

B 28 470

Collection des **rapports officiels**

Rapport au Premier ministre

**Pour un modèle
français
d'intégration**
Premier
rapport annuel

Haut Conseil à l'intégration

La **documentation** Française





Rapport au Premier ministre

Pour un modèle français d'intégration

Premier rapport annuel

Haut Conseil à l'intégration



Rapport officiel

© La **documentation**
Française

ISBN 2-11-002550-6
ISSN 0981-3764
Paris, 1991

Sommaire

Composition du Haut Conseil à l'intégration	5
Introduction	7
Chapitre 1	
De l'immigration à l'intégration	9
La population française : un brassage séculaire	11
Nouvelles contraintes, nouvelles perspectives	13
Les principales définitions	15
Qu'est-ce que l'intégration ?	18
Les critères de l'intégration et sa perception sur le terrain	20
Chapitre 2	
La connaissance de l'immigration et de l'intégration	23
Présence étrangère et brassage des populations	27
Les flux migratoires récents en France et dans quelques pays européens	33
Quelle approche statistique de l'intégration ?	38

Chapitre 3	
Les politiques d'intégration	49
Les principes d'une politique d'intégration	52
Aller plus vite et plus loin	57
Conclusion	69
Annexes	71
Annexe 1	
Intégration : l'organisation administrative	73
Annexe 2	
Pour une politique des foyers. Vers une politique du logement	101
Annexe 3	
Les prestations sociales allouées aux ressortissants étrangers	117
Annexe 4	
L'immigration et l'intégration : la connaissance	141
Liste des personnalités entendues par le Haut Conseil à l'intégration	185

Composition du Haut Conseil à l'intégration

Membres

M. Marceau LONG
Président, vice-président du Conseil d'État

M^{me} Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT
Inspecteur général des affaires sociales

M. Jean-Pierre DELALANDE
Député, maire de Deuil-la-Barre

M. André DILIGENT
Sénateur, maire de Roubaix

M. Philippe FARINE
Vice-président du Conseil national des populations immigrées

M. Stéphane HESSEL
Ambassadeur de France

M. Anicet LE PORS
Conseiller d'État, ancien ministre

M. Georges MORIN
Maire-adjoint de Gières, conseiller technique auprès du
ministre de l'Agriculture et de la Forêt

M. Jacques VOISARD
Président du Comité de décentralisation

Secrétariat

M. Hubert PREVOT
Secrétaire général à l'intégration, secrétaire du Haut Conseil
Assisté de

M^{me} Christiane DUCASTELLE
Chargée de mission au Secrétariat général à l'intégration

Rapporteur général

M. Jean-Paul COSTA
Conseiller d'État

Rapporteurs

M. Thierry TUOT
Rapporteur spécial, maître des requêtes au Conseil d'État

M^{me} Dominique LAURENT
Rapporteur permanent, maître des requêtes au Conseil d'État

M. Jean GAEREMYNCK

Rapporteur permanent, maître des requêtes au Conseil d'État

Ont collaboré aux travaux du Haut Conseil

M^{me} Jacqueline COSTA-LASCOUX

Directeur de recherche au CNRS

M. Claude-Valentin MARIE

Chargé de mission à la Mission interministérielle pour la lutte contre le travail clandestin, l'emploi non déclaré et les trafics de main-d'œuvre.

Introduction

Dans son premier rapport annuel, le Haut Conseil a eu pour souci de poser d'abord avec le plus de clarté possible le cadre dans lequel il conviendra d'inscrire la politique que les pouvoirs publics devront mener pour atteindre l'ensemble des objectifs — aujourd'hui essentiels pour la stabilité et la cohésion de la société française — que recouvre la notion d'intégration.

Il lui a paru nécessaire à cet effet de cerner avec précision des termes que le langage courant a tendance à confondre ou à mal distinguer : les étrangers, les immigrés, les personnes d'origine étrangère, les populations exclues ou marginalisées. Et à leur égard il importait d'éclairer le concept d'intégration, de comprendre comment elle se fait, à quels obstacles anciens et nouveaux elle se heurte, quelle importance son succès revêt pour l'ensemble de notre société confrontée aux défis économiques, démographiques et sociaux de cette fin de siècle.

C'est l'objet de la première partie du rapport intitulée « De l'immigration à l'intégration ».

Elle débouche tout naturellement sur une préoccupation, dont le Premier Ministre avait fait part au Haut Conseil dès son installation le 9 mars 1990 et qu'il avait réitérée le 25 mai suivant : « celle de dissiper les fantasmes qui entourent la présence des étrangers en France, en substituant aux informations lacunaires, dispersées, parfois incohérentes ou tout simplement inexistantes une connaissance aussi exacte que possible des données relatives aux flux d'immigration, à la présence évolutive et à la situation juridique des étrangers sur le sol français ».

Conscient de l'importance et de la complexité de cette mission, le Haut Conseil s'est penché sur l'ensemble des statistiques disponibles et a tenté d'en tirer les données les plus éclairantes. Il l'a fait notamment grâce à un groupe de travail qu'il a institué auprès de lui et qui comprend des représentants des différentes administrations chargées de produire des statistiques, au premier rang desquelles l'INSEE, qui a fourni à l'élaboration du présent rapport une aide très précieuse.

La connaissance de l'immigration et de la présence étrangère en France constitue donc la deuxième partie du rapport. Elle montre que la présence étrangère est une donnée permanente de notre société.

Le Haut Conseil s'est efforcé de présenter une approche chiffrée, sinon de l'intégration du moins de l'évolution des situations économique, sociale et juridique des étrangers sur la période récente.

Il en découle logiquement une interrogation sur les politiques d'intégration que le gouvernement, prenant ainsi la suite des gouvernements antérieurs, se propose de mettre en place et qui l'ont déjà conduit à un ensemble de mesures, dont la création du Haut Conseil lui-même. Dans la troisième partie de son rapport celui-ci a jugé nécessaire de réfléchir aux principes de base de ces politiques. Sa mission n'étant pas limitée au court terme, il a inscrit cette réflexion dans la durée, dimension indispensable à une juste appréciation de l'influence qu'exerce l'intégration des apports humains extérieurs à la société française, des mécanismes d'acquisition de la nationalité française, des limites que comporte la maîtrise des flux migratoires.

En même temps il a fait porter l'étude sur quelques secteurs prioritaires qui appellent des réponses plus rapides et plus énergiques : l'organisation administrative, la politique des prestations sociales, celle du logement et particulièrement des foyers.

Enfin il a cru devoir annoncer dès maintenant, sans avoir pu les traiter dans son premier rapport, les grands thèmes sur lesquels il compte faire porter ses réflexions ultérieures et qui sont l'éducation, l'emploi, la conception de la laïcité et l'approche européenne, principalement communautaire.

Tout au long de ces considérations, le Haut Conseil éprouve le besoin d'insister sur deux points : face aux transformations de la société française et aux changements de son environnement international, la France, comme d'ailleurs ses voisins européens et les autres grands pays industrialisés, doit à la fois prendre des mesures urgentes pour stopper la dégradation de certains secteurs de la vie collective et élaborer une politique de longue haleine qui ne portera ses fruits qu'au bout de plusieurs années. Cette politique renvoie nécessairement aux problèmes que rencontrent les sociétés démocratiques dans leur évolution vers le XXI^e siècle et dont la solution passe par des actions civiques, sociales et urbaines de caractère général.

Il importe que les solutions spécifiques que réclame l'intégration des immigrés pour leur permettre de jouer le rôle positif et enrichissant qui peut être le leur soient conçues en liaison étroite avec ces actions et le Haut Conseil se propose donc d'interpréter son mandat comme faisant de cette liaison un aspect essentiel des propositions qu'il formulera.

Chapitre I

De l'immigration à l'intégration

La population française : un brassage séculaire

La France n'a pas toujours été un pays d'immigration. A la veille de la Révolution française elle était le pays le plus peuplé d'Europe, comptant environ cinq fois plus d'habitants que l'Angleterre. Au XVIII^e siècle notre pays avait accueilli des étrangers illustres mais peu nombreux. En revanche, beaucoup de français s'étaient installés ailleurs, soit pour des raisons religieuses, comme les huguenots après la révocation de l'Édit de Nantes, soit pour des raisons économiques ou à la recherche de terres à coloniser, comme le Québec ou la Louisiane. C'est au tournant du XVIII^e et du XIX^e siècle que le basculement s'est fait : à de brèves interruptions près la France a été en guerre pendant vingt-trois ans, de 1792 à 1815. Les guerres révolutionnaires et surtout napoléoniennes ont entraîné une hémorragie démographique grave. Peu après, pendant près d'un siècle avant les autres nations européennes, la France a connu, sans qu'on sache encore ni pourquoi ni par quelles méthodes contraceptives, une baisse profonde et durable du taux de fécondité. Peu à peu, le manque de bras, la pénurie de main d'œuvre, dans un pays où la révolution industrielle, plus tardive qu'en Angleterre ou en Allemagne, s'est produite en s'appuyant sur un moindre exode rural, ont nécessité le recours à des travailleurs étrangers. Le phénomène de l'immigration, c'est-à-dire de la venue, généralement durable, sur le sol français de personnes de nationalité étrangère, date donc du début du XIX^e siècle. Elle a nettement précédé l'apparition des premières règles préfigurant le droit de l'immigration. Depuis cette date, non sans fluctuations, l'immigration est restée une constante de notre démographie.

Cette immigration, même si elle a donné lieu à toutes les époques à des phénomènes de rejet et à des campagnes xénophobes, a été sur le moyen-long terme assimilée et son apport démographique à la société française a été, jusqu'au troisième tiers du XX^e siècle, constructif, voire essentiel.

Comme le constate Fernand Braudel dans le Tome II de « L'Identité de la France », « c'est à partir de 1956 qu'une troisième vague se gonfle rapidement. En 1976 le nombre des immigrés s'estime à

3 700 000 (7 % de la population totale)... Avec la crise économique des années 70 cette troisième vague a atteint son plafond... En tous cas pour la première fois, je crois, sur le plan national l'immigration pose à la France une sorte de problème « colonial », cette fois planté à l'intérieur d'elle-même. Avec des incidences politiques qui tendent à occulter la complexité de phénomènes de rejet — réciproque — qu'on ne peut nier autant qu'on les déplore ».

Et plus loin Fernand Braudel pose le problème du coût de cette immigration. « Faut-il aujourd'hui, alors que la marée économique reflue, accuser cette main d'œuvre de peser sur notre économie ? Lui reprocher de prendre sa part des indemnités de chômage ? De contribuer trop lourdement du fait de son taux de natalité au déficit de la Sécurité sociale ? Ces accusations sont probablement excessives. Mais seraient-elles exactes que le problème n'est pas à poser. Les immigrés installés chez nous depuis longtemps ont contribué à la croissance française, à l'embourgeoisement d'une partie de notre prolétariat, à l'augmentation du niveau de vie général. Si nous devons tous le payer aujourd'hui, d'une façon ou d'une autre, même au prix d'une légère diminution de pouvoir d'achat, ce ne serait que simple justice ».

De son côté l'étude de l'histoire de l'immigration due à Gérard Noiriel dans son livre « Le Creuset Français », tout en prenant le contre-pied méthodologique du texte de Fernand Braudel, conclut à la force du « modèle français » qui, à l'inverse du modèle américain, a conduit tout au long des décennies passées à une fusion individuelle et non en termes de « groupes minoritaires » des étrangers dans la société française : « Ce qui fonde le véritable attachement de la majorité des individus à la société dans laquelle ils vivent... ce sont les possibilités qu'une société offre à ses membres de s'investir, de se réaliser, d'être reconnus, bref de trouver des raisons de vivre et de défendre le milieu où ils sont. C'est peut-être à ce niveau que réside la principale spécificité des problèmes de la « deuxième génération » actuelle (qui sont aussi ceux de toute la jeunesse des classes populaires) ».

Nouvelles contraintes, nouvelles perspectives

Mais le fonctionnement du modèle français se trouve depuis une dizaine d'années et plus brutalement depuis 1989 confronté à une situation radicalement nouvelle et dont il serait imprudent de minimiser les risques. La pression démographique des pays du Sud de la Méditerranée, Maghreb, Turquie, Afrique subsaharienne, se conjugue avec l'évolution rapide des pays de l'Est et l'irruption d'hommes et de femmes en quête de zones de prospérité économique dont ils mesurent mal les capacités d'absorption, sans même compter les vrais demandeurs d'asile fuyant l'oppression sous tous les climats.

S'agit-il d'une nouvelle poussée à laquelle nulle force ne pourrait s'opposer ?

En réalité nous assistons à deux phénomènes simultanés dont il est essentiel de prendre la mesure, l'un positif mais souvent mal compris par l'opinion publique, l'autre inquiétant, souvent explosif et à terme dangereux pour la stabilité sociale et la démocratie politique dans notre pays.

Le premier c'est l'attrait qu'exerce la France sur un nombre important d'étrangers, venus chez nous avant le grand coup de frein donné à l'immigration en 1974 et dont désormais la très grande majorité choisit de s'y établir et d'y faire vivre leurs enfants, le temps des travailleurs migrants venus pour « faire des économies » et repartir dans leur pays d'origine étant révolu. Par la qualité de leur travail, leur compétence, leur énergie, la plus grande partie d'entre eux constituent, comme par le passé, un apport précieux pour la société française, tant du point de vue économique et démographique que du point de vue culturel. Tant de noms d'artistes illustres, mais aussi d'artisans modestes, de travailleurs indispensables dans des secteurs entiers de notre économie, de chefs d'entreprise audacieux, de savants éminents sont là pour en témoigner.

Leur nombre dans la population française n'est pas plus élevé que dans les autres pays européens et ne le serait pas davantage si, au bénéfice d'un effort de solidarité internationale qui compléterait celui que

doit représenter notre aide au développement des pays d'origine, il se rapprochait de celui de l'Allemagne par exemple.

A condition de disposer d'un emploi régulier, d'un statut juridique stable et clair, pour eux-mêmes et pour leur environnement, ces étrangers en voie d'acquérir la nationalité française, eux ou leurs enfants, par l'effet de notre « jus soli » et selon la problématique développée par M^{me} Tribalat, chercheur à l'INED, dont le schéma est expliqué en annexe au rapport, participeraient heureusement au brassage séculaire de la population française.

Mais un deuxième phénomène, redoutable celui-là, frappe l'observateur de l'immigration. Il tire sa force de la perméabilité de nos frontières, mais il est lié dans ses effets à l'évolution inquiétante de la société française dans son ensemble. Comme toutes les sociétés industrialisées modernes et comme la société américaine, la société française voit se creuser l'écart entre ceux que portent les valeurs de la consommation et de l'argent au titre de l'hégémonie dont elles jouissent, c'est-à-dire les « gagners » ou réputés tels, et ceux que des handicaps de toute espèce — sociaux, physiques, juridiques, économiques ou culturels — réduisent à la situation de « laissés-pour-compte ».

Comme en témoignent les travaux du CERC, avec un chômage qui touche environ 10 % des actifs, plus de 20 % des jeunes de 15 à 24 ans et presque 30 % des étrangers dans cette tranche d'âge⁽¹⁾, s'est constitué depuis une quinzaine d'années un nouveau prolétariat, vivant dans des quartiers souvent déshérités, aux écoles en situation difficile, aux logements dégradés, parfois dans des espaces péri-urbains incontrôlables, où sévissent côte à côte l'analphabétisme, la sous-qualification professionnelle, les tensions raciales et xénophobes et le rejet réciproque, générateurs de délinquance et de violences.

Ce sont les deux ou trois millions d'hommes, de femmes, d'enfants fragilisés par l'évolution économique de notre société, à laquelle l'unification européenne n'apportera sans doute de remède que dans une ou deux décennies, auxquels doit s'appliquer — toutes races et tous statuts juridiques confondus — la notion d'intégration.

C'est pour eux, en commençant par les plus précarisés et les plus exposés aux effets de révolte, que les pouvoirs publics devront définir des politiques sociales novatrices, coûteuses incontestablement mais combien rentables en termes d'harmonie sociale.

Pour que les mesures d'intégration que le Haut Conseil propose dans la troisième partie de ce rapport aient toute leur efficacité, elles devront impérativement s'inscrire dans ce cadre.

(1) Ces chiffres ne concernent ni le « chômage larvé », ni les populations françaises d'origine étrangère.

Les principales définitions

Compte tenu de l'évolution ainsi décrite, il convient de mieux définir des notions souvent utilisées, délibérément ou non, de façon imprécise ou confuse.

La notion d'étranger

Elle est apparemment simple, puisque juridiquement un étranger est une personne (résidant en France) qui n'a pas la nationalité française. Cependant, si la définition de la population étrangère est claire, sa connaissance, à une époque donnée, n'est pas exempte d'imprécisions. Le nombre d'individus bénéficiant d'une double nationalité, soit par double attribution, soit par acquisition sans perte de la nationalité antérieure, est en augmentation. Ces personnes qui, lorsqu'elles résident en France, sont françaises et ne peuvent faire valoir leur autre nationalité, constituent une population mal enregistrée. Les déclarations individuelles sont en effet quelquefois erronées surtout en ce qui concerne les enfants d'étrangers.

La notion d'immigré

On parle souvent, mais abusivement, d'immigrés de la deuxième génération. En fait, mieux vaut définir rigoureusement l'immigré comme quelqu'un qui est né à l'étranger, qui est entré en France et qui y vit en général définitivement (le terme « migrant » convient mieux pour les mouvements saisonniers ou temporaires et bien entendu les touristes ne sont pas des immigrés, ni même des « migrants »).

En dépit de leur sens très différent, les termes d'étranger et d'immigré sont employés le plus souvent l'un pour l'autre.

En réalité il y a des immigrés qui sont restés étrangers et des immigrés qui sont devenus français.

On notera que si le droit repose sur la distinction national/étranger, le phénomène migratoire est le plus fréquent à être reconnu

sur le plan institutionnel : Direction de la Population et des Migrations, Office des Migrations Internationales.

La notion de personnes d'origine étrangère

M^{me} Tribalat ajoute dans ses travaux un troisième concept : celui de personnes d'origine étrangère ou, pour être plus précis, celui de personnes nées en France d'un parent (ou d'un grand-parent) ayant immigré en France. Le grand intérêt de la prise en compte de cette troisième catégorie est double : sur le plan sociologique il correspond à une réalité qui est assez aisément perceptible ; sur le plan de la compréhension du processus dynamique de l'intégration, il permet de mettre en valeur l'effet du temps, non seulement en termes de durée du séjour mais aussi en termes de succession de générations.

Inversement, plus on s'éloigne du critère juridique simple (français/étrangers), plus on a du mal à cerner la catégorie à laquelle on s'attache. Car s'il est vrai que les recensements permettent de connaître nationalité et lieu de naissance, en revanche d'autres statistiques concernant l'emploi, la formation, les salaires, ne permettent pas de repérer les immigrés et les personnes issues de l'immigration.

Toutefois le recueil d'informations sur les parents et les grands-parents fait l'objet d'une surveillance pointilleuse de la part de la CNIL. Bien entendu il faut souligner qu'utile au plan de la recherche sociologique ainsi que de la connaissance de la constitution de la société française la notion de « personne d'origine étrangère » n'a aucune valeur juridique. En effet, la nationalité ne se divise pas. Ou alors on prend le risque d'entrer dans la logique du gouvernement de Vichy pour laquelle, qu'il s'agisse du droit d'être fonctionnaire, de celui de conserver le bénéfice d'une naturalisation, ou encore du statut des Juifs, le nombre d'aïeux français pouvait être déterminant...

La notion de personnes exclues ou marginalisées

Comme nous l'avons souligné plus haut, les trois catégories ci-dessus sont loin de recouvrir la totalité des personnes rencontrant des difficultés d'intégration dans la société française.

D'une part de nombreux étrangers et immigrés ne souffrent d'aucun problème d'intégration. D'autre part il existe des populations juridiquement françaises dès l'origine qui rencontrent souvent des problèmes d'intégration très importants : par exemple, nos compatriotes des départements et territoires d'Outre-mer résidant en France, ou encore nos compatriotes d'Algérie d'origine nord-africaine et leurs enfants (il s'agit pour l'essentiel, mais non uniquement, des anciens « harkis » dont la situation est malheureusement, de façon globale, très critique), ou encore les « gens

du voyage», pour reprendre le titre du rapport de mission remis par M. Arsène Delamon au Premier Ministre en juillet 1990 : français et de longue date dans leur grande majorité, ils se heurtent eux aussi à des difficultés d'intégration, dont toutes ne résultent pas de leur propre volonté de conserver un mode de vie original.

Enfin la société française compte ses propres exclus ou, pour mieux dire, car la notion d'exclusion est ambiguë, ses membres en voie de marginalisation. Et c'est bien la cohabitation explosive en de nombreux quartiers ou cités entre des immigrés récents et des populations françaises en voie de marginalisation qui constitue actuellement l'un des problèmes les plus graves auxquels notre société est exposée. Si on n'y prend garde, l'intégration de fait dans de tels contextes risque de se faire non comme une chance de promotion ou d'ascension sociale, mais au contraire comme une « intégration-exclusion », comme un accueil au sein de cette part de notre société qui est elle-même en grave situation d'échec et qui a autant besoin que l'immigration d'une « intégration-participation ».

Qu'est-ce que l'intégration ?

Le Haut Conseil a donc estimé indispensable, sans entrer dans une querelle sémiologique, de définir pour sa part ce qu'il entend par ce terme qui fait partie de son titre même. A cet effet il s'est notamment appuyé sur les travaux et les écrits de Madame Jacqueline Costa-Lascoux, chercheur au CNRS, et notamment son livre « De l'immigré au citoyen ».

Après avoir analysé les concepts voisins et pourtant différents d'assimilation, d'intégration et d'insertion, M^{me} Costa-Lascoux écrit que, traduites en termes de choix politiques, « l'assimilation souligne l'unité de la communauté nationale, l'intégration, le choix et la participation des nouveaux membres, l'insertion, les conditions d'accueil de l'étranger avec le maintien du particularisme d'origine ».

