système.

Cet exemple témoigne de la difficulté d'atteindre un seuil critique, gage de viabilité.

Orienter les migrants vers la micro assurance¹⁸² qui se développe dans les pays d'origine ?

On observe dans plusieurs pays en développement une montée en puissance de la micro assurance, qui pourrait bénéficier à terme aux migrants et à leurs familles restées au pays d'origine. Cette montée en puissance est à l'initiative dans la plupart des cas d'institutions de micro-finance existantes ayant atteint un bon degré de maturité et de viabilité financière et institutionnelle, capables d'apprécier les besoins qui existent en matière de couverture de risques spécifiques des familles bénéficiaires de leurs services, exclues de toute bancarisation classique comme du champ habituel de l'assurance. Sur le fondement de leur connaissance socio-économique et sociologique, elles font l'analyse que la pérennisation de leur activité suppose que leurs clients / adhérents aient un mode de vie sécurisé. En conséquence, elles proposent en priorité des garanties décès ou invalidité en liaison avec les crédits accordés. Cependant, leur champ s'élargit progressivement à la prévoyance et à la couverture santé. Bien qu'utile, celle-ci, délicate à mettre en œuvre, n'intervient qu'ensuite, parce qu'elle suppose une articulation avec le dispositif local de soins, lacunaire, mal institutionnalisé, ou grevé de

¹⁸⁰ Il est à noter cependant que le simple travail de sensibilisation d'un stagiaire auprès de ressortissants maliens installés à Marseille en vue de créer une deuxième section de cette mutuelle a fait progresser les effectifs de près de 50%.

¹⁸¹ D'une part, le dispositif est bien articulé avec le système de santé malien (conventionnements avec les centres de soins fréquentés par les familles). Dans une perspective d'irrigation de l'ensemble de la région de Kayes, l'assise d'un tel système mutualiste serait un facteur favorisant le bon fonctionnement, la qualité des unités sanitaires (qui sont sous la surveillance de la mutuelle) et leur équilibre économique (les prestations sont en grande partie payées directement par la Mutuelle). En outre, le coût supporté par les migrants est faible (forfait de 440 CFA par personne couverte et par mois) pour une couverture de 60 % des frais de médecine ambulatoire et de 75 % des frais d'hospitalisation. Ces conditions ont été définies au départ en concertation serrée avec les associations villageoises maliennes du pays d'accueil.

¹⁸² Référence : La micro-assurance : une nouvelle voie de responsabilité sociale des entreprises d'assurance par Stéphane Dubuis (décembre 2005 – document CHEA)

multiples dysfonctionnements. Relèvent de cette analyse deux types d'institutions : celles qui sont agent d'assurance et celles qui assument les prestations de santé.

En tant qu'agent d'assurance, elles s'adaptent sans difficulté aux modifications du cadre légal ou de régulation de l'assurance puisqu'elles placent des produits gérés financièrement et techniquement par un assureur partenaire (en général une compagnie locale). Vimo SEWA¹⁸³ en Inde en est un bon exemple.

Dans l'autre modèle, les prestations santé relèvent d'une institution mutualiste spécifique, de type communautaire : les sociétaires, qui sont les assurés, assument toute la chaîne de conception et de production des prestations offertes, dont la tarification est précisément différenciée pour s'adapter aux besoins des sociétaires. Le dispositif s'appuie sur les comportements traditionnels existants (groupes solidaires) et une part importante de bénévolat. En revanche, l'absence, dans beaucoup de pays en développement, de cadre légal et réglementaire prudentiel adapté à la mutualité assurance et à l'assurance santé en particulier et l'exiguïté de leur territoire freinent leur viabilité économique – Interaid¹⁸⁴, Mutuelles santé de Guinée forestière¹⁸⁵ et la mutuelle santé de la région cotonnière malienne¹⁸⁶ en sont des exemples.

¹⁸³ Organisation de solidarité, fondée en 1972, ciblée sur les pauvres (700 000 adhérents), comporte une forte composante de micro finance (Savings and Credit Groups) ; cependant depuis 1992 elle distribue également par ce biais des prestations d'assurance santé très précisément adaptées aux besoins de ses adhérents proposées par plusieurs compagnies d'assurance indiennes. Avec 115 000 adhérents, (66 % ruraux), assurés aujourd'hui, elle continue de croître dans des conditions de rentabilité économique acceptables pour elle et les assurances partenaires.