Le Haut Conseil estime qu'il faut concevoir l'intégration non comme une sorte de voie moyenne entre l'assimilation et l'insertion, mais comme un processus spécifique : par ce processus il s'agit de susciter la participation active à la société nationale d'éléments variés et différents, tout en acceptant la subsistance de spécificités culturelles, sociales et morales et en tenant pour vrai que l'ensemble s'enrichit de cette variété, de cette complexité. Sans nier les différences, en sachant les prendre en compte sans les exalter, c'est sur les ressemblances et les convergences qu'une politique d'intégration met l'accent afin, dans l'égalité des droits et des obligations, de rendre solidaires les différentes composantes ethniques et culturelles de notre société et de donner à chacun, quelle que soit son origine, la possibilité de vivre dans cette société dont il a accepté les règles et dont il devient un élément constituant.

Bien entendu une politique d'intégration implique l'adhésion de tous à un minimum de valeurs communes, l'acceptation individuelle et collective d'un cadre global de référence. L'une des difficultés actuelles de l'intégration vient du fait que, l'immigration provenant de régions plus éloignées, le système de valeurs sociales, culturelles, juridiques, religieuses des immigrants récents est plus éloigné que par le passé du système de valeurs traditionnellement dominant dans notre pays et d'ailleurs contesté à son tour par une bonne partie des nouveaux prolétaires. Le pari de l'intégration est que cette contestation peut être surmontée et des valeurs de

tolérance et de respect des droits de l'homme affirmées avec assez de force pour que la fusion des immigrants dans la collectivité nationale continue à l'enrichir et à contribuer à son rayonnement.

Conformément à ce pari, le Haut Conseil affirme sa conviction que la conception française de l'intégration doit obéir à *une logique d'égalité et non à une logique de minorités*. Les principes identitaires et égalitaires qui remontent à la Révolution et à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen imprègnent notre conception, fondée ainsi sur l'égalité des individus devant la loi, quelles que soient leurs origines, leur race, leur religion... à l'exclusion d'une reconnaissance institutionnelle des minorités. En Europe de l'Ouest, cette conception est partagée par des pays comme l'Allemagne et la Belgique, alors que les Pays-Bas ou le Royaume-Uni font largement sa place à la politique des minorités.

Depuis les changements survenus en Europe de l'Est, beaucoup de pays de cette zone souhaitent à leur tour une consécration des minorités ; de fortes pressions s'exercent notamment sur le Conseil de l'Europe pour que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales soit amendée en ce sens. Une telle évolution, contraire à nos traditions, apparaît également dangereuse pour notre pays : la lutte contre le racisme, la xénophobie, les discriminations, qui peut en France s'appuyer sur un arsenal juridique bien armé, se heurte dans les faits à un « racisme ordinaire » diffus et difficile à combattre ; un changement de logique serait loin de garantir une meilleure efficacité et comporterait des risques de déclin de l'unité nationale.

Une autre constatation que l'on peut faire à propos de la conception française de l'intégration, c'est l'importance de la nationalité. La nationalité française est perçue comme un signe de réussite de l'intégration et de fait c'est bien ainsi que s'effectuent les acquisitions de nationalité. Quant à la participation à la vie politique, elle apparaît comme le couronnement de l'intégration plus que comme un préalable à celle-ci. Là encore, les pratiques varient beaucoup d'un pays à l'autre : nos voisins britanniques par exemple sont loin de partager les mêmes conceptions.

La nôtre est-elle partagée par les immigrants eux-mêmes ? Tout naturellement ceux que frappent de plein fouet la précarisation et la xénophobie rechercheront dans la chaleur communautaire ou dans l'identification religieuse un refuge contre l'exclusion. Mais il semble bien que la majorité d'entre eux, adultes et plus encore jeunes, n'y voient qu'un point d'appui temporaire pour faire valoir leurs revendications alors que celles-ci tendent à faire d'eux, aussi rapidement que possible des Français « comme les autres ».

Les critères de l'intégration et sa perception sur le terrain

Dès le début de ses travaux, le Haut Conseil s'est efforcé de dégager, pour les différentes composantes de l'immigration, des critères aussi concrets et précis que possible de leur degré d'intégration en évaluant à la fois les capacités de la société d'accueil et les comportements des individus qui y vivent.

L'exposé fait au Haut Conseil par M. Milleron, Directeur général de l'INSEE, a montré que certaines données statistiques étaient particulièrement aptes à traduire ce processus, même si son appréciation reste nécessairement subjective, qualitative, difficilement quantifiable.

Plus loin, dans la deuxième partie de son rapport consacrée à la connaissance statistique de l'immigration et de la présence étrangère, la réflexion méthodologique a été poussée aussi loin que possible et quelques principes de critériologie ont été définis. On y trouvera des indications encore préliminaires et très partielles sur la manière suivant laquelle se fait l'intégration des diverses composantes de l'immigration dans divers contextes. Mais il est déjà important de noter que la société n'est pas plus immobile que les individus qui la composent et que, de ce point de vue, l'intégration s'accompagne d'une promotion, d'une ascension sociale, soit de l'immigré lui-même, soit de ses enfants.

N'est-ce pas pareil, d'ailleurs, dans tous les grands pays d'accueil, aux États-Unis, au Canada, en Australie ? Le fait que le président, récemment élu, du Pérou soit d'origine japonaise est un signe d'intégration, isolé certes, mais difficilement contestable.

Le Haut Conseil entend poursuivre ses réflexions sur cette question. Mais il a voulu se faire dès maintenant une première idée de la perception qu'en ont les responsables sur le « terrain ».

Comptant en son sein plusieurs membres qui exercent des responsabilités électives locales et à leur initiative, il s'est efforcé de connaître les réactions, face aux situations d'immigration et aux phénomènes d'intégration (ou de non-intégration), de ces acteurs très directement concernés que sont les maires.

Le 27 juin 1990 le Haut Conseil a donc adressé aux maires de 73 villes de France, moyennes ou grandes, un questionnaire centré sur les effectifs, la situation et les problèmes des populations étrangères résidant dans leur commune. Sans vouloir constituer un échantillon scientifiquement représentatif des communes connaissant un nombre élevé de résidents étrangers, le Haut Conseil a retenu, sur la base d'une liste fournie par le Secrétariat général à l'intégration, un certain nombre de villes dont les caractéristiques paraissaient pouvoir donner une impression intéressante quant aux problèmes rencontrés par l'intégration. Les communes sont un lieu de connaissance privilégié et un centre de décisions particulièrement important et les maires disposent d'une expérience concrète, quotidienne, qu'il semblait indispensable de prendre en compte.

On trouvera en annexe le texte de ce questionnaire, la liste des villes ayant répondu et une analyse détaillée des réponses. Quarante communes (soit 55 % de celles interrogées) se sont prêtées à ce travail de réponse, difficile et qui s'ajoutait aux lourdes tâches de gestion auxquelles elles ont à faire face. De nombreux maires se sont déclarés prêts à poursuivre le dialogue, que le Haut Conseil estime indispensable, dans les mois à venir.

Quelques tendances générales se dégagent de l'ensemble de ces réponses :

- l'importance et l'origine géographique de la population étrangère : pour ces communes où la proportion des étrangers est importante (entre 9 et 47 % de la population totale) les nationalités principalement représentées sont, par ordre décroissant, la nationalité algérienne, qui vient de loin en tête, les nationalités marocaine, portugaise, espagnole, tunisienne, turque, italienne. Il y a donc prépondérance du Maghreb, subsistance d'une forte présence sud-européenne, ibérique surtout, émergence plus récente d'une colonie turque ;

- principales difficultés rencontrées par les populations étrangères : elles concernent l'habitat et l'emploi, en particulier le chômage des jeunes ;

- connaissance de la population étrangère : elle est mauvaise. Si, dans la majorité des villes, le recensement de 1990 s'est déroulé sans difficultés particulières, en revanche la plupart ne sont pas ou sont mal informées de l'arrivée chez elles d'étrangers et presque aucune n'arrive à mesurer l'importance du nombre de « clandestins » ou plus précisément d'étrangers séjournant irrégulièrement en France ;

- relations entre la municipalité et les populations étrangères : la grande majorité des communes consacrent des efforts à ces populations et à la prise en compte de leurs problèmes, mais ce sont surtout les associations, plus souvent nationales qu'intercommunautaires, qui jouent un rôle actif et permettent un dialogue ;

- les certificats d'hébergement : la demande de ces documents est le plus souvent en augmentation, sans que les communes puissent bien vérifier si les conditions de leur délivrance sont remplies ;



- le logement : sa situation est déplorable. Pour le logement social, la demande est de loin supérieure à l'offre ; les quartiers difficiles sont légion ; les maires maîtrisent mal l'attribution des logements sociaux et connaissent mal les affectations de ces logements décidées par d'autres qu'eux.

- l'école : en général les élèves étrangers sont accueillis dans les mêmes conditions que les français en maternelle comme dans le primaire ; les titres de séjour sont rarement demandés pour les inscriptions ; l'échec scolaire est fréquent chez les étrangers, même si des activités périscolaires généralement soutenues par les communes sont menées presque partout ; les maires ne sont pas systématiquement informés par les inspections académiques des résultats scolaires dans les établissements qu'ils gèrent. Enfin l'enseignement des langues et cultures d'origine pose des problèmes sérieux.

- la délinquance : il s'agit le plus souvent d'une petite délinquance de profit répandue parmi les jeunes (de plus en plus jeunes) ; elle se rencontre surtout dans les quartiers difficiles des périphéries ; elle est souvent liée à la toxicomanie ; les conseils communaux de prévention de la délinquance jouent un rôle positif.

Cette présentation rapide ne peut rendre compte avec la vigueur souhaitable de l'impression d'isolement et d'inquiétude qu'éprouvent plusieurs maires face aux problèmes que posent certaines populations nouvellement installées dans leur commune. Rien n'est fait pour endiguer certains afflux irréguliers dont les plus récents proviennent des pays de l'Est.

Il s'agit là de situations dont les maires ressentent l'urgence et qui appellent des mesures beaucoup plus rapides et plus rigoureuses si l'on veut protéger les étrangers en situation régulière contre des débordements que la population française supporte mal.

Conscient de la gravité de certaines de ces situations, le Haut Conseil se propose d'appuyer dans les mois qui viennent ses recommandations aux pouvoirs publics en prenant pour base les relations qu'il a constituées par des rapports suivis et des auditions de maires directement concernés.

Chapitre II

La connaissance de l'immigration et de l'intégration

Au même titre que toute autre politique, la politique d'intégration doit pouvoir s'appuyer sur un système d'observation des phénomènes qu'elle entend maîtriser ou accompagner. La connaissance actuelle imprécise, partielle et dispersée, des phénomènes liés à l'immigration ne permet ni de suivre correctement les évolutions, ni d'évaluer la portée des décisions et rend d'autant plus difficile une information claire de l'opinion publique.

Répondant aux nombreuses critiques relatives à notre système d'observation en la matière, le Premier ministre, dans sa lettre du 29 mai 1990, a confié à une instance unique — le Haut Conseil à l'intégration — « la responsabilité de l'ensemble des données statistiques relatives à la composition et aux variations des flux d'immigration, à la présence et à la situation juridique des étrangers sur le sol français. Le Haut Conseil est chargé de les tenir régulièrement à jour et elles seront reprises dans un rapport annuel public ».

Conscient que les tâches de production, d'exploitation, de mise à jour et de publication des statistiques sont du ressort des institutions publiques et services ministériels chargés de l'observation statistique, le Haut Conseil entend donc assurer sa mission avec la collaboration active de ces organismes. Par son rôle d'impulsion et de coordination, il vise à terme l'amélioration et l'enrichissement des moyens de connaissance de l'immigration et de l'intégration.

Ce travail de longue haleine demandera pour chacun des organismes concernés une mobilisation nouvelle de moyens vers cet objectif commun, alors que jusqu'à ces derniers temps, le domaine de l'immigration a été relativement négligé⁽¹⁾. Il demandera également un long effort de réflexion sur les définitions et concepts à retenir, les données à saisir, les catégories à traiter, les exploitations souhaitables et leur présentation publique.

Pour mener à bien sa mission, le Haut Conseil a créé auprès de lui un groupe de travail, dont la composition est présentée en annexe, qui

(1) L'INSEE a déjà répondu à l'appel des pouvoirs publics et du Haut Conseil, en créant en son sein une cellule « immigration ».

sera le lieu de ce travail dynamique, et devrait être, dès l'année 1991, la source du rapport public demandé par le Premier ministre.

Dans ce premier rapport, le Haut Conseil n'a pas cherché à présenter de façon exhaustive les statistiques disponibles⁽²⁾, mais à illustrer la réalité de l'intégration par quelques éléments chiffrés.

(2) Ce travail a été réalisé en 1990 par la Direction de la Population et des Migrations (Documentation française : « Regard sur l'immigration et la présence étrangère en France », A. Lebon).

Présence étrangère et brassage des populations

Le bilan sur un siècle

L'immigration étrangère est un phénomène ancien, constitutif du peuplement de la France et à l'origine de brassages de populations importants, grâce à la grande capacité d'intégration du droit de la nationalité française.

Notre système d'observation statistique courant dont l'enregistrement, fondé sur la nationalité, interdit toute interrogation sur l'origine des ascendants, ne permet pas de faire ressortir le rôle antérieur de l'immigration dans la population française.

Cette approche dynamique a fait l'objet de travaux de recherche menés par M^{me} Tribalat à l'INED⁽³⁾ et présentés ici succinctement. Le modèle mis en place, calé sur des statistiques disponibles depuis le début du siècle (recensements, statistiques d'état-civil, statistiques migratoires etc.) a permis à ce chercheur de suivre au cours du temps ces brassages de population et d'en faire le bilan en 1986.

Les effets conjoints du temps et des mécanismes du droit français de la nationalité sont illustrés dans le schéma présenté en page ci-après.

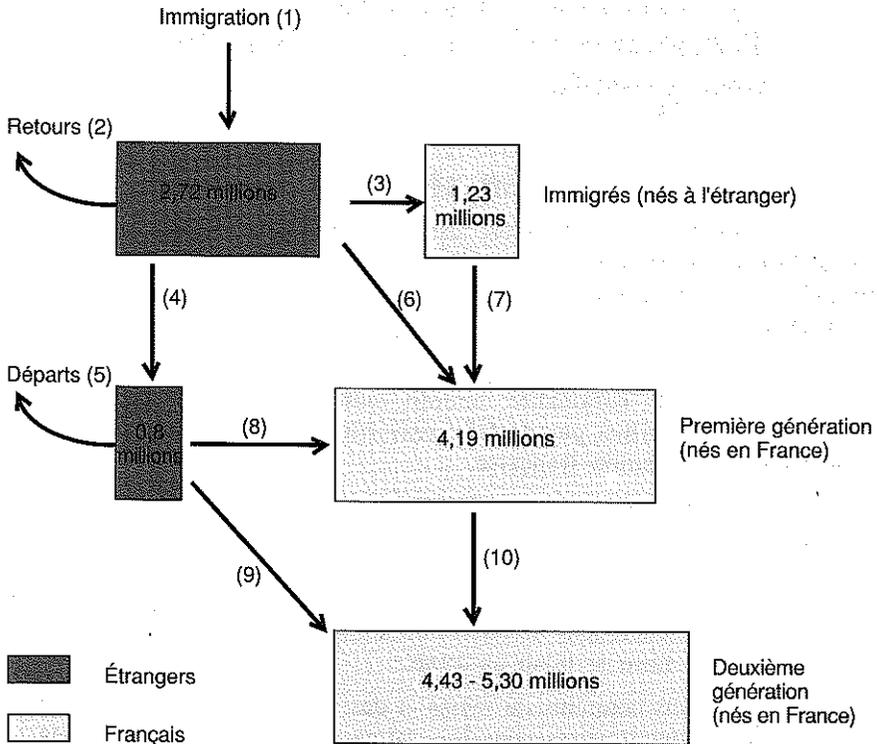
- les rectangles représentent les effectifs de population ;
- les flèches horizontales symbolisent les acquisitions de nationalité ;
- les flèches verticales traduisent les naissances avec transmission de nationalité ;
- les flèches obliques représentent les naissances d'enfants de nationalité française dont un ou deux parents sont étrangers.

Au premier janvier 1986, compte tenu des flux migratoires intervenus pendant un siècle, dont les plus importants ont été enregistrés

(3) « Cent ans d'immigration » — Étrangers d'hier, français d'aujourd'hui (Michèle Tribalat « travaux et documents de l'INED » à paraître en 1991).

dans les années 1920 et pendant les années 1960, le bilan du processus migratoire peut-être dressé :

Population composée des immigrés et des personnes nées en France dont un parent ou grand parent au moins a immigré depuis la fin du siècle dernier (situation au 1^{er} janvier 1986)



(3) Acquisitions de nationalité par des étrangers nés à l'étranger :
 • par déclaration (art. 37 : étrangers ayant un conjoint français ; art. 84 : étrangers mineurs par effet collectif) ;
 • par décret (naturalisation).

(6) Enfants d'un parent étranger et d'un parent français (art. 17).
 Enfants d'au moins un parent algérien né en Algérie avant 1963 (art. 23).

(8) Enfants nés en France de parents étrangers nés hors de France, français :
 • à leur majorité (art. 44) ;
 • avant leur majorité (art. 52 à 54 ; art. 84).

(9) Enfants nés en France de parents étrangers eux-mêmes nés en France (art. 23).

NB : les estimations des flux sont présentées en annexe.

Source : INED, M. Tribalat.

— la population immigrée, estimée à partir des données du recensement 1982, mises à jour en 1986, représente 4 millions de personnes, dont près d'un tiers ont acquis la nationalité française.

— au cours des cent dernières années, les immigrés successivement arrivés ont donné naissance, en France, à des enfants. 5 millions seraient encore vivants ; 4,19 millions, soit 84 % d'entre eux sont de nationalité française.

— l'estimation de la génération des petits-enfants d'immigrés a nécessité pour l'INED des hypothèses qui ne permettent qu'une fourchette d'estimation. Entre 4,4 millions et 5,3 millions de personnes auraient au moins un grand-parent ayant immigré en France au cours des cent dernières années. Ces personnes sont toutes de nationalité française en vertu de l'article 23 du code de la nationalité.

Ces estimations sont particulièrement intéressantes pour mettre en évidence l'intensité des brassages de populations au cours du siècle passé : au 1^{er} janvier 1986, environ 10 millions de français ont une origine étrangère proche : soit qu'ils aient immigré eux-mêmes, soit qu'un de leurs parents ou de leurs grand-parents ait immigré.

La population étrangère présente en France à cette date, estimée par l'INED à partir des résultats du recensement de 1982, représente 3,5 millions de personnes dont 2,7 millions ont immigré.

Les tendances de l'évolution de la population étrangère depuis 1982⁽⁴⁾

En l'absence des premiers résultats de l'exploitation par l'INSEE du recensement de mars 1990, le Haut Conseil à l'intégration a souhaité pouvoir présenter les tendances de l'évolution récente de la population étrangère, compte-tenu des derniers flux enregistrés, et de l'analyse des facteurs d'évolution de 1975 et 1982.

Il convient, à ce stade, d'apporter quelques précisions sur le nombre d'étrangers vivant en France.

Un recensement fait l'objet de plusieurs exploitations.

La première exploitation du recensement de 1982 (sondage au 1/20) a conclu à la présence de 3 680 000 *étrangers*.

Il faut toutefois préciser qu'une exploitation plus tardive et plus complète (sondage au 1/4) a donné un résultat légèrement supérieur de la population étrangère en 1982 : 3 714 000 *étrangers*.

Ces comptabilisations qui sont établies sur des bases déclaratives de nationalité sont toutefois imprécises car elles incluent les personnes

(4) Étude réalisée, à la demande du Haut Conseil à l'intégration, par M. J.-C. Labat (INSEE). Non publiée.

de double nationalité française et algérienne qui se sont déclarées algériennes lors du recensement, soit 240 000 personnes en 1982.

Enfin, on ne peut passer sous silence les chiffres publiés par le Ministère de l'Intérieur qui sont établis à partir de la comptabilisation des titres de séjour délivrés aux étrangers de plus de 16 ans et de l'estimation du nombre de leurs enfants (3,4 millions de titres et 1,05 millions d'enfants). Il n'est pas nécessaire de revenir sur les sources d'erreurs maintes fois exposées qui entachent la qualité de cette statistique⁽⁵⁾.

Alors que le schéma présenté en page 28 s'appuie sur le chiffre corrigé des doubles nationaux issu de la seconde exploitation du recensement de 1982, l'étude des variations de la population étrangère depuis le recensement de 1982 qui suit repose sur le chiffre de 3 680 000 étrangers présents en 1982.

Les facteurs d'évolution de 1975 à 1982

La population étrangère évolue sous l'effet de plusieurs facteurs. Certains contribuent à l'accroître : l'immigration bien sûr, mais aussi les naissances d'enfants étrangers en France et les pertes de la nationalité française ; d'autres la font diminuer : la mortalité, l'émigration et les acquisitions de la nationalité française.

Ainsi, de 1976 à 1982, l'augmentation de 240 000 du nombre d'étrangers est, en fait, la résultante des flux suivants (pour la plupart des flux, il s'agit d'évaluations dont la précision réelle est inférieure au degré de précision apparent) :

– étrangers ayant immigré après 1976 :	+	820 000
– étrangers nés en France après 1976 :	+	440 000
– pertes de la nationalité française : pour mémoire ⁽⁶⁾		
Total des « entrées » :	+	<u>1 260 000</u>
– départs d'étrangers présents en 1975		
ou nés en France après 1975 :	–	460 000
– acquisitions de la nationalité française :	–	390 000
– décès d'étrangers en France :	–	170 000
Total des « sorties » :	–	<u>1 020 000</u>
Variation globale :	+	240 000

Environ le tiers des étrangers présents en 1982 n'étaient pas en France en 1975 : en contrepartie 30 % des étrangers présents en 1975 ne figuraient plus dans la population étrangère en 1982.

(5) Principalement :

- non prise en compte des départs volontaires et des décès ;
- double-comptes ;
- estimation du nombre d'enfants de moins de 16 ans (moins de 18 ans depuis la loi du 2 août 1989).

(6) Elles sont en nombre négligeable.

Le total des flux d'entrées et de sortie dépasse deux millions de mouvements, alors que leur somme algébrique est inférieure à trois cent mille. Encore doit-on souligner que dans les évaluations présentées ici les étrangers arrivés après 1975 et repartis avant 1982 ne sont pas comptés (ni dans les entrées, ni dans les sorties).

Évolution de 1982 à 1990

Les résultats du recensement général de la population de mars 1990 concernant la population étrangère ne sont pas encore disponibles⁽⁷⁾. Selon toute vraisemblance le nombre d'étrangers est resté voisin de ce qu'il était en 1982, mais, pour l'instant il est impossible d'être beaucoup plus précis.

Sur la période 1982-1989 certains flux peuvent être évalués ;

- environ 400 000 enfants étrangers (au sens juridique) sont nés en France ;
- environ 180 000 étrangers sont décédés en France ;
- environ 500 000 étrangers sont devenus français (380 000 par décret ou par déclaration, 120 000 sans formalité).

Le bilan de ces trois flux, connus ou évaluables avec une précision convenable, est de -280 000. En d'autres termes, en l'absence de mouvements migratoires ou s'il y avait eu sur la période autant de départs que d'arrivées d'étrangers, le nombre d'étrangers aurait diminué d'environ 280 000.

Il est malheureusement impossible actuellement d'évaluer de façon précise le solde migratoire des étrangers sur la période intercensitaire 1982-1990. Les premiers résultats du recensement de 1990, publiés en juin par l'INSEE, font apparaître, pour l'ensemble de la population, une augmentation de 2 220 000 personnes par rapport à 1982. L'excédent naturel (naissances moins décès) sur la période étant estimé à 1 820 000, il reste un surplus de 400 000 personnes, qu'il serait, pour l'instant, abusif d'interpréter comme représentant le solde migratoire des étrangers. En effet, il est tout à fait possible qu'une partie importante du surplus soit due aux mesures nouvelles prises en 1990 par l'INSEE pour améliorer la couverture du recensement. Par ailleurs le solde migratoire des français, lui-même inconnu, n'a probablement pas été nul sur la période.

Ainsi, selon l'INSEE, le nombre d'étrangers recensés en 1990 est sans doute proche de celui de 1982, à 100 000 ou 200 000 près.

Si la population étrangère a peu évolué en volume depuis 1982, il est hors de doute qu'elle a, néanmoins, subi un très sensible renouvellement, analogue à celui observé de 1975 à 1982. Dans le prolongement de l'évolution antérieure à 1982, la part relative des nationalités de

(7) Résultats disponibles en juillet 1991.

la CEE n'a pu que se réduire, au profit de celles du Maghreb et surtout de celles d'Afrique Noire et d'Asie.

Une projection réalisée par l'INSEE en 1986 donnait les résultats suivants pour les différentes composantes de la population étrangère.

Variation relative du nombre d'étrangers

	de 1975 à 1982	de 1982 à 1989
Ensemble des étrangers	+ 7 %	+ 3 %
Nationalités de la CEE (12)	- 15 %	- 16 %
Nationalités du Maghreb	+ 28 %	+ 14 %
Autres nationalités	+ 48 %	+ 24 %
- dont Afrique	+ 91 %	+ 48 %
- dont Asie	+ 85 %	+ 46 %

Les évolutions enregistrées pour cette même période par différentes sources statistiques vont d'ailleurs dans le même sens comme le montre le tableau suivant.

Variations enregistrées de 1982 à 1989

	Enquête emploi 1989 (population de 15 ans et plus)	État-civil (naissances de mère étrangère)	Éducation nationale (élèves étrangers)
Ensemble des étrangers	+ 8 %	- 8 %	+ 4 %
C E E	- 6 %	- 20 %	- 34 %
Maghreb	+ 8 %	- 23 %	+ 14 %
Autres	+ 44 %	+ 40 %	+ 49 %

Les flux migratoires récents en France et dans quelques pays européens

Après avoir présenté, dans leur grande masse, les différents types de flux qui expliquent les variations de la population étrangère, le Haut Conseil a souhaité présenter plus particulièrement les flux migratoires, et apprécier la situation de la France par rapport à d'autres pays européens.

L'évolution des flux d'entrée en France depuis 1974 — année « d'arrêt de l'immigration du travail »

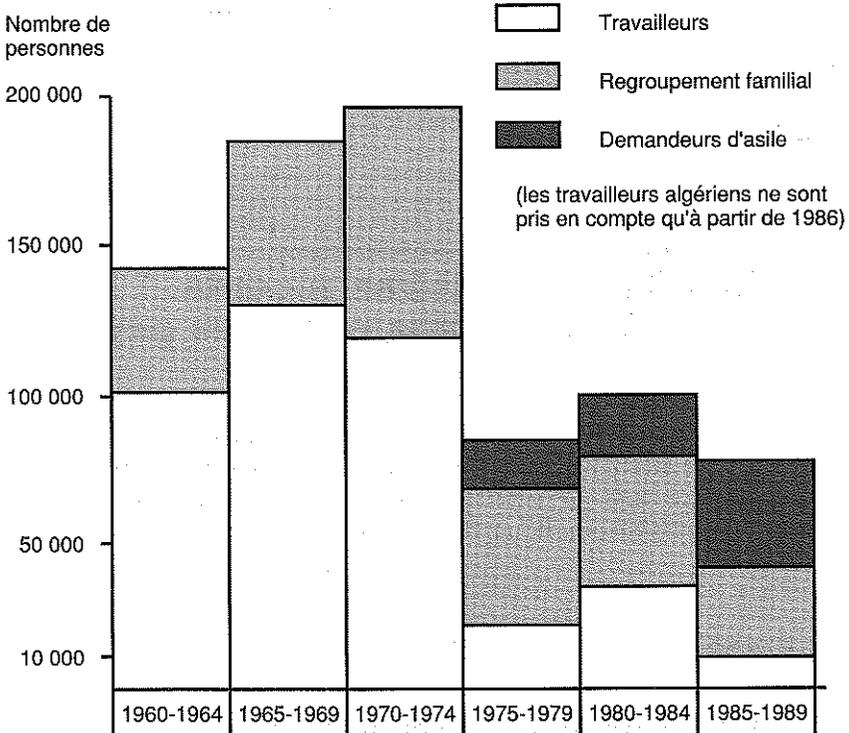
Malgré une légère reprise sur la dernière période, les entrées d'étrangers dues au travail et au regroupement familial sont très inférieures à celles qui étaient enregistrées avant 1974.

a) Sur la période 1985-1989, ce sont en moyenne 10 000 nouveaux travailleurs permanents qui ont été enregistrés chaque année par l'OMI. Il faut rappeler que pendant toute la période 1960-1974 ce sont en moyenne plus de 100 000 nouveaux travailleurs qui, chaque année, étaient comptabilisés par cet organisme. Donc, si ces flux d'entrée persistent, ils ont été considérablement réduits comme le montre le graphique page 34, et ce depuis 1975, même si l'on tient compte de l'opération de régularisation de 1982-1983.

Parmi les 15 600 travailleurs permanents enregistrés en 1989, 54 % d'entre eux étaient d'origine européenne (y compris les 7 % en provenance de l'Europe de l'Est) et un tiers était « cadres ou techniciens ».

b) Les flux d'immigration familiale qui ont connu des variations liées à celles des flux de travailleurs, mais moins importantes, ont baissé de plus de 70 000 entrées annuelles moyennes sur la période 1970-1974 à 30 000 sur la période 1985-1989, (35000 en 1989). Il faut toutefois noter que les familles rejoignantes de nationalités espagnole et

Nombre annuel moyen d'entrées d'étrangers enregistrées depuis 1960 suivant le motif de la venue en France



Source : OMI - OFPRA.

portugaise ne sont plus comptabilisées depuis 1986, année d'entrée de leur pays dans la CEE. Elles bénéficient, en effet, du régime de libre circulation, et ne sont plus obligées de s'adresser à l'OMI.

Compte tenu de ces remarques, les 34 594 personnes entrées en 1989 et comptabilisées au titre du regroupement familial étaient principalement d'origine maghrébine (62 %) — en particulier marocaine (36 %) — et turque (15 %).

Ces flux ne sont pas négligeables, et traduisent de la part de ces populations une volonté d'installation, au moins pour un temps, en France. Même si toutes ces familles ne sont pas appelées à s'y établir définitivement, une partie d'entre elles contribuera au peuplement français.

c) Le nombre de demandeurs d'asile a en revanche augmenté, et retenu l'attention des pouvoirs publics. L'OFPRA a enregistré 61 000 demandes pendant l'année 1989, ce qui a constitué un fort accroissement par rapport à la période précédente : 34 000 demandes en 1988 et 27 000 en moyenne annuelle entre 1985 et 1987.

D'après les premières estimations données par l'OFPRA, le nombre de demandeurs d'asile s'est stabilisé en 1990 : 56 000 nouvelles demandes ont été enregistrées.

Après examen des demandes, l'OFPRA a accordé le statut de réfugié à 8 714 personnes en 1989, chiffre équivalent à celui des années 1987 et 1988. Ce sont donc moins de 9 000 personnes qui chaque année sont autorisées à s'installer en France, dans le cadre de l'asile politique. L'augmentation des demandes sur cette période s'est accompagnée d'un accroissement des taux de refus : 72 % des dossiers examinés en 1989 par l'OFPRA ont été rejetés. La difficulté de l'accès au travail, dans des conditions régulières, pour les étrangers, peut fournir une explication de ces tendances. Toutefois, l'augmentation des demandes d'asile est observée dans la plupart des pays européens quelles que soient les législations existantes.

La situation des demandeurs d'asile déboutés, qui s'est inévitablement traduite par l'installation de certains d'entre eux malgré l'irrégularité de leur séjour, est évoquée par le Haut Conseil dans la troisième partie.

Si la connaissance des flux « d'entrée » est relativement bonne, une des grandes faiblesses de notre système statistique est de ne pouvoir apprécier les départs, hormis les départs aidés ou contraints, à la différence de la plupart des pays européens qui disposent de registres communaux, ce qui leur permet un suivi précis des mouvements de populations. En France, le défaut de connaissance « oblige » à ne parler que des entrées, et conduit à considérer trop rapidement que tous ceux qui entrent dans ce pays y resteront. A cet égard, il est bon de rappeler les estimations qui ont été faites à partir des recensements de 1975 et 1982⁽⁸⁾ et qui concluaient au départ annuel moyen d'environ 75 000 personnes sur la période.

La situation de la France dans l'Europe

Comme le montre le dernier rapport de l'OCDE sur les migrations⁽⁹⁾ la situation de la France est comparable à celle de la plupart des autres pays d'Europe.

L'augmentation des demandes d'asile s'observe dans tous les pays d'Europe du Nord, et ce quelles que soient les législations en vigueur. L'Allemagne a accueilli plus de 100 000 demandeurs d'asile politique en 1988, plus de 120 000 en 1989, et 190 000 en 1990.

Les entrées de travailleurs étrangers sont elles aussi en augmentation. Ainsi, 26 000 nouveaux travailleurs sont entrés au Royaume

(8) Zamora, Lebon (Revue Européenne des Migrations Internationales septembre 1985).

(9) SOPEMI — rapport OCDE 1990 — Cf ; annexe 4 et graphique p. 36-37

Uni en 1989, ils étaient 18'700 en 1986. 60 400 personnes sont entrées en Allemagne en 1989 au titre du travail, elles étaient 37 200 en 1986.

On observe la même tendance pour les entrées des familles. Le rapport SOPEMI insiste également sur la persistance de l'immigration clandestine dans l'ensemble des pays de l'OCDE, malgré les renforcements des contrôles qui ont pu être mis en place.

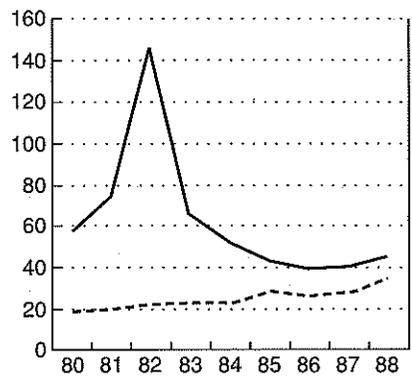
Ces statistiques, qui sont détaillées en annexe du rapport, montrent d'abord l'importance de la pression migratoire aux frontières des pays développés.

Pays européens

Belgique



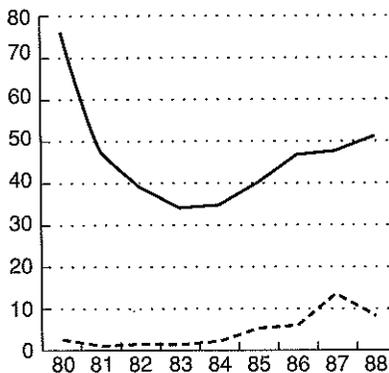
France



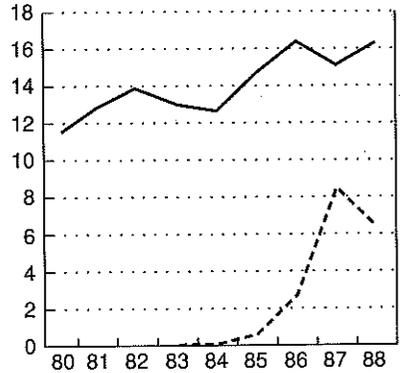
- Entrées de personnes étrangères (non compris les demandeurs d'asile et les travailleurs saisonniers et frontaliers) (en milliers).
- - - Demandeurs d'asile (en milliers).

Source : OCDE, rapport SOPEMI 1989.

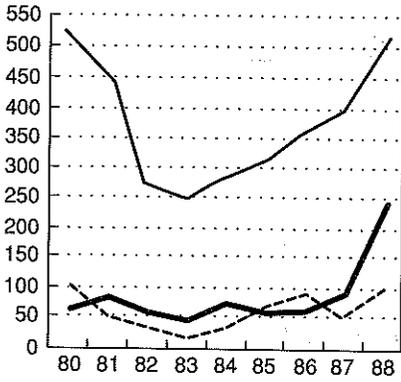
Pays-Bas



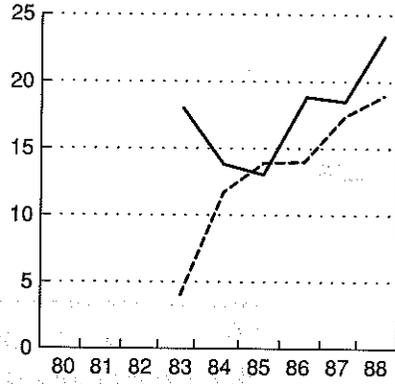
Norvège



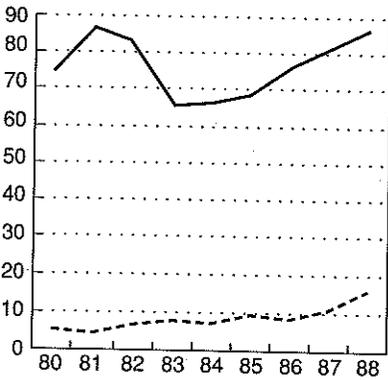
Allemagne



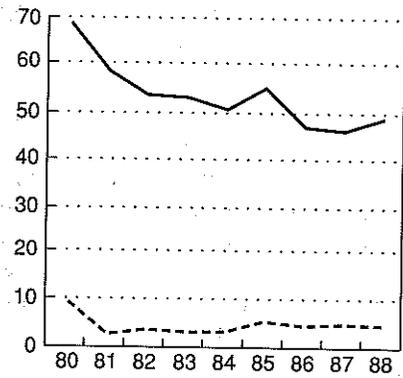
Suède



Suisse



Royaume-Uni



- Entrées de personnes étrangères (non compris les demandeurs d'asile et les travailleurs saisonniers et frontaliers) (en milliers).
- Demandeurs d'asile (en milliers).
- Migrants d'origine allemande en provenance d'Europe de l'Est (en milliers).

Source : OCDE, rapport SOPEMI 1989.

Quelle approche statistique de l'intégration ?

La mise en place d'indicateurs liés à l'intégration

L'évolution des comportements et des conditions de vie de l'ensemble de la population qui vit sur le sol français fait l'objet d'observations statistiques régulières.

Ainsi, le recensement général de la population fournit une connaissance très large tous les sept ou huit ans. Des enquêtes plus spécifiques de fréquence variable auprès d'échantillons de populations affinent cette connaissance. Toutefois, l'intégration en tant que « processus » où le déroulement du temps joue un rôle important et qui impliquent en toute rigueur l'observation de générations successives n'est pas l'objet de l'approche statistique actuelle. Le Haut Conseil souhaite, cependant, utiliser cet ensemble considérable d'informations, pour mieux cerner l'intégration malgré les imperfections de la démarche.

La méthode retenue consiste à définir des indicateurs de caractères juridiques, économiques et sociaux aptes à traduire des différences ou des similitudes de comportement ou de situation.

Ces indicateurs, présentés de façon détaillée en annexe⁽¹⁰⁾, sont regroupés en quatre dimensions liées à l'intégration : nationalité — famille — promotion sociale — vie en société. Leur observation devrait porter sur des « groupes cibles », eux-mêmes définis par certains critères (nationalité, naissance à l'étranger, date d'entrée en France etc...).

Les comparaisons qui pourront être effectuées entre différents « groupes cibles » ou pour un même groupe cible à des époques différentes, l'évaluation des différences ou des similitudes avec l'ensemble de la société française devraient fournir des indices précieux pour l'appréciation de l'intégration.

(10) Cf. annexe 4.

Dès l'année 1991, le Haut Conseil souhaite pouvoir utiliser cette démarche. Il sera amené à demander aux organismes compétents, en particulier à l'INSEE qui disposera des informations du recensement 1990, des exploitations statistiques dans ce sens.

Les enseignements de quelques statistiques disponibles

Les éléments favorables à l'intégration

Les acquisitions de la nationalité

On peut discuter à l'infini des motifs pour lesquels des étrangers font un acte volontaire d'acquisition de la nationalité française, sans parler des cas dans lesquels, en vertu de la loi, ils l'acquièrent sans exercer de choix. Quoi qu'il en soit, le nombre de personnes étrangères qui acquièrent la nationalité française augmente régulièrement depuis une quinzaine d'années.

Cette augmentation est bien entendu liée au niveau des flux migratoires précédant la période d'observation. Elle traduit surtout la constance pour la société française de l'apport de populations extérieures et du phénomène de brassages constitutif de cette société, tel qu'il a été exposé dans la première partie du rapport.

Outre l'acquisition de la nationalité française sans formalité qui concerne les enfants nés en France de parents étrangers, à leur majorité, l'accès à la nationalité française relève de deux types de procédure :

- l'acquisition par déclaration qui est un droit et qui concerne des étrangers qui ont un « lien » avec la société française. C'est le cas des mineurs nés en France de parents étrangers ou encore d'étrangers dont le conjoint est français.

- l'acquisition par décret et sous certaines conditions, pour ceux qui ne peuvent bénéficier de la procédure déclarative.

Acquisitions de nationalité française (chiffres arrondis)

	Moyennes annuelles			1985	1986	1987	1988	1989
	1973 1976	1977 1980	1981 1984					
Acquisitions dont	39 000	49 500	44 500	60 700	56 000	42 700	54 300	59 500
- par décret	27 000	32 400	25 700	41 600	33 400	25 700	27 000	33 000
- par déclaration	12 000	17 100	18 800	19 100	22 600	16 000	27 300	26 500
Acquisitions sans formalité				17 600	18 000	18 000	19 700	22 500

Source : DPM.

Malgré les fluctuations conjoncturelles dont les plus fortes s'observent dans la période 1983-1986 et s'expliquent par des aménagements des services administratifs, on observe sur cette période :

– une relative stabilité du nombre des acquisitions par décret qui oscille entre 25 000 et 34 000 par an.

– une tendance nette à l'augmentation du nombre des acquisitions par déclaration. Ceci peut être regardé comme la confirmation de la part des demandeurs du lien privilégié qu'ils ont avec la société française.

La nationalité antérieure des français par acquisition évolue évidemment comme l'origine des flux migratoires, avec un certain décalage temporel. Alors qu'en 1985 les acquisitions de nationalités françaises concernaient pour moitié des personnes d'origine européenne (espagnoles ou portugaises pour les trois quarts), en 1989 37,5 % des français par acquisitions étaient d'origine européenne, 34,5 % étaient d'origine africaine et 22,7 % d'origine asiatique. Malgré ces tendances, il convient de noter le nombre encore important de demandes émanant de ressortissants de la CEE principalement espagnols et portugais. L'attitude de ces populations par rapport à la nationalité française pourrait, toutefois, évoluer dans la perspective de 1993.

Origine des naturalisations dans l'année

Continent et groupe de pays	Répartition (en %) du total annuel				
	1985	1986	1987	1988	1989
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Europe	49,6	48,9	45,7	44,0	37,5
– dont CEE à 10	12,3	11,9	10,8	9,7	8,0
– dont CEE à 12	41,3	41,0	38,1	36,5	29,0
Afrique	26,3	27,0	28,4	31,5	34,5
– dont Maghreb	16,4	16,7	18,8	21,7	24,3
– dont Sud Sahara	6,0	5,8	5,2	5,3	6,4
Asie	19,1	18,7	20,6	19,6	22,7

Source : DPM.

Les mariages mixtes⁽¹¹⁾

Leur nombre est en augmentation régulière, et ils prennent une part croissante dans l'ensemble des mariages des étrangers.

Toutefois, sans même tenir compte de l'évolution du comportement général vis-à-vis du mariage (à cet égard, on ne sait pas si celui des étrangers résidant en France est différent de celui des français), on ne peut comptabiliser que les mariages célébrés en France, alors que de nombreux

(11) Mixité au sens juridique du terme, c'est-à-dire mariages entre un (e) français (e) et un (e) étranger (e).

étrangers vivant en France se marient (avec un conjoint étranger ou même français) hors de France. Les statistiques doivent donc être interprétées avec prudence.

	1974	1979	1984	1987	1988
Total des mariages célébrés en France	395 000	340 000	281 000	265 000	271 000
Les deux époux français	368 000	314 000	253 000	238 000	242 000
Les deux époux étrangers	7 200	5 900	6 900	6 200	6 700
Époux français épouse étrangère	7 600	7 900	8 900	8 700	9 400
Époux étranger épouse française	12 200	12 300	12 600	12 600	12 700
Total des mariages mixtes	19 800	20 200	21 500	21 500	22 100

Source : INSEE, état-civil.
Chiffres arrondis.