¹⁸⁴ Institution de micro-finance en Inde (Pune) gère un Fonds mutuel santé : 15 000 sociétaires, prestations assez complètes, en lien avec un réseau de soins de 25 établissements. Mais ses quelques années d'activité ne lui ont pas permis d'atteindre l'équilibre, et elle dépend de ressources externes.

¹⁸⁵ Regroupent 28 mutuelles, 2700 familles sociétaires, 20 000 ayant droit. Elles s'appuient, et leur viabilité technique et financière est à ce prix pendant plusieurs années, sur le centre international de développement et de recherche, qui a transposé au mutualisme santé ses solutions d'ingénierie sociale issues de la micro finance.

¹⁸⁶ Un montage original, est adossé à l'institution de microfinance Kafo Jiginew, implantée dans la région depuis 1984 avec plus de 300 000 adhérents, notamment planteurs et artisans/commerçants urbains, espère atteindre en cinq ans un seuil de rentabilité financière de 20 000 adhérents (Koutiala/Sikasso/Segou).

ANNEXE 7 – Un engagement de lisibilité

Il n'est pas besoin de passer en revue en détail l'ensemble des textes régissant l'accueil et le séjour des étrangers en France, non plus que la multiplicité des acteurs qui interviennent au cours d'une procédure (sans compter la multitude d'institutions compétentes) pour constater que le corpus de règles applicables est difficilement maîtrisable correctement par un individu moyen, arrivant dans un pays étranger très différent du sien.

En ce sens, l'établissement récent d'un code, supposé répondre à un impératif de lisibilité des règles, désormais théoriquement regroupées dans un seul document, n'est pas parvenu à cet objectif. En effet, la complexité du document d'une part, l'existence, historiquement parfaitement explicable et justifiée, de conventions bilatérales en évolution constante souvent largement dérogoires aux règles communes et qui se substituent à lui, pour les pays source des flux migratoires les plus importants¹⁸⁷ s'y opposent. La mission n'a pas la naïveté de croire que la simplification des règles pourrait intervenir dans un délai raisonnable. Dans ces conditions, il paraît cependant nécessaire d'entreprendre la rédaction d'un document schématique rappelant brièvement quelques principes simples et fondamentaux s'appliquant généralement et spécifiant les domaines dans lesquels les conventions bilatérales sont susceptibles d'être fortement divergentes – séjour, nationalité, accès aux droits sociaux, par exemple. Un tel document témoignerait en tout cas d'une certaine volonté de faire droit à la définition généreuse du Haut conseil à l'intégration.

¹⁸⁷ Les conventions bilatérales avec l'Algérie et la Tunisie se substituant en bonne part aux règles de droit commun, celles relatives au Maroc et aux États d'Afrique subsaharienne y dérogeant pour une bonne partie des points.

ANNEXE 8 – Mobiliser les enseignants autour de l'accueil des enfants primo-arrivants

Les objectifs de formation ne sont pas différents pour les élèves nouvellement arrivés et les autres, issus de l'immigration ou non : l'acquisition de la langue française, des éléments de mathématiques inscrits dans les programmes scolaires, la compréhension et l'appropriation des valeurs propres à notre pays, l'obtention de diplômes et d'une qualification professionnelle, la maîtrise des techniques de communication... mais ils ne sont pas moindres et s'ajoutent à l'apprentissage d'une autre culture. Or, les dispositions et les structures ne sont pas articulées efficacement dans cette optique.

Dans les quelques académies qui accueillent la plupart des immigrés, les plans de formation initiale des instituts universitaires de formation des maîtres pourraient comporter un module obligatoire de prise en charge des élèves non-francophones. Les contenus en seraient articulés par exemple aux contenus du module général « maîtrise de la langue française » (environ 120 heures). Les indicateurs de résultats, les dispositifs de suivi et de mesure de l'efficacité de la formation (vérification des connaissances, observation des pratiques en classe...) permettraient de vérifier et le cas échéant d'adapter périodiquement la pertinence des contenus. Au-delà de la formation initiale, les enseignants et les membres de l'encadrement administratif volontaires seraient accompagnés : actions de formation continue, création et mise à disposition de ressources et d'outils en ligne, tutorats à distance, progressions et programmations selon le type d'élèves accueillis – par exemple cursus élaborés spécifiquement pour des élèves nouveaux arrivants déjà lecteurs dans leur langue d'origine... au fur et à mesure de l'identification de besoins particuliers.