Par rapport à l'ensemble des unions célébrées sur le territoire national, les mariages mixtes représentaient les pourcentages suivants :

1974	1979	1984	1987	1988
5 %	6 %	7,6 %	8 %	8,2 %

La croissance des mariages mixtes est due principalement à l'augmentation de ceux impliquant une étrangère ; et les femmes algériennes et marocaines sont de plus en plus nombreuses à épouser des français : elles étaient 1 500 en 1984, 1 700 en 1987, 2 100 en 1988. En 1988, sur 100 étrangères ayant épousé en France un français, 13 étaient algériennes, et 18 étaient, soit algériennes, soit marocaines, soit tunisiennes.

Enfin, toujours en 1988, 22 100 enfants (français dès leur naissance) sont nés de couples mixtes, soit 3,9 % de l'ensemble des naissances d'enfants légitimes de cette année dans notre pays.

Une relative amélioration de la situation des étrangers salariés occupés.

Les enquêtes ACEMO menées par le Ministère du Travail concluent à une amélioration de la qualification des actifs étrangers occupés. Cette amélioration, qui touche toutes les nationalités, s'explique également par une meilleure qualification dans la catégorie « ouvrier ».

Répartition des ouvriers étrangers (en %)

Années	Manceuvres et apprentis	Ouvriers spécialisés	Ouvriers qualifiés	Total
1982	16,6	39,2	44,2	100,0
1985	15,4	36,1	48,5	100,0
1988	16,1	33,3	50,6	100,0

Source : ministère du travail. Enquêtes ACEMO.

Répartition par qualification des salariés étrangers (en %)

Années	Ouvriers	Employés	Agents de maîtrise et techniciens	Cadres	Total
1982	84,9	9,8	3,0	2,3	100,0
1985	79,5	13,2	4,0	3,3	100,0
1988	78,8	13,3	4,2	3,7	100,0

Source : ministère du travail. Enquêtes ACEMO.

L'amélioration a été plus sensible dans la période 1982-1985 que dans la période 1985-1988. Elle a en revanche été continue pour les algériens, les marocains et les portugais qui comptent encore une proportion très élevée de salariés ouvriers (respectivement 85,3 %, 85,7 % et 84,5 %). Au contraire, le niveau moyen de qualification des salariés tunisiens et originaires d'Afrique noire a baissé entre 1985 et 1988. La proportion de cadres est encore très faible dans l'ensemble de ces populations.

La majorité des enfants d'immigrés nés en France avant 1968 et dont les parents sont arrivés avant 1968 sont devenus employés ou occupent des fonctions intermédiaires ou d'encadrement⁽¹²⁾

L'enquête « Conditions de vie » réalisée par l'INSEE en 1986 permet l'observation de l'évolution sociale des immigrés par rapport à leur situation antérieure et la comparaison de la situation de leurs enfants par rapport à la leur.

Les personnes enquêtées sont les immigrés arrivés en France avant 1968 et y séjournant toujours en 1986. L'enquête prend en compte leurs enfants nés en France avant 1968. Compte-tenu de la période choisie, les immigrés originaires d'Europe du Sud représentent 39 % de l'échantillon et celles d'Afrique du Nord 27 %.

Les autres sont originaires d'Europe de l'Est, de l'Ouest et d'Afrique Noire⁽¹³⁾. Parmi les enfants, 51 % ont des parents originaires du sud de l'Europe et seulement 13 % ont des parents venus d'Afrique du Nord.

(12) Étude INSEE, J.-L. Borkowski « L'insertion sociale des immigrés et de leurs enfants ». (« Données sociales 1990 »).

(13) Europe du Sud : Espagne, Italie, Portugal.

Europe de l'Est : « Pays de l'Est » y compris URSS et Yougoslavie.

Europe de l'Ouest : CEE à 10 moins l'Italie, Pays du Nord, Suisse, Autriche.

Immigrés venus en France avant 1968 (2 328 000 personnes)		Enfants d'immigrés nés avant 1968 (1 781 000 personnes)	
Ouvriers non qualifiés] 54	Ouvriers non qualifiés] 35
Ouvriers qualifiés		Ouvriers qualifiés	
Employés] 36	Employés] 54
Catégories intermédiaires		Catégories intermédiaires	
Cadres supérieurs		Cadres supérieurs	
Indépendants	10	Indépendants	11
Ensemble	100	Ensemble	100

Source : INSEE.

Alors que 54 % des immigrés sont ouvriers, dans leur majorité, leurs enfants nés en France ne le sont plus. 24 % d'entre eux sont employés, et 30 % occupent un emploi de catégories intermédiaires ou sont cadres⁽¹⁴⁾.

Il faut noter que 80 % de ces enfants d'immigrés devenus « cols blancs » avaient un père ouvrier ou travailleur indépendant.

Mis à part les enfants d'immigrés dont les parents sont venus d'Europe de l'Est et qui ont moins bien réussi, cette ascension sociale s'observe quelle que soit l'origine, y compris maghrébine. Toutefois, 29 % des enfants d'immigrés d'Afrique du Nord ont une situation moins favorable que celle de leurs parents.

L'amélioration générale des conditions de logement bénéficie à certaines catégories d'étrangers.

Les comparaisons des résultats de l'enquête « logement » réalisée par l'INSEE en 1988 avec les résultats du recensement de 1982 montrent une tendance générale à l'amélioration des conditions de logement des étrangers. Toutefois, le champ de cette enquête est réduit et ne prend en compte ni les résidents en foyers, ni les locataires de meublé. Les résultats du recensement de 1990 pourraient remettre en cause les conclusions présentées.

Si l'on s'en tient aux résultats de l'enquête de 1988, l'amélioration s'observe dans tous les secteurs, bien que les conditions générales de logement des étrangers soient moins bonnes que celles des français. Ainsi, 88,8 % des logements occupés par des étrangers ont une alimentation en eau chaude, contre 80,3 % en 1982. C'est le cas de la quasi-totalité des logements français. 84,5 % des appartements occupés par des étrangers sont pourvus d'installations sanitaires (baignoire ou douche). Il n'y en avait que 76,9 % en 1982.

(14) Selon la nomenclature de l'INSEE :

Cadres : y compris professeurs du secondaire — cadres techniques d'entreprise.

Professions intermédiaires : y compris contremaîtres-agents de maîtrise.

Les cadres supérieurs représentent un pourcentage difficilement mesurable, mais en tout état de cause faible dans la catégorie totale.

Les étrangers disposent plus souvent d'un logement avec chauffage central : 59,4 % en 1982 ; 67,9 % en 1988. Enfin, l'indice de surpeuplement aurait légèrement diminué : 42,8 % des logements occupés par des étrangers étaient surpeuplés en 1982 ; 39,8 % l'étaient encore en 1988. A cette date, 9,7 % des logements occupés par des français l'étaient.

Les éléments qui risquent de freiner l'intégration

La situation scolaire des enfants étrangers

L'évolution du pourcentage d'enfants étrangers dans l'ensemble du système scolaire est fonction de l'évolution de la présence étrangère sur le territoire, de l'évolution du taux de fécondité des femmes étrangères et également des acquisitions de nationalité française. Actuellement, le pourcentage d'élèves étrangers baisse légèrement dans le premier degré, il était de 9,8 % pour l'année scolaire 1989-1990, et augmente régulièrement dans le second degré (7,7 % en 1989-1990) et dans l'enseignement spécial (18,3 %).

La répartition des élèves étrangers dans les différents niveaux d'enseignement du second degré laisse apparaître pour eux une moindre réussite. Ils sont ainsi sur-représentés dans les enseignements aux débouchés difficiles (enseignement spécial et cycles professionnels).

Proportion des élèves de nationalité étrangère par rapport à l'ensemble des élèves dans le second degré

Ensemble public et privé	1 ^{er} cycle*	CPPN-CPA**	2 ^e cycle professionnel	2 ^e cycle général et technologique	Enseignement spécial***	Ensemble
1989-1990	8,1	13,5	8,6	4,2	18,3	7,4
1988-1989	7,8	12,1	9,0	3,9	17,6	7,3
1987-1988	7,2	11,4	9,4	3,9	-	6,9

* De la 6^e à la 3^e.

** Classes préprofessionnelles de niveau ; classes de préparation à l'apprentissage.

*** Enseignements destinés à des enfants et adolescents ayant besoin, du fait d'une déficience notamment intellectuelle, d'une aide particulière ou d'une structure adaptée.

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Le Ministère de l'Éducation Nationale a mis en place des panels d'élèves dont le cursus est observé chaque année. Un échantillon d'élèves entrés en classe de 6^e en 1980, observé en 1988, montre qu'à catégorie socio-professionnelle équivalente, il semble y avoir un effet « étranger » handicapant pour la scolarité. Encore faudrait-il affiner l'analyse en fonction du lieu de naissance.

Quelle que soit la catégorie socio-professionnelle de leurs parents, les élèves étrangers se trouvent toujours dans une situation plus difficile que les élèves français. C'est surtout dans l'accès à l'enseignement long que les différences sont les plus grandes. Mais elles apparaissent dès l'accès en classe de 4^e où seuls 59 % des étrangers sont admis. Ils sont parallèlement plus nombreux à accéder à un CAP (34,8 % d'étrangers contre 21,9 % de français).

Taux d'accès aux différents niveaux des élèves entrés en sixième en 1980* (en %)

	5 ^e	4 ^e	3 ^e	2 nd e	CPPN/ CPA	CAP	BEP
Elèves étrangers							
Ensemble	90,6	59,0	54,7	28,7	19,5	34,8	27,7
CSP moyennes ou favorisées	98,2	75,6	71,2	47,9	10,4	21,5	23,3
CSP défavorisées	89,4	56,5	52,1	25,8	20,9	36,9	28,3
– dont ouvriers qualifiés	89,9	57,6	54,1	30,4	18,5	36,2	24,5
– dont ouvriers spécialisés	88,1	55,0	49,8	23,3	21,2	39,5	29,5
Elèves français							
Ensemble	95,3	75,3	71,8	47,4	13,8	21,9	24,9
CSP favorisées	98,8	92,7	91,1	76,3	3,1	7,3	14,6
CSP moyennes	96,4	78,0	74,6	46,8	11,5	20,5	28,9
CSP défavorisées	92,1	62,0	57,1	29,6	22,4	32,3	28,2
– dont ouvriers qualifiés	94,7	68,9	64,5	35,7	16,4	29,0	28,8
– dont ouvriers spécialisés	91,4	60,0	55,3	27,2	23,7	34,5	29,2

* Le total 2nde + CPPN-CPA + CAP + BEP est toujours largement supérieur à 100 % puisque l'accès à un niveau donné n'exclut pas l'accès ultérieur à un autre niveau.

Ces statistiques ne concernent que des chiffres globaux, dans lesquels toutes les nationalités sont confondues et qui gommant toutes les disparités qui peuvent exister selon les établissements scolaires, notamment du fait de la concentration géographique évoquée ci-après. Elles semblent cependant faire apparaître un « effet étranger » qui amoindrit les chances de promotion sociale.

La situation des étrangers face à l'emploi

Les enquêtes « emploi » sont réalisées chaque année par l'INSEE.

Population active et chômeurs (au sens du BIT) en milliers

Sexe et âge	1984					
	Français			Étrangers		
	Actifs	Chômeurs	Taux de chômage (en %)	Actifs	Chômeurs	Taux de chômage (en %)
Hommes						
De 15 à 24 ans	1 647	352	21,4	138	43	31,4
De 25 à 49 ans	8 000	379	4,7	817	103	12,7
50 ans et plus	2 757	123	4,5	217	32	14,5
Total	12 404	854	6,9	1 172	178	15,2
Femmes						
De 15 à 24 ans	1 567	462	29,5	114	46	40,1
De 25 à 49 ans	6 036	521	8,6	316	45	14,3
50 ans et plus	1 929	132	6,8	56	6	11,1
Total	9 532	1 115	11,7	486	97	20,0
Ensemble						
De 15 à 24 ans	3 213	814	25,3	252	89	35,3
De 25 à 49 ans	14 036	900	6,4	1 133	148	13,1
50 ans et plus	4 687	255	5,4	273	38	13,8
Total	21 936	1 969	9,0	1 658	275	16,6

Source : INSEE.

Population active et chômeurs (au sens du BIT) en milliers

Sexe et âge	1989					
	Français			Étrangers		
	Actifs	Chômeurs	Taux de chômage (en %)	Actifs	Chômeurs	Taux de chômage (en %)
Hommes						
De 15 à 24 ans	1 373	224	16,3	101	25	25,0
De 25 à 49 ans	8 547	464	5,4	765	101	13,2
50 ans et plus	2 532	136	5,4	224	33	14,5
Total	12 452	824	6,6	1 090	159	14,6
Femmes						
De 15 à 24 ans	1 340	318	23,8	74	24	33,2
De 25 à 49 ans	6 779	738	10,9	371	90	24,2
50 ans et plus	1 898	145	7,6	59	10	17,1
Total	10 017	1 201	12,0	504	124	24,7
Ensemble						
De 15 à 24 ans	2 713	542	20,0	175	49	28,4
De 25 à 49 ans	15 326	1 202	7,8	1 136	191	16,8
50 ans et plus	4 430	281	6,3	283	43	15,1
Total	22 469	2 025	9,0	1 594	283	17,8

Source : INSEE.

Le taux de chômage « étranger » a donc augmenté entre 1984 et 1989 de 16,6 % à 17,8 %, alors que pendant ce temps le chômage des français est resté stable. Un examen plus attentif montre que le chômage des hommes étrangers a diminué (ceci étant dû à l'amélioration de l'emploi des jeunes) comme celui des français, mais lui reste supérieur (2,2 fois plus important). Le chômage des femmes étrangères est particulièrement élevé (24,7 %), il a diminué sur la période chez les plus jeunes mais atteint encore 33,2 %. C'est la situation des femmes étrangères entre 25 et 49 ans qui s'est particulièrement détériorée.

Les observations faites à partir des statistiques de l'ANPE confirment ces tendances.

Le nombre total de demandeurs d'emploi étrangers inscrits à l'ANPE a augmenté de 4,8 % en 1989, alors que parallèlement il baissait chez les français (-3,2 %). C'est le chômage des étrangers non originaires de la CEE qui s'est accru et principalement celui des turcs et des africains non maghrébins. En 1989, la part des jeunes chômeurs s'est accrue dans l'ensemble du chômage étranger et celui-ci a progressé plus vite chez les étrangères que chez les françaises (+ 9,8 % contre + 2,3 %).

La concentration géographique

Les statistiques générales disponibles datent du recensement de 1982. Compte-tenu des évolutions de la période récente elles risquent de ne pas décrire parfaitement la réalité. De plus, ces statistiques sont établies à un niveau d'agrégation trop large (région, département, commune) pour appréhender un phénomène qui relève davantage de l'observation des quartiers. On a toutefois pu observer, en 1982, l'inégalité de la répartition des étrangers sur l'ensemble du territoire français.

Il a semblé au Haut Conseil qu'une façon d'appréhender la concentration au niveau des quartiers était d'utiliser les statistiques de présence d'élèves étrangers dans les établissements scolaires. En particulier, l'observation est particulièrement instructive à partir des statistiques dans les écoles primaires et maternelles qui sont des « écoles de proximité » implantées suivant la densité de population.

Le dépouillement de l'enquête auprès des maires est à ce sujet tout à fait intéressant. La concentration des étrangers s'observe dans toutes les communes. Ainsi, dans les communes qui ont un pourcentage peu éloigné de la moyenne nationale (entre 6 % et 10 % d'étrangers), il existe des écoles qui accueillent entre 40 et 60 % d'enfants étrangers.

L'effet « concentration » ne semble pas plus accentué pour les autres communes qui comptent une population étrangère plus importante même si quelques cas extrêmes sont à signaler (95 % d'élèves étrangers dans une même école primaire).

Ces phénomènes de concentration étrangère ne peuvent que préoccuper. Ils constituent certainement un frein à l'intégration dans la mesure où ils réduisent les rencontres — quelles qu'elles soient — avec la population française, y compris pour les enfants. Ils sont d'autant plus alarmants qu'ils regroupent des populations en situation sociale difficile qui risquent de se refermer sur elle-mêmes dans une opposition croissante à une société qui ne parvient pas à leur faire une place.

Ainsi, parmi les étrangers actuellement présents en France, certains quitteront ce pays, d'autres s'y établiront. Ceux-ci, s'ils ne deviennent pas eux-mêmes français, auront des descendants qui à la première ou la deuxième génération le seront. Le Haut Conseil à l'intégration a souhaité expliquer ce processus, qui est une des caractéristiques du peuplement français et dont le déroulement est continu.

Le Haut Conseil a d'autre part souhaité montrer que si au fil du temps les mécanismes classiques de l'intégration continuent de fonctionner, certains aspects préoccupants — école, accès à l'emploi, concentration géographique des étrangers — doivent être pris en compte et constituer des priorités d'action compte tenu des risques dont ils sont porteurs, pour la société française elle-même.

Chapitre III

**Les politiques
d'intégration**

Ainsi, les données les plus fiables et les plus récentes, établies par des spécialistes incontestés, manifestent clairement, d'une part que la présence étrangère est une constante de notre histoire, qui a été marquée par un brassage important et heureux de population ; d'autre part que les années récentes ont connu en France, comme dans tous les pays européens⁽¹⁾, une augmentation assez sensible des entrées. Parmi celles-ci, on compte une part plus importante qu'auparavant d'immigrés en provenance de pays éloignés de l'Europe, dont les caractéristiques linguistiques, culturelles, religieuses, ethniques, nécessitent un effort plus soutenu d'intégration.

Sans doute d'ailleurs, ces flux changeront-ils encore rapidement de nature compte tenu de la situation nouvelle, et non stabilisée, dans les pays d'Europe de l'Est. L'observation des flux migratoires, depuis quelques années, montre, en tout état de cause, que ceux-ci sont très instables, et varient fortement sous l'influence des problèmes économiques et politiques des pays étrangers.

Partant de ces deux constats simples — une présence étrangère traditionnelle, une certaine recrudescence des flux d'entrée, provenant de pays en partie nouveaux —, le Haut Conseil à l'intégration s'est trouvé conduit à reformuler, pour les politiques françaises d'intégration, les orientations générales qui lui apparaissent incontournables à la lumière de l'histoire de notre pays et de la place qui est la sienne en Europe et dans le monde. Au regard tant de ces orientations que de la politique menée par le Gouvernement, le Haut Conseil formulera plusieurs recommandations, qu'il lui semble particulièrement urgent de mettre en œuvre au cours de l'année 1991.

(1) Cf. rapport SOPEMI de l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Économique), analysé en annexe, comme complément à la 2^e partie du présent rapport.

Les principes d'une politique d'intégration

a) *La politique française d'intégration se fonde sur des principes et des dispositions juridiques fondamentales* que le Haut Conseil estime dangereux de modifier de façon substantielle dans les circonstances présentes, qui sont marquées par des débats passionnés, et une insuffisante information et préparation de l'opinion publique.

La première partie de ce rapport a déjà évoqué le fait que la France est une République une et indivisible, ce qui signifie que l'intégration, loin de se fonder sur la reconnaissance de communautés ethniques, comme aux Pays-Bas ou en Grande-Bretagne, postule la participation active à la communauté nationale d'éléments variés et différents.

De même, la France est une République laïque : si les mots ont un sens, cela veut dire qu'elle accepte le fait religieux, mais qu'elle interdit qu'il porte atteinte à la stricte neutralité de l'État. Or les intégrismes, d'où qu'ils viennent, cherchent à faire pression sur l'État pour faire reconnaître leurs préférences, pour imposer leurs façons de penser et leur mode de vie. L'importance de ces problèmes est telle que le Haut Conseil, qui n'a pas eu le temps en 1990 de les étudier à fond, envisage, pour 1990, de constituer en son sein un groupe de travail sur la laïcité et l'intégration.

Enfin la France est un État-Nation. Elle l'est depuis longtemps; la construction européenne n'a pas fait disparaître cette vérité historique. La nationalité française a toujours constitué un facteur de l'identité nationale, sans pour autant faire obstacle à l'intégration des étrangers, soit qu'ils conservent leur nationalité, soit qu'ils deviennent français. Sans suffire à assurer l'intégration, l'acquisition de la nationalité française est un moyen d'y contribuer : le caractère ouvert de notre code, dès la loi du 7 février 1851, a favorisé le processus séculaire de l'intégration, ainsi que les brassages de population à partir desquels la population de la France est aujourd'hui ce qu'elle est.

Le Haut Conseil recommande qu'on s'en tienne pour l'essentiel à cette conception traditionnelle et libérale de la nationalité.

La citoyenneté se confond constitutionnellement avec la nationalité française, même pour les élections locales. Les membres du Haut Conseil ne sont pas unanimes sur le point de savoir si les étrangers doivent avoir aussi le droit de vote aux élections locales, car ils sont partagés sur le fond de cette mesure comme sur le caractère positif ou négatif de son influence sur l'intégration. En revanche, et notamment parce qu'elle impliquerait un débat constitutionnel, ils ont été unanimes à reconnaître que, dans les circonstances présentes, l'examen de cette question ne serait pas de nature à faire avancer réellement le dossier de l'intégration des populations immigrées.

b) *Mais le droit ne suffit pas.* En France, l'intégration juridique se fait plutôt plus facilement qu'ailleurs. Mais l'importance du chômage, certaines formes de marginalisation, les affrontements identitaires, les violences urbaines et péri-urbaines semblent indiquer un relatif échec du système d'identité formelle.

Il faut donc, au-delà du droit, une politique d'intégration patiente, vigoureuse, inventive, permettant de faire face à des problèmes aujourd'hui aggravés. Cette politique elle-même n'a de chances de réussir que si une relative maîtrise des flux peut être assurée, dans un cadre national et européen.

Une politique patiente, vigoureuse et inventive

L'intégration demande du temps

L'intégration ne peut réussir que dans la durée. C'est là une évidence trop souvent ignorée, tant les difficultés de l'heure retiennent l'attention, au point de déformer le jugement. Même des populations censées plus facilement intégrables, parce que leurs caractéristiques étaient a priori plus proches de « l'identité française », telles que les Belges ou les Italiens, ont connu de sérieuses difficultés. Pour certains des immigrants récemment arrivés en France, le temps de l'intégration sociale et culturelle pourra être plus long. Mais le temps n'est pas toujours linéaire : une des caractéristiques de la situation actuelle est que les enfants d'immigrés, même s'ils ont la nationalité française, sont parfois moins bien intégrés que leurs parents ; les effets dévastateurs du chômage et les conséquences d'une mauvaise urbanisation sont tels que, parfois, les immigrés de la deuxième génération redeviennent les exclus que, par leurs efforts, leurs parents tendaient à éviter d'être.

L'intégration exige des interventions vigoureuses et novatrices

En effet, le contexte dans lequel s'inscrit la politique d'intégration est soumis aujourd'hui à de puissants facteurs de changement. Il s'agit dans certains cas de changements d'ordre quantitatif : il a ainsi fallu

faire face, au cours de certaines années de la période récente, à une augmentation très brusque de demandes d'asile. Mais il s'agit surtout de changements d'ordre qualitatif, tenant à la sensibilité extrême de l'opinion publique au problème général de l'immigration, et à la résonance politique très forte de ce thème. Ce contexte nouveau souligne l'urgence d'une impulsion nouvelle de la politique d'intégration qui a subi ces dernières années d'indéniables retards.

Or dans le même temps, les actions à mener dans le cadre de cette politique appellent des changements profonds de méthode et d'organisation, principalement sur trois plans :

- cette politique requiert des moyens ; elle engage la responsabilité de l'État, sur une durée longue, et non par à-coups liés aux fluctuations des flux migratoires ;

- il s'agit par nature d'actions globales, impliquant l'intervention coordonnée de différents ministères sectoriels : cette politique, plus que toute autre, exige le décloisonnement de l'action administrative, et postule la coordination des services ;

- il s'agit d'actions conjointes de plusieurs partenaires sur le terrain : l'État est amené à agir de concert, non seulement avec les collectivités locales, mais aussi avec les organisations de la « société civile », c'est dire principalement des associations.

C'est dire que cette politique ne peut réussir que si elle est comprise, admise et activement soutenue par tous les agents locaux, ce qui implique transparence, formation et soutien des agents de terrain. Elle doit également être prise en charge par les intéressés eux-mêmes, ce qui suppose consultation, dialogue et participation.

En définitive, l'intégration suppose une nouvelle approche sociale, répondant à une « demande » réelle, mais qui ne s'exprime pas par les canaux habituels. C'est peu de dire que les services administratifs de l'État, comme des collectivités locales, sont mal préparés à la réalisation de ces quelques principes simples. En outre la dispersion et l'insuffisance des moyens des ministères sociaux en France constitue un handicap lourd pour leur mise en œuvre.

De ce point de vue, la politique d'intégration ne se distingue pas fondamentalement de la politique sociale destinée à l'ensemble des populations défavorisées ; mais d'une part elle fait appel à certains instruments spécifiques qui doivent permettre de renforcer temporairement les moyens de la politique sociale, afin de compenser des handicaps particuliers propres aux populations nouvellement immigrées, ou encore en proie à des difficultés d'intégration liées à leur origine. D'autre part, la sensibilité particulière de l'opinion publique, les débats politiques sur l'immigration, rendent l'application des principes énoncés plus haut particulièrement difficile en ce qui concerne la politique d'intégration des populations immigrées.

La maîtrise des flux

Une régulation des entrées sur le territoire est indispensable pour qu'une telle politique puisse réussir. A la fois pour que l'opinion l'accepte — quels que soient par ailleurs les efforts de pédagogie qu'il faudra déployer pour lui faire comprendre les aspects nécessaires et positifs de l'intégration —, et aussi pour que le coût de la politique sociale à mettre en œuvre soit supportable par les finances de notre pays.

Cette régulation ne peut être que relative. Ce serait illusion de penser que, dans un contexte de reprise des flux migratoires au niveau mondial et d'instabilité politique et économique, l'on peut fixer un volume zéro d'entrées. En outre, à supposer qu'on décide de façon volontariste un tel objectif, on ne pourrait l'imposer, sous peine de renier quelques principes fondamentaux de notre droit : le droit au regroupement familial, le droit à obtenir le statut de réfugié politique lorsqu'on remplit les conditions légales, la libre circulation des hommes au sein de la Communauté Européenne... Tout cela représente des flux d'entrées incompressibles et qui sont loin d'être négligeables.

Relative, la maîtrise doit cependant exister, dans un cadre à la fois national et communautaire. La lutte contre l'immigration irrégulière, très difficile à mener au niveau individuel, surtout dans une démocratie qui s'interdit par principe le recours à certains moyens (d'ailleurs d'une efficacité toute relative), doit être maintenue et renforcée au niveau macro-économique, en particulier en démantelant en amont les réseaux et filières d'employeurs qui font venir irrégulièrement des travailleurs en situation non conforme à la réglementation pour obtenir une main-d'œuvre à bon marché et faiblement revendicative. L'accord de Schengen, signé le 14 juin 1985, a ouvert la voie d'une harmonisation du contrôle de l'immigration par les six pays actuellement signataires (Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas).

Mais, à plus long terme, et notamment en raison de la situation nouvelle dans les pays de l'Est, il faut que la France rejoigne, et même inspire, une véritable *politique européenne de l'immigration*, soit dans le cadre de la CEE, soit dans celui du Conseil de l'Europe, soit dans ces deux cadres à la fois. Moins que jamais notre pays ne saurait être isolé ni dans le laxisme ni dans la rigueur : cela n'a plus de sens ni dans un espace à douze qui est ouvert par construction, ni dans l'espace relevant de l'organisation qui a élaboré la Convention européenne des droits de l'homme, c'est-à-dire un instrument dont est issu, par exemple, le principe du droit au regroupement familial.

Mais, indépendamment de la politique qui pourra être définie et appliquée au niveau européen, nous nous trouvons devant des difficultés immédiates importantes. A la suite de l'accroissement de ces deux dernières années des demandes d'asile déposées, le Gouvernement a été conduit à juste titre à renforcer très sensiblement les moyens de l'OFPPA et de la Commission de recours ; le traitement des dossiers a été ainsi raccourci de façon spectaculaire, puisque le délai d'instruction et de recours (hormis les

cas d'urgence) varie désormais de 1 à 4 mois pour les nouvelles demandes. Cependant cette accélération n'a de sens que si elle s'accompagne, en cas de refus de la demande, du départ spontané ou contraint des candidats malheureux. Or tel n'est pas le cas, en dépit de récents progrès constatés à la fin de l'année 1990 ; si bien que le raccourcissement du traitement des dossiers risque d'accroître très sensiblement le nombre de clandestins. Situation grave, car elle conduit déjà dans certains départements qui se situent notamment en région parisienne, à un état « d'anomie » qui pose aux collectivités publiques des problèmes très difficiles et conforte les réactions de rejet de la population vis-à-vis de l'immigration. Même si les moyens de lutte contre la clandestinité sont très difficiles, le Haut Conseil estime que le Gouvernement doit exercer sans relâche son action sur ce terrain. Beaucoup plus que l'accès au travail ou à certains droits sociaux, c'est la facilité qu'il y a en France à vivre clandestinement qui exerce un « effet d'appel ». Il faut pour cela utiliser toute la palette de moyens conformes aux principes de notre État de droit : aides de divers ordres aux retours rendus nécessaires, déjà expérimentées dans 5 départements (billets d'avion, aides d'urgence, aides à la réalisation d'éventuels actifs en France), reconduites à la frontière, appel à la responsabilité des étrangers en situation régulière afin qu'ils ne fassent pas venir leur famille, ou leurs compatriotes, sans les autorisations requises, lutte impitoyable contre les employeurs de main d'œuvre clandestine, s'appuyant notamment sur une réflexion sérieuse et approfondie aux mécanismes de l'économie souterraine, examen de la possibilité de faire déposer au moins une partie des demandes d'asile à nos frontières...

Le terme ainsi mis à l'effet d'appel et à l'installation dans la clandestinité autoriserait un traitement humanitaire des demandeurs d'asile déboutés et séjournant de longue date dans notre pays (par exemple plus de 3 ans) : un examen pourrait se faire au cas par cas sans exclure alors une possibilité d'admission exceptionnelle au séjour ou même de régularisation.

Aller plus vite et plus loin

a) Les pouvoirs publics ont pris conscience de l'acuité et de l'urgence des problèmes liés à l'intégration.

Le Gouvernement a pris depuis un an un certain nombre de mesures pour l'intégration des populations immigrées. Au-delà des mesures institutionnelles, au nombre desquelles figure la création du Haut Conseil lui-même, ont été prises des décisions touchant aux structures, par exemple l'instauration d'une meilleure coopération, y compris au niveau local, entre la délégation interministérielle à la ville et le Fonds d'Action Sociale, dont la réforme fait toujours l'objet d'études. De même, sous l'égide du Secrétariat général à l'intégration, une action d'impulsion a été menée en direction de ministères particulièrement importants (ainsi de l'Éducation nationale avec le renforcement de la politique, inventée en 1981 et relancée en 1988, des zones d'éducation prioritaires, et de l'action des centres de formation et d'information pour la scolarisation des enfants de migrants ou CEFISEM). Des groupes de travail ont également été mis en place autour du Secrétariat général pour étudier certains thèmes particuliers : regroupement familial — droits des femmes et violences sexuelles — acquisition de la nationalité — étudiants étrangers — avenir des foyers de travailleurs migrants — place et rôle des étrangers dans l'économie française — questions relatives aux gens du voyage. Tout récemment, le Président de la République, puis le Premier Ministre ont annoncé des mesures touchant à la politique de la ville et des banlieues qui se sont concrétisées notamment par la nomination d'un ministre de la ville : sans se confondre avec celle de l'intégration, cette politique la recoupe en maints endroits ; elle manifeste une prise de conscience de l'importance des quartiers et du mal-être de beaucoup de ceux qui y vivent.

Le Parlement, de son côté, a manifesté un grand intérêt et une grande activité face aux questions touchant à l'intégration. Deux débats parlementaires ont eu lieu sur les questions d'immigration et d'intégration. Tour à tour, l'Assemblée Nationale, avec la mission Marchand (constituée le 20 décembre 1989 et ayant adopté son rapport le 10 mai 1989), puis le Sénat, avec la mission Cherioux (constituée le 11 décembre 1989), et dont le rapport dû à M. Thyraud a été adopté le 27 novembre 1990, se sont

penchés sur ces questions et ont accompli un travail important, débouchant sur nombre de propositions.

Sur un point plus précis, à savoir la gestion du Fonds d'Action Sociale, la commission de contrôle de l'Assemblée nationale, présidée par M. Le Guen, a adopté le 20 novembre 1990 un rapport dû à M. Sanmarco. Enfin, dans son activité législative, le Parlement a commencé d'examiner deux projets de loi importants pour l'intégration : le projet de loi d'orientation sur la ville et le projet sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes.

b) Le Haut Conseil a été très attentif aux mesures gouvernementales ainsi qu'aux réflexions et propositions des députés et sénateurs, et il en a retiré de précieux enseignements, qui ont contribué à nourrir le présent rapport.

Après une année de réflexion et d'auditions, il estime cependant nécessaire de compléter le plus rapidement possible l'action gouvernementale sur quatre points :

- la production et la diffusion de l'information, car l'information la plus large et la plus sereine possible de l'opinion publique lui apparaît un enjeu fondamental ;

- la réforme administrative qui ne saurait être réglée seulement par la nomination d'un ministre de la ville ;

- le logement des immigrés en foyer, qui appelle des actions immédiates ;

- les prestations sociales, domaine dans lequel une décision du Conseil Constitutionnel en date du 22 janvier 1990 appelle une mise en harmonisation des textes avec les principes généraux de notre droit.

La transparence

Des échanges de vues qui ont eu lieu au sein du groupe de travail « statistiques » et du Haut Conseil à l'intégration lui-même, peuvent être dégagées quatre recommandations principales :

Sur le rapport annuel du Haut Conseil à l'intégration concernant la connaissance de l'immigration

Si dans son premier rapport le Haut Conseil à l'intégration s'est efforcé de mettre en perspective historique les données existantes et de caractériser la situation des nouveaux immigrés, la publication régulière d'un rapport annuel conduirait dans l'avenir à une concurrence des publications qui irait à l'encontre du but recherché. Cela vaut notamment à l'égard du rapport annuel publié chaque automne par la Direction de la Population et des Migrations. Il est donc proposé, dans un souci de clarté et d'économie de moyens, que le service compétent de la Direction de la Population et des Migrations soit mis à la disposition du Haut Conseil à

l'intégration pour l'élaboration d'un rapport annuel unique, publié sous l'autorité du Haut Conseil, et par le groupe de travail « Statistiques » qu'il a créé auprès de lui. Le premier rapport de ce type sera publié à l'automne 1991.

Sur l'harmonisation des statistiques publiées par les administrations

Le Haut Conseil à l'intégration tire de la mission qui lui a été confiée par le Premier Ministre un rôle de coordination qu'il entend assumer par une concertation permanente avec les administrations compétentes. Cela le conduira à engager activement les administrations à publier toutes les statistiques qu'elles détiennent, ce qui vaut en particulier pour l'exploitation statistique des titres de séjour administrés par le ministère de l'intérieur. Il pourra être amené à proposer des exploitations supplémentaires du recensement 1990 par l'INSEE dans le strict respect des conditions d'indépendance de cet organisme. Il veillera enfin à l'amélioration de la cohérence des données publiées par les différentes administrations, notamment celles qui font l'objet des publications dont on trouvera la liste jointe en annexe, et traitera avec elles des problèmes d'opportunité qui pourraient se poser.

Sur l'approfondissement de la recherche relative aux critères d'intégration

Le Haut Conseil à l'intégration a engagé une réflexion sur l'appréciation quantitative du phénomène d'intégration permettant de la suivre dans le temps et de comparer de ce point de vue différentes catégories d'immigrés. Il importera de poursuivre la réflexion sur ce sujet à la fois au plan méthodologique et quant à la mise au point d'indicateurs significatifs en sollicitant les administrations concernées. Ces préoccupations devront être présentes dans la conduite de l'enquête INSEE-INED visant à améliorer la connaissance du phénomène migratoire et des comportements et conditions de vie des immigrants et de leurs enfants. Cette recherche devra tendre également à permettre une meilleure évaluation permanente des politiques conduites par les pouvoirs publics à ce sujet, et des comparaisons avec les politiques suivies dans les pays étrangers.

Sur la création d'une structure spécifique de connaissance de l'immigration et du processus d'intégration

Si le Haut Conseil à l'intégration a préféré, jusqu'à présent, traiter des problèmes rencontrés en matière de connaissance de l'immigration et de l'intégration de façon pragmatique, il n'exclut pas pour autant, à un stade ultérieur, de proposer la création d'une instance qui pourrait être le point de rencontre de tout ce qui concerne la connaissance de cette

réalité. Cette instance pourrait alors prendre la forme d'un Observatoire dont les missions et les moyens devraient être définis avec soin.

Mais il a semblé au Haut Conseil à l'intégration, à l'étape actuelle, que l'identification des problèmes à résoudre n'était pas suffisante pour proposer dès maintenant la création d'une telle structure qui risquerait au contraire d'apparaître, par une création prématurée, comme une réponse purement organisationnelle à des problèmes à la fois techniques administratifs ou politiques. Il est donc proposé pour l'instant de s'en tenir au groupe de travail statistiques auprès du Haut Conseil à l'intégration, dont on trouvera en annexe la composition, afin de mieux préciser dans le prochain rapport les conditions de création éventuelle d'une nouvelle structure.

L'organisation administrative⁽²⁾

La situation actuelle se caractérise par une insuffisance manifeste de coordination.

A l'échelon central, la première constatation qui s'impose est celle de l'extrême diversité des services qui peuvent être regardés comme concourant à la politique d'intégration.

Un grand nombre de ministères interviennent dans ce domaine par l'exercice de leurs compétences sectorielles ; certaines administrations centrales ont pour mission d'exercer les fonctions régaliennes de l'État vis-à-vis des étrangers, d'autres services administratifs enfin, les plus nombreux et les plus récents, ont plus particulièrement vocation à intervenir en matière d'intégration : outre des services classiques (la DPM par exemple, dont les attributions comportent un volet social) on trouve ici le FAS, la DIV, et pas moins de 8 organismes souvent à caractère interministériel. La multiplication des instruments répond logiquement à la multiplication des structures, puisque chaque organisme nouveau se voit doté de moyens d'action, même modestes.

L'adaptation des structures aux mutations en cours apparaît fortement contrastée : certains services ont perdu une bonne partie de leur substance et ne se trouvent plus véritablement en mesure d'assurer la mission qui leur avait été initialement confiée (Direction de la Population et des Migrations, Commission Nationale pour le Logement des Immigrés) ; d'autres organismes, tout en jouant un rôle important, se trouvent dans une situation plus évolutive, ce qui crée une incertitude sur leur devenir (Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leur famille).

D'une manière générale, se pose de façon aiguë le problème de la coordination administrative. A l'évidence, la multiplication des structures crée par elle-même un problème de coordination. Le paysage adminis-

(2) Cf. le rapport annexe de M. Jean Gaeremynck « Intégration : l'organisation administrative ».

tratif français manque singulièrement en matière d'intégration d'une autorité centrale capable d'exercer cette coordination. La structure du Secrétariat général à l'intégration, restée volontairement légère, n'a ni les moyens, ni d'ailleurs l'ambition, de surveiller en permanence l'action de tous les ministères ou organismes œuvrant, directement ou indirectement, pour l'intégration. En outre, sa création en tant qu'autorité interministérielle ne s'est accompagnée de la suppression d'aucun autre organe à vocation interministérielle. Tout s'est donc passé, en novembre 1989, comme si on avait seulement créé un échelon supplémentaire, en repoussant à plus tard le moment d'une véritable restructuration du dispositif administratif.

A l'échelon local, les préfetures, et les services des communes, qui sont en première ligne pour tout ce qui touche à l'intégration, sont confrontés à de sérieuses difficultés, tant en ce qui concerne l'exercice des tâches traditionnelles que dans la mise en œuvre des actions concourant plus directement à l'intégration. D'une part les tâches traditionnelles s'alourdissent : l'accueil des immigrés et le traitement des questions relatives à leur statut ne peuvent être regardés aujourd'hui, loin s'en faut, comme accomplis dans des conditions satisfaisantes, alors que le premier contact avec l'administration française peut avoir des conséquences notables sur l'intégration.

D'autre part la complexité des tâches nouvelles aggrave les difficultés des services locaux. En raison de la diversité des instruments et des procédures, les insuffisances de l'échelon central font reposer sur l'échelon départemental la charge de la coordination. Les difficultés sont éprouvées également par les communes qui dépensent beaucoup d'énergie à tirer le meilleur usage d'une panoplie trop riche de formules contractuelles.

Les orientations que le Haut Conseil recommande au Gouvernement découlent logiquement de ces analyses.

Le moment paraît venu de procéder à des changements. L'urgence du problème à traiter appelle d'elle-même une remise en ordre des structures administratives. Les réformes doivent intervenir simultanément sur les deux plans, central et local.

Au niveau central, une restructuration d'ensemble des services et organismes concourant à la politique d'intégration doit être réalisée en 1991. En effet, la désignation d'un ministre d'État, ministre de la ville, ne résoudra pas en elle-même tous les problèmes de coordination et de refonte nécessaire des structures.

D'ores et déjà, il conviendrait d'engager une réflexion de fond sur les missions qui doivent être celles de la Direction de la Population et des Migrations et de la Direction de l'Action Sociale ainsi que sur les moyens qu'il faudrait leur donner pour qu'elles les accomplissent. Ne faut-il pas explorer tous les avantages qu'il y aurait à les fusionner en une structure unique qui serait une grande Direction de la Population et de la Solidarité ?

Un changement de cet ordre serait sans doute de nature à créer une dynamique de la réforme, qui enrayerait le processus d'affaiblissement de ces services.

En ce qui concerne la CNLI et son secrétariat général, leur suppression paraît souhaitable. Mais il faudrait corrélativement définir les conditions dans lesquelles, à l'avenir, l'État sera en mesure d'orienter et de contrôler le dispositif d'intervention publique en faveur du logement des immigrés.

En second lieu, il est indispensable de continuer à faire fonctionner la coordination interministérielle, dans le cadre le plus large. Quelles que soient en effet les attributions du ministre de la ville, il serait totalement illusoire de penser qu'il pourrait un jour regrouper l'ensemble des services menant des actions significatives dans le domaine de l'intégration, puisque près de la moitié des ministères seraient concernés, et un très grand nombre de directions d'administration centrale.

Il n'y a donc pas d'autre solution que de faire travailler ensemble des ministères distincts. L'un des enjeux de la restructuration est donc aussi de clarifier les responsabilités en matière de coordination interministérielle, et il faut nécessairement réduire le nombre des interlocuteurs du Préfet à l'échelon central. Au minimum, l'unification, de ce point de vue, devrait se faire au profit du Secrétariat général à l'Intégration qui a, en principe reçu la compétence la plus générale. Ce ne serait d'ailleurs que suivre la logique du dispositif mis en place en novembre 1989.

A l'échelon local, l'organisation territoriale de l'État, dans ce qu'elle a de plus traditionnel, est a priori adéquate⁽³⁾ : le cadre géographique du département se prête bien à la connaissance du terrain, à l'évaluation des besoins, et à l'animation du réseau de partenaires.

Il y a lieu de réaffirmer la place des Préfets dans le dispositif de mise en œuvre de la politique d'intégration, et de conforter leur autorité à cette fin. Enfin, si la mise en œuvre de la politique d'intégration requiert des capacités nouvelles, on n'insistera jamais assez sur l'importance à cet égard de la formation.

Ce qu'il faut changer avant tout, ce sont les méthodes, les procédures, les manières de faire. L'adaptation de l'appareil administratif exige un changement profond, aussi bien pour l'exercice des tâches traditionnelles — accueil, gestion administrative — que pour l'application des politiques d'intégration sociale comme la politique de développement social des quartiers. Cette formation doit viser à conférer une compétence hautement professionnelle, à la mesure des difficultés inhérentes à cette forme nouvelle d'action sociale qu'appelle la politique d'intégration. Dans ce domaine, un capital d'expérience a déjà été accumulé. Il s'agit aujourd'hui d'en faire profiter l'ensemble du dispositif administratif.