En outre, l'engagement particulier de certains enseignants pourrait être encouragé et valorisé par la reconnaissance d'une qualification en « français langue seconde et langue de scolarisation » dans le cadre des centres académiques compétents¹⁸⁸. Cette qualification serait prise en compte dans la gestion de leur carrière (affectations, progression d'échelons...) et leur donnerait la légitimité pour initier et animer dans les établissements les projets pédagogiques ciblés sur la réussite des élèves issus de l'immigration. On pourrait également mettre en place un suivi spécifique des élèves non-francophones après leur année d'accueil.

188 CASNAV (centre académique pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage) : structure académique qui assure la formation des personnels enseignant le français langue seconde. Il met à disposition un fonds documentaire et assure des missions d'expertise, avec une qualité variable selon les académies et plus ou moins en cohérence avec un projet éducatif d'ensemble.

ANNEXE 9 – Remédier au « mal logement » des migrants en favorisant leurs mobilités locatives vers le parc privé

L'accès au parc privé n'est pas spontanément aisé pour des migrants¹⁸⁹. Et le taux très faible de locataires immigrés africains, notamment d'Afrique noire, dans le parc privé est observé pour toutes les catégories sociales, même celles qui sont dotées de capacités financières moyennes et alors même que la régularité de paiement des loyers des migrants est supérieure à la moyenne. La moindre représentation dans le parc privé résulte donc sans doute des discriminations dont ils font l'objet : l'étranger ou la personne perçue comme étrangère sont porteurs d'une image négative dont nombre de propriétaires craignent qu'elle ne dégrade la représentation externe du quartier ou de l'immeuble¹⁹⁰. La mission propose de contourner l'obstacle en utilisant le dispositif du conventionnement, afin de permettre aux catégories moyennes de sortir du parc social.

Le parc locatif privé représente 5,1 millions de logements et 2 millions de logements vacants et abrite 20,5 % des ménages. Il a enregistré une croissance de 514 000 logements en dix ans, notamment sous l'effet d'avantages fiscaux et de subventions. Les politiques mises en place tentent en effet d'accroître l'offre de logements locatifs grâce à des aides publiques diverses accordées en contrepartie d'obligations souscrites pour une durée fixée à l'avance. Pour la réhabilitation du parc privé ancien, les aides fiscales sont assorties de subventions de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat¹⁹¹. En 2004, sur les 84.800 logements réhabilités subventionnés dans ce cadre, 25 300 ont fait l'objet d'un loyer maîtrisé après travaux, (dont 8 365 conventionnés). L'objectif affiché est de parvenir à un total de 200 000 logements à loyer maîtrisé d'ici 2009 et de contribuer à la remise sur le marché de 100 000 logements vacants sur la même période.

Aujourd'hui, un logement construit pas un bailleur social bénéficie d'aides publiques qui peuvent atteindre 39 000 euros, en contrepartie de la conservation définitive du caractère social du logement (à titre documentaire, le coût de revient moyen à la construction est de l'ordre de 100 000 euros, dont 25% pour le foncier en région parisienne, un peu moins de 80 000 euros en province¹⁹²).

Les différentes modalités de conventionnement mises en place en association avec l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat en vue de la réhabilitation du bâti ancien existant dans une perspective locative sous conditions de ressources, notamment dans le cadre de la nouvelle loi portant engagement national sur le logement (article 7 bis) peuvent conduire à un subventionnement qui, en cumulant aides à la rénovation, exonérations fiscales et possibilités élargies d'amortissement, peut aller jusqu'à 50 000 euros par logement. En contrepartie, le propriétaire prend l'engagement (pour une durée de douze ans au maximum) de louer à un locataire de son choix en respectant des niveaux de loyer réglementés (n'excédant pas 70% du prix du marché) et des plafonds de ressources pour les locataires ; la convention ouvre le droit à l'aide personnalisée au logement en tiers payant.