(3) A l'exception de la Région Ile-de-France, qui doit être impliquée dans la politique d'intégration, les départements gardant bien entendu toutes leurs compétences.

L'assainissement des conditions d'habitat en foyer⁽⁴⁾

La politique du logement est un des fondements essentiels d'une politique d'intégration. L'activité de l'année écoulée est venue sans cesse le rappeler sous la forme d'explosions de violence moins alarmantes par leur ampleur que par la puissance du malaise qu'elle révèlent. Sans pouvoir faire porter dès sa première année de fonctionnement ses analyses sur l'ensemble de la politique du logement, le Haut Conseil a privilégié en 1990 l'étude d'un problème étroitement circonscrit, relativement bien connu, exigeant une action immédiate : les foyers accueillant les travailleurs immigrés.

Certes, les populations logées dans ces foyers ne représentent qu'environ 120 000 personnes, normalement célibataires sans charge de famille en France. Cependant l'opinion publique et les médias manifestent une sensibilité très grande aux événements qui surviennent dans les foyers. Non pas, — une analyse statistique le démontrerait — que les foyers soient un lieu de délinquance majeur. Mais, bien plutôt, parce que la situation de certains d'entre eux cristallise et résume de manière emblématique l'exclusion. Et aussi parce que l'ensemble des foyers illustre les risques que fait courir pour les personnes concernées et pour la société l'absence de politique autre que celle née d'habitudes.

En revanche, un foyer qui fonctionne conformément à ses buts et à sa vocation peut être — et beaucoup le sont — l'un des modèles d'intégration progressive à la cité pour les isolés.

Pourquoi la question des foyers est-elle posée aujourd'hui ?

La France est le seul pays européen qui, faisant face au vaste mouvement d'immigration économique qu'elle avait encouragé dans les années 60, a recouru à ce mode d'hébergement. L'État a d'emblée concouru de façon massive et dérogatoire au financement de ce type de logement. Cette politique a eu sa cohérence et sa logique jusqu'au début des années 70. A la suite de la crise économique et des mouvements sociaux qui ont traversé le milieu des foyers, on a assisté à la fois à la dégradation d'une partie du parc, à l'aggravation des conditions de gestion que les efforts de certains gestionnaires et du FAS, intervenant majeur dans ce domaine, n'ont pu surmonter. En réalité, au-delà des efforts courageux des acteurs du terrain, c'est l'absence d'une politique des foyers qui s'est révélée à la fin des années 1980, mise en relief par des situations — rares mais réelles — totalement inacceptables d'insalubrité, de suroccupation, alors même que la demande de logement social va croissant.

L'année 1991 devrait être marquée par la définition par les pouvoirs publics d'une doctrine d'ensemble devant guider l'action administrative et les redéploiements financiers, doctrine que l'on peut résumer en trois points.

(4) Cf. le rapport annexe de M. Thierry Tuot : « Pour une politique des foyers, vers une politique de logement ».

1) Les foyers répondent à un besoin constant, et au mieux stable, qui exige le maintien et le renouvellement des structures existantes.

2) L'hébergement en foyer doit être offert à des adultes actifs isolés pour une période transitoire. La réaffirmation de la population « adulte actifs isolés » vise à corriger la situation actuelle, où se pose de plus en plus fréquemment le double problème des familles accueillies en foyer et du vieillissement des résidents. Par ailleurs, le logement en foyer ne peut servir la logique de l'intégration que si le séjour y est provisoire. Son succès passe par le départ de la personne qu'il a logée et qu'il a mise à même de vivre sans difficulté dans la société.

La durée du séjour peut varier suivant les personnes, les gestionnaires, les possibilités de chaque région. Il appartiendra au Gouvernement de fixer une limite au-delà de laquelle son aide devra cesser dans les cas où il pourra être mis en place un système de convention entre gestionnaire des foyers et propriétaires du parc social assurant que toute sortie de foyer se fait vers un logement — social ou aidé — normal ; sous cette limite devraient être mises les mesures d'incitation nécessaires à cette mobilité, sans doute par voie contractuelle.

En outre, les personnes logées en foyer doivent être principalement étrangères ou d'origine étrangère, mais une diversification en direction des français d'origine doit être opérée.

Cette diversification est, d'abord, au cœur même du processus d'intégration. Elle contribuera fortement à ce processus en évitant la constitution du foyer en une communauté étrangère, voire ethnique, qui renforce isolement et désocialisation.

Enfin, en raison de sa mission sociale, le foyer ne doit héberger que des personnes dont la situation sociale, définie par de multiples critères, exige cette prise en charge.

3) Le foyer proprement dit doit offrir à ceux qu'il accueille un accompagnement social dont le but est de contribuer progressivement à leur intégration, réalisée notamment par l'accès aux conditions de logement et d'aide de droit commun.

Par ailleurs, le foyer doit être intégré à la ville et échapper à toute forme de marginalisation. Un foyer ne peut être une réserve, un ghetto, un lieu d'insécurité dont la proximité effraie à tort ou à raison les habitants.

Le contrôle du foyer doit incomber au Préfet, et associer les collectivités locales.

Après un effort initial de réhabilitation et de construction, le financement des foyers ne doit pas dépasser un montant de dépenses par individu équivalent à celui constaté pour les autres formes d'aide au logement.

Enfin, la gestion des foyers doit tendre à l'équilibre, l'État ne conservant d'instruments juridiques et financiers spécifiques que pour corriger les situations anormales ou encourager les évolutions souhaitées.

La mise en place dès 1991 d'une nouvelle politique des foyers, élément d'une politique de logement et de l'intégration, suppose l'affirmation d'une volonté politique constante, coordonnée, dont la mise en œuvre exige un instrument administratif adéquat : au niveau local, les Préfets et les collectivités locales, au niveau central la Direction de la Construction, moteur de la politique du logement social dont les foyers sont un élément constitutif qu'elle a trop longtemps négligé, et le FAS.

Les principes sus-énoncés peuvent être la source d'une mutation considérable, difficile, douloureuse, mais vitale et urgente. Le Haut Conseil en mesure la considérable difficulté d'application. Il les croit cependant seuls de nature à mettre fin aux injustices et aux risques créés par une situation figée et dégradée depuis trop longtemps — pourvu qu'ils soient adoptés tous ensemble, aucun n'étant, à lui seul (et bien au contraire), de nature à remédier aux difficultés existantes. Il rappelle enfin que leur mise en œuvre suppose que chaque usager quittant un foyer puisse avoir la possibilité d'accéder à un « logement normal ».

La protection sociale⁽⁵⁾

La situation actuelle

Le droit social français repose sur le principe de territorialité : en l'état actuel, l'attribution des prestations sociales est étroitement liée à la résidence sur le territoire national, quelle que soit la nationalité des résidents. Ce principe est largement commun à l'ensemble des prestations sociales, qu'elles soient de sécurité sociale, ou d'aide sociale d'urgence. Le principe d'égalité des droits régit d'abord *l'ensemble des prestations en espèces ou en nature de la sécurité sociale* : assurance-vieillesse, assurance invalidité, accidents du travail, prestations familiales (y compris les aides au logement), assurance maladie-maternité.

Ces deux dernières catégories de prestations comportent une extension de la protection correspondante à l'ensemble de la famille du travailleur étranger (hors Communauté économique européenne) résidant à l'étranger, les versements des prestations familiales et les remboursements en nature et en espèces de la sécurité sociale sont effectués sous forme forfaitaire et pour des montants inférieurs à ceux versés en France. Ces remboursements sont déterminés par des conventions bilatérales de sécurité sociale qui prévoient parallèlement les remboursements effectués par le pays étranger signataire de la convention pour les français résidant à l'étranger.

(5) Cf. le rapport annexe de M^{me} Dominique Laurent « Les prestations sociales allouées aux ressortissants étrangers ».

Les mêmes règles président aux versements de l'aide sociale qui est aussi un droit de principe égalitaire.

Il faut rappeler que le législateur a prévu pour ce qui concerne l'attribution du RMI un dispositif original, puisque les étrangers demandeurs du RMI doivent justifier d'une résidence régulière et ininterrompue d'au moins 3 ans en France (qu'ils soient titulaires de la carte de résident, ou d'une carte de séjour temporaire permettant l'exercice en France d'une activité professionnelle soumise à autorisation). Cette règle a été fixée afin de n'accorder cette prestation nouvelle d'insertion qu'à des étrangers ayant la volonté de s'installer durablement dans notre pays.

Quelques discriminations subsistent cependant en matière de prestations sociales, entre français et étrangers résidant sur le territoire national. D'une part, des règles particulières de résidence ont été fixées par le code de la Famille et de l'Aide sociale pour deux prestations d'aide sociale : sous réserve en effet de conventions internationales⁽⁶⁾ prévoyant, par réciprocité, des règles plus favorables, l'accès de l'aide médicale à domicile est subordonné à 3 ans de résidence ininterrompue en France métropolitaine, et les allocations ou aides en nature aux personnes âgées et aux infirmes sont réservées aux personnes justifiant d'une résidence ininterrompue en France d'au moins 15 ans avant l'âge de 70 ans.

D'autre part et surtout, les étrangers sont exclus expressément de certaines prestations sociales sous réserve de la signature de conventions internationales de réciprocité. Ces prestations sont essentiellement au nombre de deux ; ce sont des minima sociaux : l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité, et l'allocation aux adultes handicapés.

Les propositions

Pourquoi modifier un dispositif, certes complexe, mais qui s'est progressivement élargi vers le principe de l'égalité des droits ? La situation actuelle correspond en effet à un certain équilibre. Le souci constant du législateur a été dans le sens de l'intégration d'une population étrangère en situation régulière qui, faute d'aides au logement, à la santé, à la couverture des charges familiales, ne pourrait subsister sur le territoire français sans des inégalités sociales considérables. Par ailleurs, même pour les étrangers en situation irrégulière, les dispositions de l'aide sociale d'urgence permettent d'éviter le refus de soins médicaux ou d'aides humanitaires, en vertu des principes fondamentaux de notre code de l'Aide sociale.

Il est cependant souhaitable de compléter le dispositif législatif pour deux raisons essentielles : d'une part la condition de nationalité posée par les textes a été déclarée contraire au principe de l'égalité de traitement par le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 22 janvier 1990,

(6) La réserve des conventions internationales soustrait ainsi à cette règle les réfugiés et apatrides, et les ressortissants de pays comme la République Centrafricaine, le Gabon, le Sénégal, la Togo, l'Algérie, la Pologne...

à l'occasion d'une nouvelle rédaction du texte sur le Fonds national de solidarité. D'autre part, la mosaïque actuelle des textes prévoit des règles différentes pour l'attribution de chacune des prestations, notamment quant à l'appréciation de la régularité de séjour.

Il paraît donc nécessaire, afin d'éviter des politiques disparates, et souvent juridiquement douteuses, d'harmoniser les règles et de fixer pour toutes les prestations sociales (à l'exception de l'aide sociale) des conditions communes en matière de régularité du séjour et de mode de vérification de celles-ci.

Le Haut Conseil ne considère pas pour autant comme sujets tabous les débats qui se développent depuis quelques temps concernant le coût que représenterait pour la sécurité sociale la couverture des étrangers, et l'existence d'un « effet d'appel » qu'aurait vis-à-vis de l'étranger l'attribution trop généreuse des prestations sociales. Il lui semble d'une part que les chiffres qui ont été calculés et largement diffusés sur le coût de la protection sociale des étrangers sont considérablement exagérés. En outre, le mode d'estimation « instantané » qui est retenu dans certains calculs manifestement effectués pour abuser l'opinion est méthodologiquement faux⁽⁷⁾.

Par ailleurs, si le législateur, dans sa sagesse, a tenu compte de l'effet d'appel qu'aurait pu avoir par exemple le Revenu Minimum d'Insertion (RMI), cet effet n'est nullement certain pour des prestations comme le Fonds National de Solidarité (FNS) et l'Allocation aux Adultes handicapés (AAH) : les étrangers ne pouvant y avoir droit touchent en effet déjà le RMI, au terme de trois années de présence en France.

Enfin et surtout, les principes généraux de notre droit rendent impossible la remise en cause de l'égalité de traitement.

Le principe de l'égalité des droits a été confirmé par la décision récente du Conseil Constitutionnel. Les actes pris par des autorités administratives introduisant une « préférence nationale » font l'objet de la censure du juge administratif.

La remise en cause du droit au regroupement familial est également exclue, étant bien entendu que ce regroupement ne devrait concerner que la famille restreinte (conjoint et enfants).

Si la condition d'une durée minimum de séjour en France n'est pas interdite pour les prestations non contributives, elle serait très vraisemblablement très difficile — sinon impossible — à introduire pour les prestations d'assurance.

En ce qui concerne l'aide sociale (et elle seulement), l'introduction d'une condition de régularité de séjour remettrait en cause la tradition humanitaire de notre droit, rappelé dans l'article 124 du code de la Famille et de l'Aide sociale.

(7) Une réflexion sur le sujet est actuellement menée sur ce sujet dans le cadre d'un groupe de travail placé auprès du Secrétaire général à l'intégration.

Pour ces diverses raisons, le Haut Conseil demande au Gouvernement de ne pas prévoir d'aménagements majeurs au dispositif français de prestations sociales, mais de préparer et de présenter aux assemblées les textes nécessaires pour :

- harmoniser les règles relatives à la régularité du séjour pour les règles d'attribution des prestations — à l'exception des prestations d'aide sociale. Un texte législatif clair aurait en effet l'avantage d'éviter des pratiques parfois désordonnées ou incertaines. Il conviendrait, à l'occasion de ce texte, de prévoir toutes les modalités permettant de préserver les droits acquis, on pense par exemple à des travailleurs ayant cotisé pour l'assurance maladie, et qui se trouveraient en attente d'une reconduction de leur titre de séjour.

- étendre le bénéfice du Fonds National de Solidarité et de l'Allocation aux Adultes handicapés, sous réserve d'y introduire une condition de durée de résidence pour les étrangers non communautaires qui évite tout effet éventuel d'appel ; on pourrait concevoir des durées de résidence, différentes pour chacune des prestations. Une durée de trois ans analogue à celle retenue pour le RMI paraîtrait opportune au Haut Conseil sous réserve, pour le FNS, que cette durée soit appréciée avant l'âge de 65 ans.

Le Haut Conseil estime qu'ainsi notre système de protection sociale représenterait un ensemble plus cohérent et plus stable, tenant compte à la fois des exigences de l'intégration et des risques d'effet « d'appel ».

Il ne néglige pas, pour autant, le problème tout à fait crucial de la protection des français de l'étranger, mais il estime qu'une protection satisfaisante doit être assurée pour nos compatriotes lorsqu'elle ne l'est pas par des conventions de réciprocité, qui sont très difficiles à obtenir de la part de pays de très bas niveaux de développement.

Conclusion

Les conséquences des événements en cours, tant à l'Est de l'Europe que sur les pourtours de la Méditerranée, sur les mouvements migratoires susceptibles d'affecter la France et ses voisins de la Communauté sont encore difficiles à évaluer. Qu'il faille se concerter pour appliquer des politiques d'immigration cohérentes, tout en prenant en compte les formes d'accueil et d'intégration qui correspondent aux traditions de chaque nation, c'est une évidence.

Dans son premier rapport annuel le Haut Conseil a limité ses réflexions et ses recommandations à des domaines où il lui paraît indispensable que des remèdes soient apportés rapidement aux sérieuses difficultés de tous les jours qui se présentent sous des formes inédites et compliquent la tâche des autorités administratives et des élus locaux.

D'autres éléments fondamentaux qui conditionnent la solution des problèmes de l'intégration et orientent les politiques appropriées sur le moyen et le long terme devront être abordés à leur tour. Aussi, après avoir retenu comme thème majeur la connaissance de l'immigration et les définitions des catégories et des concepts de l'intégration et analysé quelques aspects sectoriels dans lesquels des mesures urgentes peuvent être prises, tels que l'organisation administrative, le problème des foyers, celui des prestations sociales, le Haut Conseil envisage-t-il de concentrer ses efforts dans les prochains mois sur deux thèmes particulièrement importants.

Il s'agit d'abord, dans le cadre de la prochaine mise en œuvre complète de l'Acte Unique et du grand marché européen, de poursuivre les réflexions qui ne sont ici qu'annoncées sur l'organisation politico-administrative des politiques d'intégration dans leurs approches globales — harmonisation européenne des réglementations, des mesures de protection sociale — et dans leurs aspects sectoriels — emploi, éducation, logement, droits et libertés.

Il s'agit, en suite, d'affiner l'examen des problèmes juridiques et culturels que peut poser l'intégration, par exemple les questions spécifiques que soulève l'Islam dans une République laïque, mais pas seulement

l'Islam. Il conviendra de procéder à l'inventaire des difficultés rencontrées en matière de statut personnel, de nationalité et de citoyenneté, de spécificités culturelles, de pratique religieuse. Ainsi, pourront être dégagés quelques principes directeurs de nature à éclairer et à enrichir la conception française de l'intégration et à conforter notre État de droit en préparant les évolutions souhaitables.

Annexes

Intégration : l'organisation administrative*

* Cette annexe a été préparée par M. Jean GAEREMYNCK, rapporteur permanent du Haut Conseil à l'intégration.

Remarques préalables

1) Toutes les collectivités publiques sont concernées par l'intégration. En effet, aucun texte n'a dévolu de compétence générale et exclusive, en la matière, à une collectivité particulière, et aucune d'entre elles ne peut prétendre maîtriser seule l'ensemble des mécanismes qui concourent à l'équilibre social. Du reste, l'expérience a déjà montré que chaque personne publique avait quelque chose à apporter. Ainsi, pour s'en tenir à l'essentiel, la région est impliquée dans la politique de développement social des quartiers au travers des contrats de plan conclus avec l'État. Le département, au titre du partage opéré par les lois de décentralisation, a reçu des compétences générales en matière d'aide sociale. Quant à la commune, son rôle fondamental en matière d'intégration s'impose comme une évidence : si l'intégration se joue d'abord, comme tout le donne à penser, sur la scène locale, et dans la vie quotidienne, quelle collectivité peut mieux que la commune ajuster son action aux besoins de la population et mettre en place les services de proximité qui préservent ou renforcent le tissu social ?

Enfin, l'État conserve, en la matière, ses responsabilités éminentes qui tiennent tant à l'exercice de ses missions régaliennes qu'à sa capacité de mener des actions innovantes. Ainsi, c'est lui qui fixe le cadre législatif et réglementaire, notamment en ce qui concerne le droit au séjour des étrangers, et leur statut. C'est lui qui est chargé de contrôler les flux migratoires. Mais, surtout, c'est lui qui est l'ultime garant de l'équilibre social et de la cohésion nationale : il peut être amené, à ce titre, à compenser par son intervention des déséquilibres provenant des attitudes inégales des collectivités locales vis-à-vis des plus démunis. Enfin, il dispose des moyens d'expérimenter des actions nouvelles qui auront un effet d'entraînement vis-à-vis des autres collectivités.

2) On souligne également que le contexte dans lequel s'inscrit la politique d'intégration est soumis, aujourd'hui, à de puissants facteurs de changement. Il s'agit, dans certains cas, de changements d'ordre quantitatif : par exemple, il a fallu faire face, au cours de certaines années de la période récente, à une augmentation très brusque des demandes d'asile.

Mais surtout, il s'agit de changements d'ordre qualitatif, tenant à la sensibilité extrême de l'opinion publique au problème général de l'immigration, et à la résonance politique très forte de ce thème. De ce fait, les pouvoirs publics, au premier rang desquels l'État, sont contraints de marquer une attention toute particulière aux risques de déséquilibres locaux. Ce contexte nouveau montre l'urgence de la politique d'intégration et l'impose comme une priorité nationale.

3) Dans le même temps, les actions à mener dans le cadre de cette politique appellent des changements profonds de méthode et d'organisation, principalement sur deux plans :

– il s'agit, par nature, d'actions globales impliquant l'intervention coordonnée des différents ministères sectoriels : cette politique, plus que toute autre, exige le décloisonnement de l'action administrative, et postule la coordination des services ;

– il s'agit d'actions conjointes de plusieurs partenaires : l'État est amené à agir, de concert, non seulement avec les collectivités locales, mais aussi avec les organisations de la « société civile », c'est-à-dire principalement les associations (à cet égard la floraison d'associations nouvelles suscitées par la libéralisation, en 1981, du régime des associations étrangères, lui a procuré des relais très appréciables).

L'un des instruments de la politique d'intégration étant le partenariat, c'est une nouvelle image de l'État qu'on voit ou qu'on devrait voir se dessiner : il ne s'agit plus seulement d'un État régalien, structuré, avant tout, pour produire un dispositif réglementaire, et le faire respecter, mais aussi d'un État partenaire, attentif aux besoins de la population, y trouvant les relais et les appuis de son intervention, et capable de mener, dans le champ du social, des actions fines, innovatrices, adaptées à de nouveaux enjeux.

Analyse de la situation actuelle : organisation et adaptation de l'appareil administratif

Le contexte nouveau qui vient d'être décrit place l'ensemble du dispositif administratif dans une situation de mutation. Après un exposé de l'état des lieux, on s'efforcera d'analyser la capacité d'adaptation des différents acteurs du système à cette mutation, en mettant un accent particulier sur le problème de la coordination.

A l'échelon central

L'état des lieux : la multiplicité des services et des intervenants administratifs

Les services

La première constatation qui s'impose est celle de l'extrême diversité des services qui peuvent être regardés comme concourant à la politique d'intégration.

a) Un grand nombre de ministères interviennent dans ce domaine par l'exercice de leurs compétences sectorielles : Justice, Éducation Nationale, Équipement et Logement, Jeunesse et Sports, Culture, Commerce et Artisanat, notamment.

b) Mais certaines administrations centrales ont pour mission d'exercer les fonctions régaliennes de l'État vis-à-vis des étrangers :

– le ministère de l'Intérieur (direction des libertés publiques et des affaires juridiques) fixe le régime général du séjour des étrangers et met en œuvre, le cas échéant, les mesures d'éloignement (reconduite à la frontière) :

– le ministère des Affaires Étrangères (direction des étrangers en France et des français à l'étranger) fixe les conditions d'entrée en France des étrangers et définit, pour les pays dont les ressortissants sont assujettis à cette formalité, la politique des visas. Il assure également la

tutelle de l'Office Français pour la Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) qui a la responsabilité de l'octroi du statut de réfugié au sens de la Convention de Genève de 1951⁽¹⁾ ;

– le ministère des Affaires Sociales et de la Solidarité, par l'intermédiaire de la Direction des Populations et des Migrations (DPM), participe à la détermination du statut réglementaire des étrangers en ce qui concerne l'accès au marché du travail et le regroupement familial. Cette direction assure, en outre, la tutelle de l'Office des migrations internationales (OMI) qui contrôle, notamment, l'immigration, en France, des titulaires de contrats de travail⁽²⁾.

Ces services ont pour caractéristiques communes de remplir les missions les plus traditionnelles de l'État, touchant à l'ordre public au travers du contrôle des flux migratoires par des services d'administration centrale ou d'établissements publics en dépendant.

c) D'autres services administratifs, les plus nombreux et d'une manière générale les plus récents, ont plus particulièrement vocation à intervenir en matière d'intégration.

Parmi les services « classiques » intervenant dans ce domaine, on peut citer, à nouveau, la DPM dont les attributions comportent un volet social ; ou encore la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (ex. éducation surveillée) du Ministère de la Justice⁽³⁾.

Mais ce sont les services de création récente qui sont les plus nombreux. Une mention spéciale doit être faite, parmi eux, de deux organismes qui apparaissent aujourd'hui comme des éléments clefs du dispositif administratif : le Fonds d'Action Sociale (FAS) et la Délégation Interministérielle à la ville et au développement social urbain (DIV).

Le FAS, établissement public placé sous la tutelle de la DPM, créé en 1958 pour contribuer à l'amélioration des conditions de vie des travailleurs algériens en France, a vu son champ d'action étendu, en 1964, à l'ensemble des travailleurs étrangers. Cet organisme, qui intervient par voie de subventions dans le domaine du logement des travailleurs isolés, de la formation, et de l'action sociale et culturelle, n'est donc pas, à proprement parler, de création récente, mais il a connu, en 1983, une profonde mutation qui lui a fait changer de dimension. Il a modernisé ses structures, admettant dans ses instances délibératives des personnalités issues de l'immigration. Il s'est engagé dans un processus de déconcentration, au travers de la mise en place de délégations régionales et de

(1) Ce que l'on appelle aussi l'asile politique.

(2) Elle assure également la tutelle du FAS, mais cet organisme, comme il est dit plus loin, dispose d'une grande autonomie.

(3) Parmi les intervenants habituels, il faut faire mention, également, du service social d'aide aux émigrants (SSAE), qui a le statut d'association et n'est donc pas un service administratif, mais qui collabore avec les administrations, et dont l'action en faveur des immigrés est importante.

commissions régionales pour l'insertion des populations immigrées (CRIPI), qui sont associées aux décisions en matière de subventions sur les crédits du FAS. Ces commissions, il faut le noter, font largement place, aux côtés de représentants des services de l'État et de la région, aux partenaires sociaux et à des personnalités représentatives de la population immigrée. Ainsi, aujourd'hui, 400 administrateurs sont appelés à délibérer sur les dossiers de subventions soumis aux CRIPI.

Parallèlement, le FAS est monté en puissance et subventionne aujourd'hui environ 3000 associations. Son budget⁽⁴⁾, dont le montant est fixé par l'État, est alimenté par la Caisse Nationale des Allocations familiales.

Aussi, par l'ampleur de ses moyens, la diversité de ses actions orientées vers un public spécifique, et le savoir-faire accumulé à l'aide de son réseau de correspondants, le FAS est-il devenu l'instrument privilégié⁽⁵⁾ de toute politique visant à l'intégration des populations immigrées.

La DIV a été créée en 1988 pour mettre en œuvre la politique de développement social urbain définie au début des années quatre-vingts par H. Dubedout et rassemble, à cet effet, deux structures mises en place à la même époque : la Commission Nationale pour le développement social des quartiers et le Conseil National de prévention de la délinquance (CNPD). C'est la DIV qui, au travers des opérations de développement social des quartiers (DSQ), a illustré, de la manière la plus nette, les nouvelles méthodes et procédures qu'appelle l'action sociale de l'État en matière d'intégration. Ces opérations possèdent en effet toutes en commun les caractéristiques suivantes :

- elles s'ordonnent autour de projets de terrain, s'appliquant toutes sur des sites sélectionnés en fonction de critères permettant d'apprécier le degré d'exclusion des populations et l'urgence d'une intervention globale ;
- elles consistent en des actions coordonnées, associant des financements multiples : du seul point de vue de l'État, sont impliqués 11 ministères et 17 chapitres budgétaires, pour des engagements pluriannuels inscrits dans les contrats de plan passés avec les régions, et confirmés chaque année⁽⁶⁾ ; de la même manière, la région contribue à hauteur des crédits prévus dans ces contrats de plans ; et les engagements des communes, sur le territoire desquelles les opérations se déroulent, figurent dans des conventions complémentaires ;
- du point de vue de leur contenu, les actions menées se rattachent à deux grands volets : l'action sur le bâti (ou le logement) ; l'accom-

(4) En 1990, il s'élève à environ 1,3 Milliards de francs dont 500 MF sont consacrés au logement des travailleurs immigrés, et le reste aux subventions aux associations.

(5) Cette expression est reprise du rapport de la commission de contrôle de l'Assemblée Nationale sur la gestion du FAS. On souligne que le FAS vise un public spécifique, alors que la DIV a une approche par quartier, ou (plus récemment) par ville.

(6) Pour le budget 1990, ces crédits spécifiques de l'État s'élèvent à environ 850 MF (auxquels il convient d'ajouter, pour mesurer l'effort consenti sur les sites DSQ, 600 MF d'aides à la réhabilitation des HLM — Palulos — qui seront dépensés sur des sites DSQ).

pagnement social. Dans le premier cas, il s'agit d'opérations de réhabilitation classiques ; dans le second, il s'agit d'actions beaucoup plus diversifiées, se prêtant, en fonction des besoins locaux, à toutes les expérimentations.

Ainsi, les opérations de développement social des quartiers sont aujourd'hui le meilleur exemple d'un certain effort de l'État pour dépasser le cloisonnement de ses structures sectorielles et agir sur le mode de partenariat. Cette politique, qui a reçu des moyens substantiels, a certainement porté ses fruits, même si la situation de beaucoup de quartiers reste fragile, et elle est généralement reconnue aujourd'hui comme une approche particulièrement pertinente de la politique de la ville. Cette politique s'inscrit toutefois, depuis peu, dans un cadre nouveau : le décret du 21 décembre 1990 a modifié la composition du gouvernement en instituant un ministre d'État, ministre de la ville et en nommant à ces fonctions M. Michel Delebarre, précédemment ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer. Sans coïncider avec la politique d'intégration, la politique de la ville recoupe nécessairement celle-ci : ce changement des structures gouvernementales constitue donc un événement important.

A côté de ces deux services, dont l'action est la plus connue, coexiste toute une série d'autres organismes autonomes, ayant vocation à traiter des problèmes particuliers ou à intervenir en faveur d'un « groupe cible », parmi lesquels on peut citer, sans prétendre à l'exhaustivité :

- la mission « Banlieues 89 » (qui intervient, comme la DIV, dans la ville, mais surtout sur le plan architectural);

- le comité national de prévention de la délinquance, qui bien qu'intégré en principe à la DIV, a conservé ses structures de gestion et d'intervention autonomes au plan local ;

- la délégation interministérielle à l'insertion des jeunes en difficulté, avec le réseau des missions locales ;

- l'agence de lutte contre le trafic des stupéfiants et contre la toxicomanie ;

- la délégation aux rapatriés ;

- la mission interministérielle de lutte contre les trafics de main d'œuvre ;

- l'agence nationale des travailleurs d'outre-mer.

La dernière née du dispositif est la délégation interministérielle au revenu minimum d'insertion.

On note que l'ensemble de ces organismes appelés à intervenir dans le domaine de l'intégration, pour la plupart de création relativement récente, ont été dotés, sous des dénominations diverses, de l'autonomie administrative, et créés en marge des structures administratives traditionnelles, dont ils n'empruntent pas la forme. Souvent, en outre, ils ont été expressément qualifiés d'interministériels.

Tout se passe donc comme si, pour faire face à des missions nouvelles, réputées plus délicates que ses attributions traditionnelles, l'État avait cessé de faire confiance à ces services classiques, les tenant pour

incapables non seulement de mettre en œuvre des méthodes nouvelles, mais encore de procéder par eux-mêmes à la coordination administrative.

La multiplication des instruments

Elle répond logiquement à la multiplication des structures, puisque chaque organisme nouveau se voit doté de moyens d'actions, même modestes.

Mais parfois, c'est dans un même secteur qu'il existe toute une panoplie d'instruments d'action. Ainsi, pour s'en tenir seulement à la politique de la ville, les formules de contrats sont-elles d'une étonnante richesse. Il existe ainsi :

- les conventions de développement social des quartiers (la formule la plus répandue ; concerne aujourd'hui 300 sites);
- les conventions de quartiers (formule plus légère portant sur environ 100 sites);
- les contrats de villes (formule nouvelle, lancée par la DIV, pour laquelle 13 sites ont été retenus, et 4 contrats conclus à ce jour);
- les conventions ville-habitat ;
- les contrats d'agglomération (financés, pour la part de l'État, sur les crédits de la DPM);
- les contrats familles ;
- les contrats de prévention de la délinquance.

Toutes ces formules s'appliquent à des circonscriptions territoriales variables, qui peuvent se recouvrir en tout ou partie ; elles sont mises en œuvre, le plus souvent par les mêmes acteurs ; et elles ont en commun de bénéficier de crédits spécifiques.

En outre, cela va de soi, de nombreux ministères financent, sur leur crédits ordinaires, des opérations qui s'insèrent naturellement dans une politique d'intégration : Zones d'Éducation Prioritaire (ZEP) du ministère de l'Éducation Nationale, actions de formation professionnelle, opérations de réhabilitation de logements, etc... La diversité des sources de financement est telle, d'ailleurs, qu'il n'existe pas d'instrument de mesure globale des efforts de l'État en faveur de la politique de la ville.

Il en va de même, a fortiori, pour la politique d'intégration en général.

L'adaptation des structures administratives aux mutations en cours

De ce point de vue, la situation des différents services apparaît fortement contrastée

L'adaptation des services exerçant les fonctions traditionnelles, ou « régaliennes », s'apprécie surtout au plan local : il en sera donc question ci-après, à propos des préfetures.

Certains services, en revanche, ont perdu une bonne partie de leur substance et ne se trouvent plus véritablement en mesure d'assurer la mission qui leur avait été initialement assignée.

La DPM a pour attribution de suivre l'évolution de la démographie française⁽⁷⁾ ; de participer au contrôle des flux migratoires (par la réglementation du droit au travail et du regroupement familial); de mener une politique sociale vis-à-vis des étrangers (y compris en matière de logement); de gérer les naturalisations.

Mais elle a été dépossédée, en 1976 — par simple circulaire —, de ses attributions en matière de logement au profit de la Commission Nationale pour le logement des populations immigrées (CNLI).

Quant à ses autres missions, elle les exerce très peu par elle-même, mais le plus souvent, conjointement avec d'autres services mieux armés, ou par leur intermédiaire. Ainsi, en matière réglementaire, elle contribue à fixer le statut juridique des étrangers, mais cette responsabilité est partagée avec le ministère de l'Intérieur. En matière sociale, l'opérateur principal est le FAS, dont l'autonomie s'est renforcée depuis sa montée en puissance, et qui ne connaît pas de véritable tutelle. Certes, la DPM conserve l'emploi direct de certains crédits — pour les contrats d'agglomération — mais elle ne dispose pas de services extérieurs propres⁽⁸⁾, et éprouve des difficultés à mobiliser les directions départementales d'action sanitaire et sociale (DDASS), ce qui limite fortement la portée de son action.

La tutelle sur l'INED reste assez souple, s'agissant d'un organisme de recherche.

En définitive, la seule mission dont la DPM conserve l'exclusivité — et que personne ne songe à lui disputer — est la gestion des naturalisations : encore l'exerce-t-elle dans des conditions difficiles, puisque ce service est nettement engorgé (le délai de traitement des demandes est de près de deux ans aujourd'hui).

La CNLI et son secrétariat général ont reçu en 1976 les attributions relatives au logement des immigrés relevant auparavant de la DPM, ce qui comportait notamment la mission de fixer les conditions d'utilisation et de répartition dans les régions de la fraction prioritaire de la participation des employeurs à l'effort de construction (ce qu'on appelle communément « le 1/9^e »), affectée au logement des immigrés.

Mais elle n'est pas en mesure, aujourd'hui, d'assurer l'ensemble des tâches qui lui ont été imparties lors de sa création. Elle a tout d'abord perdu, à son tour, une partie de ses compétences : le décret de 1988 créant l'Agence Nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) a transféré à ce nouvel organisme la

(7) Elle assure la tutelle de l'Institut National d'Études Démographiques (INED), le secrétariat du Haut Conseil de la Population et de la Famille ; elle participe à l'élaboration de la politique démographique.

(8) Ce qui n'est d'ailleurs pas souhaitable.

programmation annuelle des enveloppes régionales et départementales du « 1/9° » ; et la procédure d'agrément des programmes ou opérations éligibles à un financement sur ces crédits a été totalement déconcentrée. En outre, la CNLI a abandonné d'elle-même certaines de ses attributions ou s'est montrée dans l'incapacité de les exercer : il en est ainsi de l'orientation générale de la politique du logement des travailleurs immigrés, du contrôle et de l'orientation des organismes gestionnaires de foyers ou des interventions du FAS en matière de logement.

D'autres organismes, tout en jouant un rôle important, se trouvent dans une situation très évolutive, ce qui crée une incertitude sur leur devenir : c'est le cas du FAS et de la DIV.

Le FAS n'a pas achevé le processus de déconcentration engagé en 1983 : ainsi 10 CRIPI seulement sont en place, délibérant sur les crédits déconcentrés de 14 régions. Les enveloppes des autres régions continuent d'être gérées depuis Paris. On peut se demander aujourd'hui si cette déconcentration doit se poursuivre et sous quelle forme : dans un certain nombre de cas, le fonctionnement des CRIPI est apparu bien lourd⁽⁹⁾. En outre, les paiements continuent d'être centralisés.

Par ailleurs, le FAS n'a pas réussi à transformer véritablement les conditions de logement des travailleurs immigrés⁽¹⁰⁾. Ses concours aux dépenses d'exploitation des foyers des travailleurs isolés, qui représentent plus d'un tiers de son budget total, mais ne touchent qu'une partie seulement des travailleurs immigrés, sont renouvelés d'année en année, de manière quasi automatique et sans véritable instruction préalable. De telle sorte qu'il n'est plus du tout certain que cette forme d'aide corresponde aux besoins réels des foyers, et plus généralement, de la population visée.

Aussi, le moment est-il venu de s'interroger sur l'opportunité de maintenir ce secteur d'intervention dans les activités du FAS, et dans l'hypothèse où il serait maintenu, sur les conditions dans lesquelles les concours du FAS seront accordés⁽¹¹⁾.

La DIV se trouve aujourd'hui, après 2 ans et demi d'existence, dans une situation qui suscite bien des questions. Tout en ayant élargi son champ d'intervention — puisqu'elle intervient aujourd'hui sur environ 600 sites (toutes formules confondues), alors que la politique de DSQ n'en concernait que 150 environ en 1988 — elle a rencontré de grandes difficultés dans la mise en œuvre administrative de ses projets. En effet, les

(9) Toutefois, une réforme intervenue en 1990, en donnant le pouvoir de décision au préfet, a simplifié la procédure.

(10) Cette question est traitée d'une manière plus approfondie dans l'annexe II du présent rapport.

(11) Sur ce point, le rapport de la commission de contrôle parlementaire sur la gestion du FAS n'a pas conclu au désengagement du FAS de ce secteur, mais à un redéploiement de ses concours dans le sens de l'accroissement des « actions liées à l'habitat », pour favoriser l'accompagnement social des familles immigrées, améliorer les conditions de vie des ménages logés, et mieux articuler l'action du FAS avec celle des autres intervenants : direction de la construction, DIV...

financements provenant des divers ministères ont continué, jusqu'à un passé très récent, de passer par les procédures propres à chacun d'eux, ce qui a eu pour effet d'allonger considérablement les délais de leur mise en place. Ainsi, la ventilation entre les régions des contributions des différents ministères est si complexe que les délégations de crédit ne sont, en général, pas achevées avant la fin du deuxième trimestre de l'année.

D'une manière générale, on peut se demander aujourd'hui si l'action de la DIV a pu être le levier d'un certain changement des structures traditionnelles ou si leur résistance n'a pas été la plus forte. Il n'est pas certain que tous les ministères aient véritablement « joué le jeu » de la politique de la ville, même pour l'utilisation des crédits spécifiques affectés, dans leur budget, à cette politique. Quant aux crédits ordinaires, leur mise en œuvre est restée largement soumise aux pesanteurs des pratiques traditionnelles.

La décision récente, prise par le Premier Ministre, de déconcentrer, au niveau des régions, les « crédits DSQ » globalisés entre les mains des préfets, va certainement dans le sens de la simplification du système. Mais elle amènera nécessairement la délégation à redéfinir son rôle.

Un élément de faiblesse de la DIV réside certainement dans la précarité de sa situation propre en tant qu'organe administratif. Elle est complètement dépendante, pour ses moyens de fonctionnement, y compris ses moyens en personnel, du bon vouloir des structures traditionnelles — notamment le ministère de l'Équipement. De ce fait, elle n'a pas, malgré son rattachement direct au Premier Ministre, l'assise administrative correspondant à ses ambitions.

D'une manière générale, se pose de façon aiguë le problème de la coordination administrative

A l'évidence, la multiplication des structures crée par elle-même un problème de coordination. Mais par nature aussi, la politique d'intégration, qui implique des interventions globales, exige un effort particulier en matière de coordination administrative. La synergie des services publics doit en effet être recherchée de la façon la plus large et toute défaillance partielle peut brusquement compromettre l'équilibre social d'un site tout entier. D'ailleurs les autorités responsables de l'État ne cessent d'insister, à juste titre, sur la nécessité de cette synergie qu'on peut lier, fondamentalement, au renouveau du service public.

Certains organismes, par leur mode de fonctionnement ou leur approche méthodologique, sont a priori bien placés pour exercer une certaine forme de coordination. C'est, en principe, le cas du FAS, dont les instances délibératives, nationales et régionales, assurent la représentation la plus large des services administratifs et du réseau associatif qui en est le partenaire. C'est évidemment, aussi, le cas de la DIV, puisque le principe même de sa démarche consiste à canaliser vers un même objectif de terrain les moyens de plusieurs ministères et des collectivités locales.

Mais cette forme de coordination ne peut être que partielle. Les actions du FAS sont orientées vers un public spécifique et l'articulation de sa propre intervention avec celle des autres acteurs, notamment les responsables des opérations DSQ, est loin d'être toujours parfaite. De même, la DIV coordonne certainement l'utilisation des crédits spécifiques des ministères, budgétairement affectés à la politique de développement social urbain, mais elle n'a aucune maîtrise sur les crédits ordinaires des mêmes ministères, et à plus forte raison sur ceux des autres ministères. De ce fait, la mise en œuvre de certaines actions ayant, par nature, un impact important, lui échappe et relève de procédures parallèles. Ainsi en est-il des zones d'éducation prioritaire (ZEP) qui ont été instituées en même temps qu'étaient choisis les premiers sites DSQ, selon des critères de choix et en fonction d'objectifs similaires. La création d'une ZEP répond, en effet, spécifiquement, au souci de lutter contre l'échec scolaire, à partir d'un renforcement des moyens, d'une démarche pédagogique adaptée, et d'une ouverture aux parents et aux partenaires de l'école. On observe, certes, que la carte des ZEP recouvre largement celle des sites DSQ⁽¹²⁾, mais il n'est pas rare que dans ces zones des postes d'enseignants soient supprimés par application de critères propres à l'Éducation Nationale, mais qui ne conviennent guère aux animateurs des opérations DSQ. Dans le même ordre d'idées, on peut citer les procédures propres aux missions locales pour l'insertion professionnelle des jeunes, aux contrats d'agglomération, aux interventions du FAS, etc...

Plus encore, ce sont l'ensemble des services publics offerts à la population qui, sur le terrain, renforcent le maillage social : justice, police, perception, hôpitaux, HLM., etc... Or, la DIV n'a d'autres moyens que sa force de persuasion pour influencer sur les décisions qui commandent leur implantation locale, et leur ouverture au public.

En réalité, il n'est pas exagéré de dire que les ministères sectoriels éprouvent la tentation très forte de conserver l'entière maîtrise de leurs procédures et, parfois, de coordonner eux-mêmes, de leur propre point de vue, l'action des autres services de l'État. Ce comportement est encouragé, encore une fois, par le fait qu'en matière d'intégration, tout se tient : comme l'observe une circulaire récente du ministère de l'Éducation Nationale sur les ZEP, il est souhaitable que les enfants scolarisés dans ces structures soient correctement logés. Certes. Mais on ne peut pas multiplier indéfiniment les pôles de coordination. Quant aux organismes à vocation interministérielle, il n'y a guère à s'étonner de les voir chacun, en ordre dispersé, présenter leurs circulaires à la signature du Premier Ministre.

De ce qui précède, il ressort que le paysage administratif français manque singulièrement, en matière d'intégration, d'une autorité centrale capable d'assurer une coordination d'ensemble. Il existe pourtant, outre les organismes qui ont été mentionnés, deux comités interministériels

(12) Elle est même plus large.

présidés par le Premier Ministre : le Comité interministériel des villes (CIV), qui coordonne les financements d'État consacrés aux interventions urbaines. Mais, surtout, le Comité interministériel pour l'intégration, qui regroupe de la façon la plus large l'ensemble des ministères concourant à la politique d'intégration, et dont les travaux sont préparés par un Secréariat général à l'intégration, mis en place, comme le comité interministériel, en novembre 1989 et qui est certainement, à ce jour, l'instance ayant reçu la délégation la plus étendue en matière de coordination. Elle a permis au Gouvernement d'établir une liste d'actions prioritaires, et elle assure le suivi rigoureux des décisions prises par le comité interministériel. Mais cette structure, restée volontairement légère — quelques chargés de mission autour du secrétaire général —, n'a pas les moyens, ni d'ailleurs l'ambition, de surveiller, en permanence, l'activité de tous les ministères ou organismes œuvrant, directement ou indirectement, pour l'intégration.