D'autre part les bailleurs sociaux ont des listes d'attente de demandeurs de logements qui s'allongent d'autant plus que la mobilité, notamment des migrants de leur parc, est faible. En conséquence, la mission propose d'assortir les conventions passées avec les bailleurs privés, dans les unités urbaines déficitaires en logements, d'une clause prévoyant que les bailleurs sociaux proposeront au propriétaire une liste, établie à partir de celle des demandeurs de logements sociaux en attente, de trois ménages répondant aux conditions de ressources, le

¹⁸⁹ Même si le « droit au logement » prévoit « la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales » et interdisant la discrimination (art 158, loi 2002-73 du 17 janvier 2002).

¹⁹⁰ *Les discriminations à l'encontre des catégories moyennes étrangères ou perçues comme étrangères sur le marché du locatif privé*, F. Belmessous, H. Belmessous, L. Chebbah-Malicet, F. Chignier-Riboulon, laboratoire CERAMAC, étude financée par le FASILD, septembre 2003.

¹⁹¹ Le taux de subvention, 20 % du montant des travaux éligibles, est nettement majoré lorsque le propriétaire s'engage à respecter un plafond de loyer.

¹⁹² Entretien de la mission avec l'Union sociale pour l'habitat.

choix du locataire devant s'effectuer entre les trois dossiers proposés. Le locataire bénéficierait d'un mécanisme du type *locapass*, pris en charge par les bailleurs sociaux établissant la liste, offrant au propriétaire une garantie de trois ans, qu'il pourrait assortir d'une assurance volontaire couvrant les impayés réels et les risques de dégradation du bien.

La mission considère qu'un tel dispositif enclenche un processus vertueux : il permet de réduire les listes d'attente (l'ordre de grandeur du nombre de conventionnements attendus annuellement est de 60 000), de favoriser la mixité sociale par le biais de la dispersion des populations en attente dans un parc privé émietté, et de garantir en bonne partie les bailleurs contre les aléas locatifs. La mission fait l'hypothèse qu'un bailleur qui n'aura pas eu de difficulté avec un locataire reconduira son bail au-delà de la durée du conventionnement s'il maintient le logement dans le parc locatif.

ANNEXE 10 – Le projet de Cyberbases au Maroc

Le réseau Cyberbase, développé par la Caisse des Dépôts et Consignations¹⁹³, regroupe plus de 430 espaces publics numériques (EPN) en France. Ces espaces sont des lieux ouverts à tous et dotés d'équipements informatiques (10 à 20 ordinateurs en moyenne) pour un accès facilité à internet et aux nouvelles technologies. Ils permettent à chacun, quel que soit son niveau, de découvrir les différents usages de l'internet en apprenant par le biais d'ateliers de formation ou par le soutien individuel d'animateurs. Cet espace permet un accès à des services éducatifs, économiques, administratifs et culturels. Des groupes scolaires peuvent y venir également pour se former.

Fin 2003, un rapport d'enquête du groupement « Education et territoires » montrait que le public atteint était bien celui visé par l'objectif de réduction de la fracture numérique, à savoir des personnes à faible niveau de revenus, à faible niveau de qualification et de formation, des adultes et personnes âgées, des personnes vivant dans des zones faiblement pourvues en équipements d'accès publics numériques. Ainsi, 41% des usagers n'avaient pas d'accès à internet et seuls 18% avaient un accès chez eux. 40% des usagers se déclaraient néophytes. Ces néophytes sont pour 60% des chômeurs ou retraités, ou des ouvriers.

La CDC et la Caisse de Dépôt et de Gestion Marocaine ont signé un accord le 27 septembre 2005 pour développer des cyberbases au Maroc. Elles ont créé une société commune ACACIA.Net en charge du déploiement du projet. Les 20 premières Cyberbases vont être financées intégralement par le Ministère de l'Intérieur Marocain. Le projet porte sur l'installation à terme de 200 Cyberbases dans le pays.

¹⁹³ La CDC participe à l'investissement initial à hauteur de 30% et assure également une assistance à la maîtrise d'ouvrage.