En outre, sa création en tant qu'autorité interministérielle ne s'est accompagnée de la suppression d'aucun autre organe à vocation interministérielle. Tout s'est donc passé, en novembre 1989, comme si on avait seulement créé un échelon supplémentaire, sans doute plus important ou plus « globalisant » que les autres, mais en repoussant à plus tard le moment d'une véritable restructuration du dispositif administratif.

Mais, au-delà du désordre administratif, la situation actuelle révèle une lacune plus grave : les conditions ne sont pas réunies pour favoriser la définition d'une véritable politique de l'intégration. La volonté politique du Gouvernement, dans ce domaine, n'est pas en cause, mais c'est l'état de son appareil administratif qui ne lui permet pas de définir, avec toute la rigueur nécessaire, cette politique d'ensemble, et lui donner, dans l'application, son plein effet. Le ministère des Affaires Sociales et de la Solidarité a certes, aux termes de son décret d'attribution, des responsabilités plus étendues dans ce domaine qu'aucun autre ministère, mais il n'est guère en position d'y faire face, puisque ses propres services (DAS, DPM) sont affaiblis, et que la plupart des nouvelles instances n'ont pas été placées sous son autorité. Il n'y a guère à s'étonner, dans ces conditions, que l'opinion publique n'ait pas une vision très claire de ce que fait l'État pour l'intégration des plus démunis : bien que ce thème figure en bonne place dans le discours des responsables de l'État, l'intégration ne figure dans les priorités d'aucun ministère⁽¹³⁾.

A l'échelon local

D'une manière générale, les préfectures, et les services des communes, qui sont en première ligne pour tout ce qui touche à l'intégra-

(13) Parmi les efforts particuliers accomplis par certains d'entre eux, on peut citer toutefois la réflexion du ministère de la défense, à la suite du « rapport Biville » en faveur de l'intégration dans les armées (via le service national) des jeunes d'origine maghrébine.

tion, sont confrontés à de sérieuses difficultés, tant en ce qui concerne l'exercice des tâches traditionnelles que dans la mise en œuvre des actions concourant plus directement à l'intégration.

Les tâches traditionnelles s'alourdissent

L'accueil des immigrés et le traitement des questions relatives à leur statut — séjour, travail, visas, naturalisations — ne peuvent être regardés aujourd'hui, loin s'en faut, comme accomplis dans des conditions satisfaisantes.

Les délais de traitement des demandes peuvent prendre plusieurs mois, en ce qui concerne l'établissement des cartes de séjour, qui conditionnent l'accès au marché du travail. Et, il n'est pas rare de voir, dans certaines préfectures, les rendez-vous fixés à échéance de plusieurs mois, pour les candidats à la naturalisation.

Les bureaux des préfectures, très fortement sollicités — certains assurent plusieurs dizaines de rendez-vous par jour — sont débordés, et cette mauvaise adéquation des moyens s'observe autant sur le plan quantitatif que qualitatif. Les personnels au contact des étrangers, le plus souvent, n'ont pas reçu de formation spécifique leur permettant de mieux comprendre des personnes de cultures profondément différentes de la nôtre, et ces constats valent pour les agents aussi bien des préfectures que des services communaux qui se partagent, avec les commissariats, le premier accueil des nouveaux arrivants.

Or, pour ces derniers, le premier contact avec l'administration française peut avoir des conséquences notables sur leur intégration. Comme le notait déjà le rapport du Commissariat du Plan « Immigration : le devoir d'insertion », « les attermolements, la durée des délais, les refus de guichet, sont vécus par les intéressés comme autant de manifestations d'une xénophobie latente à leur égard ». Et ceux qu'on appelle les primo-arrivants, entrés notamment au titre du regroupement familial, sont à cet égard dans une situation de dépendance qui exige des services d'accueil des dispositions particulières.

Au surplus, les services de l'État dans le département souvent ne disposent pas des données leur permettant d'appréhender correctement les besoins des personnes dont l'intégration est la plus difficile à réaliser. Il en est ainsi, notamment, dans de nombreux départements, en ce qui concerne les besoins du logement des immigrés, en raison de la méconnaissance des conditions d'occupation du parc social, et plus encore du parc privé, et de l'inexistence de fichier centralisé de la demande de logement. Dans un domaine aussi décisif pour l'intégration, de telles lacunes sur le plan de la connaissance des données sont évidemment très préjudiciables à l'action.

La complexité des tâches nouvelles aggrave les difficultés des services locaux

D'une manière générale, les services départementaux de l'État sont le point de passage obligé des politiques concourant à l'intégration,

tant en ce qui concerne la définition des actions que le suivi de leur mise en œuvre. Ainsi, l'utilisation des crédits du FAS se décide à l'échelon régional⁽¹⁴⁾, mais s'agissant de subventions à des associations, les services locaux (préfectures, sous-préfectures, services extérieurs de l'État) sont, en définitive, les mieux placés pour instruire les dossiers.

De même, la politique de développement social des quartiers met en œuvre des engagements souscrits dans les contrats de plan passés avec la région, mais elle s'appuie, par hypothèse, sur une connaissance du terrain que seul, encore une fois, l'échelon départemental est capable d'offrir, tant en ce qui concerne le choix des sites — et la détermination récente, avec le concours des préfetures, des 60 « sites pilotes du développement social urbain pour l'intégration », en est encore un exemple — qu'en ce qui concerne le choix des actions à retenir au titre de l'accompagnement social, qu'il convient d'ajuster au plus près en fonction des besoins.

De même, encore, dans l'application de cette politique, les représentants de l'État dans le département font fonctionner, conjointement avec les mairies, les instances du partenariat, telles les « commissions locales inter-partenariales », générées par les opérations DSQ. Enfin, le rôle des services départementaux ne peut manquer de s'accroître, dans ce domaine, avec la déconcentration des lignes de crédits spécifiques des ministères.

b) Mais, en raison de la diversité, ci-dessus décrite, des instruments et des procédures, les insuffisances, en la matière, de l'échelon central font reposer sur l'échelon départemental la charge de la coordination. C'est aux préfets qu'il appartient, par exemple, dans le domaine de la formation, d'articuler les instruments spécifiques disponibles en faveur des jeunes en difficultés, des femmes, des rapatriés, des titulaires du RMI, etc. C'est aux préfets qu'il revient également de conseiller les collectivités locales sur les procédures à utiliser pour atteindre leurs objectifs en matière de développement social urbain.

De plus, tout organisme disposant d'un minimum d'autonomie administrative, éprouvant le besoin d'adresser ses propres instructions aux préfets, ceux-ci reçoivent chaque année des centaines de circulaires, certaines fort substantielles, qu'il leur est matériellement impossible d'appliquer toutes. De cette manière, et au détriment des actions sur le terrain, s'accroît le décalage entre l'activité conceptuelle des services centraux et les possibilités réelles des services départementaux. Ces difficultés sont éprouvées également par les communes qui dépensent beaucoup d'énergie à tirer le meilleur usage de la panoplie des formules contractuelles, et qui ont été énumérées plus haut. Lorsque les efforts déployés pour faire rentrer leur action dans les cadres juridiques prédéterminés par l'État sont aussi (ou plus) importants que ceux nécessaires à la détermination de leur

(14) Le décret du 14 février 1990 a donné le pouvoir de décision au préfet de région, après examen des dossiers dans les CRIPI.

contenu, il y a là une complexité administrative qui se superpose à la complexité des problèmes de fond, et dont les élus se passeraient aisément.

c) Il faut souligner aussi que, par nature, les actions que requiert la politique d'intégration sont plus complexes que celles de l'administration traditionnelle. Cette dernière, pour l'essentiel, gérait l'application d'un cadre réglementaire, et répondait aux demandes de la population au regard de ses droits. Ces tâches existent toujours, et elles sont accomplies dans les conditions qui ont été décrites. Mais en matière d'intégration proprement dite, les interventions de l'administration sont nettement plus sophistiquées. Elles exigent une appréhension globale des besoins, une connaissance très fine du terrain et des partenaires sur lesquels l'administration peut s'appuyer, une évaluation de leurs possibilités, et un contrôle de leur activité, puisqu'ils bénéficient de l'argent public. Parfois même, l'administration doit être en mesure de susciter l'apparition de ces partenaires comme elle l'a déjà fait avec des associations. A cet égard, une bonne illustration de la différence entre les prestations traditionnelles et les actions nouvelles est fournie par la mise en œuvre du revenu minimum d'insertion : le versement de l'allocation ne soulève pas de difficulté particulière, cela correspond à ce que l'administration sait le mieux faire ; en revanche, la définition du plan d'insertion est beaucoup plus délicate, et ne connaît apparemment pas la même réussite. En définitive, l'intégration suppose une nouvelle approche sociale, répondant à une « demande » réelle, mais qui ne s'exprime pas par les canaux habituels. Et c'est peu de dire que les services administratifs de l'État, comme les collectivités locales, y sont mal préparés. Dans le cas particulier de l'État, on peut regretter que les DDASS ne soient pas, actuellement, en mesure de fournir les compétences nécessaires à la mise en œuvre de cette nouvelle politique. La « capitis diminutio » qu'elles ont subie lors de la décentralisation a bouleversé durablement leurs conditions de fonctionnement et elles n'ont pas su, jusqu'ici, retrouver leur place dans le dispositif.

Les orientations

Les analyses qui précèdent appellent des orientations nouvelles, pour l'amélioration du dispositif administratif en matière d'intégration.

Il faut souligner, à cet égard, que le moment paraît venu, aujourd'hui, de procéder à des changements. Les structures nouvelles, expérimentées dans la période récente, ont aujourd'hui une durée de vie suffisante pour qu'on soit en mesure de porter une appréciation sur leur efficacité, et d'en tirer les conséquences. Par ailleurs, l'urgence du problème à traiter appelle d'elle-même une mise en ordre du dispositif administratif.

On insistera également sur la nécessité, pour parvenir à une amélioration réelle, de se placer simultanément sur les deux plans, central et local. Du fait de l'interdépendance des deux échelons, des réformes qui ne toucheraient que l'un des deux ne sauraient avoir que des effets très limités.

A l'échelon central

1) Il y a lieu, tout d'abord, de procéder à une restructuration d'ensemble des services et organismes concourant à la politique d'intégration.

Cela implique de redéfinir le rôle des services qui n'exercent plus, en fait aujourd'hui, les attributions pour lesquelles ils avaient été initialement créés. A cet égard, il faut prendre parti, notamment, sur la DPM et la CNLI. En ce qui concerne la première, il y aurait lieu de rechercher si ses attributions en matière d'action sociale proprement dite ne pourraient pas être prises en charge par la Direction de l'Action Sociale (DAS) du même ministère des Affaires Sociales et de la Solidarité Nationale : si les interventions de la DPM, dans leur volet social, sont orientées vers un public spécifique, elles ne sont pas d'une nature essentiellement différente de l'action sociale en général, et ce constat pourrait justifier une réunification administrative.

Toutefois, une telle réorganisation, il faut le souligner, n'aurait de sens que si elle s'accompagnait d'une réflexion de fond sur les missions de la DAS et, corrélativement, sur les moyens qu'il conviendrait de lui donner. Cette direction, en effet, ne paraît pas avoir retrouvé sa place

dans le dispositif administratif, et c'est d'ailleurs peut-être l'État lui-même qui n'a pas clairement défini son rôle propre en matière d'aide et d'action sociale : près de dix ans après la réforme de 1982-1983, il est sans doute temps de le faire.

En tout état de cause, il paraît tout-à-fait opportun d'engager une réflexion sur la rénovation de ces deux directions — DPM et DAS. N'y a-t-il pas lieu d'explorer à fond les avantages qu'il y aurait à les fusionner en un organisme unique, qui serait une grande direction de la population et de la solidarité ? Sous réserve des conclusions d'une telle étude, qu'on ne peut présumer, un changement de cet ordre serait peut-être de nature à créer une dynamique de la réforme, qui puisse enrayer le processus d'affaiblissement de ces services⁽¹⁵⁾.

En ce qui concerne la CNLI et son secrétariat général, leur suppression serait souhaitable, mais suppose, corrélativement, que soient définies les conditions suivant lesquelles, à l'avenir, l'État sera en mesure d'orienter et de contrôler les dispositifs d'intervention publique en faveur du logement des immigrés (en admettant qu'un tel dispositif spécifique doive être maintenu, ce qu'on gardera comme hypothèse, eu égard à l'ampleur des besoins). Autrement dit, il faudra confier cette responsabilité à une autre structure. Celle-ci peut être soit le ministère de l'équipement et du logement lui-même, soit l'ANPEEC (Agence Nationale pour la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction), soit enfin le Secrétariat général à l'intégration.

On voit bien, en définitive, que la restructuration d'ensemble pose la question de savoir quelle doit être la place des *structures d'administration centrale* dans le dispositif rénové. On a vu qu'elles n'avaient guère bénéficié, jusqu'ici, du remarquable enrichissement des structures administratives observé dans la période récente. Il s'agit de savoir, aujourd'hui, à un moment où la diversification a atteint les limites qu'on connaît, si la simplification et les regroupements qui s'imposent seront opérés ou non sous l'égide des structures centrales, et ce que l'État actuel attend exactement de ces dernières.

L'un des enjeux de la restructuration est aussi de clarifier les responsabilités en matière de coordination interministérielle. Il n'est pas souhaitable de laisser coexister, comme aujourd'hui, de multiples organes à vocation interministérielle, et il faut nécessairement réduire le nombre des interlocuteurs du préfet à l'échelon central. Au minimum, l'unification, de ce point de vue, devrait se faire au profit du Secrétaire général à l'intégration qui a, en principe, reçu la compétence la plus générale. Ce ne serait d'ailleurs que suivre la logique du dispositif mis en place en novembre 1989.

(15) Il faudrait veiller toutefois à ce que certaines fonctions actuellement assurées par la DPM — par exemple celle d'interlocuteurs du mouvement associatif représentant la population immigrée — ne s'en trouvent pas abandonnées ou affaiblies.

Mais, à ce stade, on en vient naturellement à poser le problème du ministère, dont l'idée a été lancée sous plusieurs formes. Certaines préconisent la création d'un ministère de l'intégration ; le Président de la République a évoqué, pour sa part, un ministère de la population (qui a d'ailleurs déjà existé en France); les événements récents ont suscité la proposition d'un ministère de la ville, qui s'est, comme on l'a vu, concrétisée le 21 décembre 1990 par la nomination d'un ministre d'État.

Il faut souligner tout d'abord, même si la portée symbolique d'une telle mesure est grande, que la création d'un ministère ne résout pas par elle-même tous les problèmes. Elle ne suffit pas à témoigner d'un véritable volonté politique, qui peut exister sans elle (et comme le montre, dans une certaine mesure, la situation actuelle). Et, sur le plan administratif, elle ne produit pas nécessairement par elle-même la refonte des structures. Elle n'a donc de sens que si elle s'accompagne, sur ce plan, de mesures précises.

Il est vrai cependant que la création d'un nouveau ministère, qui soit spécialement chargé de la politique d'intégration, aurait a priori l'avantage, sur le plan politique, de fixer le lieu où, à l'avenir, devrait se définir pour l'essentiel cette politique, et, par là-même, de rendre celle-ci plus « lisible » pour l'opinion publique.

Il faut souligner toutefois que sur le plan administratif, et quelle que soit en définitive la formule qui pourrait être retenue pour ce ministère, cette mesure n'a de chances de réussir que pour autant que deux conditions seront remplies.

En premier lieu, on l'a déjà mentionné, il faut nécessairement s'attaquer à la restructuration administrative qu'appelle la situation actuelle, et pour cela, sans doute, replacer sous une même autorité centrale la plupart des organes plus ou moins autonomes apparus ces dernières années. Cela doit normalement conduire, pour des raisons déjà énoncées, à redéfinir le rôle des structures d'administration centrale et, par voie de conséquence, à se poser en des termes nouveaux le problème de la coordination administrative.

En second lieu, il est indispensable de continuer à faire fonctionner la coordination interministérielle, dans le cadre le plus large. Quels que soient en effet les contours du ministère envisagé, il serait totalement illusoire de penser qu'il pourrait un jour regrouper l'ensemble des services menant des actions significatives dans le domaine de l'intégration, puisque près de la moitié des ministères seraient concernés, et un très grand nombre de directions d'administration centrale. Même en s'en tenant aux services a priori les plus directement impliqués, il n'est pas réaliste d'envisager de déposséder de tout ou partie de leurs attributions les ministères de l'Intérieur, de la Justice, de l'Éducation Nationale ou du Logement. Il n'y a donc pas d'autre solution que de faire travailler ensemble des ministères distincts, et on retrouve là la spécificité de la politique d'intégration, qui est de rechercher la synergie des actions sectorielles.

Une fois définies ces conditions, les diverses formules possibles peuvent se rattacher à deux conceptions.

Selon la première, le nouveau ministère ne devrait pas être une simple structure de coordination — un Secrétariat général à l'intégration érigé en ministère —, mais devrait être doté d'un domaine d'intervention suffisamment large pour s'ancrer solidement dans le paysage administratif et asseoir sa situation propre vis-à-vis des autres ministères : intervenant dans le champ du social, il pourrait regrouper tout ce que la logique administrative ne conduit pas à rattacher aux ensembles ayant une forte cohérence que sont le secteur travail-emploi, formation professionnelle, le secteur santé, ou encore l'ensemble logement-urbanisme-aménagement du territoire. Il couvrirait donc l'action sociale, la politique de population, le développement social des quartiers, le RMI et les autres politiques orientées vers des « groupes cibles » (jeunes en difficulté, immigrés, rapatriés, etc...). Un tel département présenterait évidemment bien des points communs avec l'actuel ministère de la solidarité, mais il se distinguerait de ce dernier en affichant clairement un nouvel ordre de priorités et en retrouvant autorité sur l'ensemble des organismes spécifiques.

Il est clair que cette formule a le plus de chances de déboucher sur la restructuration administrative dont on a souligné la nécessité : il faudra notamment doter le nouveau ministère de services, et l'occasion sera donc offerte de prendre des décisions sur leur découpage et leurs attributions. En revanche, elle est a priori moins favorable à la coordination interministérielle puisque le nouveau ministère n'aura pas, a priori, de prédominance hiérarchique par rapport à ceux — qui ne sont pas des moindres — qui concourent nécessairement à la politique d'intégration. Il s'agira alors de trouver une formule satisfaisante pour garantir la permanence de l'action interministérielle.

La deuxième conception possible consiste, précisément, à faire du nouveau ministère, exclusivement, l'animateur du travail interministériel. Dans cette hypothèse, il n'est pas doté de services propres et n'agit qu'au travers des autres départements ministériels. Il tire son autorité à la fois de son rattachement direct au Premier Ministre, et de son « poids » politique. Cette formule revient, en effet, à confier la responsabilité de l'interministériel à une personnalité politique, et par là même à compenser l'une des faiblesses des principaux organes de coordination existants — DIV et Secrétariat général à l'intégration — qui, quels que soient la compétence et le dévouement de leurs responsables, sont restés à l'échelon administratif.

Mais cette formule présente aussi le double inconvénient, d'une part, d'être moins favorable à la restructuration administrative d'ensemble, d'autre part d'être extrêmement dépendante, pour sa réussite, de la personnalité du responsable. Selon le « poids » politique de celui-ci, et la capacité à aiguillonner, en permanence, les autres ministères — tâches dont on conçoit volontiers l'efficacité pour une courte durée, mais qu'on ne voit guère s'institutionnaliser — la coordination sera plus ou moins effective. Et à supposer que le titulaire de cette responsabilité spécifique ne soit pas

maintenu au niveau du gouvernement, l'appareil administratif n'aura connu aucune transformation durable ; on se retrouvera exactement dans la situation ex-ante.

On voit donc qu'aucune des deux formules ne s'impose à l'évidence comme la meilleure : on peut cependant estimer que, dans la durée, la première est plus favorable à l'adaptation de l'appareil politico-administratif aux problèmes spécifiques de l'intégration.

2) La restructuration des services doit aller de pair avec celle des instruments de la politique d'intégration, et s'accompagner d'une réflexion de fond sur le contenu et les méthodes de cette politique.

— En ce qui concerne les instruments, l'objectif à rechercher doit être celui de la simplification. A priori, la diversité des sources de financement et des formules juridiques n'est pas en soi condamnable : les acteurs de terrain peuvent disposer ainsi de registres variés, et en jouer de la façon la plus efficace de leur point de vue. Mais à partir d'un certain degré de complexité, la panoplie n'est pas facilement utilisable, et les acteurs se perdent dans les maquis des procédures. Il n'est pas exagéré de dire que notre système en est arrivé aujourd'hui à ce point.

— En ce qui concerne le contenu des politiques concourant à l'intégration, leur analyse déborderait le cadre de cette étude. Il faut seulement observer que l'avenir des structures administratives va dépendre, dans une large mesure, des choix à intervenir sur ce plan, plus particulièrement en ce qui concerne l'orientation des politiques spécifiques. Si l'on s'en tient à deux exemples seulement, il est clair que la réorientation des subventions du FAS, notamment dans le secteur du logement, aurait des répercussions sur son organisation. Mais c'est surtout vrai en ce qui concerne la politique de la ville. Plusieurs rapports de la période récente ont souligné la nécessité de préserver son caractère véritablement spécifique, ou d'y revenir, en ne concentrant les moyens financiers et humains disponibles que sur un petit nombre de sites. En 1988, ceux-ci étaient de l'ordre de 150, et le rapport du commissariat général au Plan suggérait de ne pas dépasser ce nombre. Ils sont aujourd'hui plus de 400, et on peut penser, de ce fait, que s'est produite une certaine dérive par rapport aux conceptions initiales. On a d'ailleurs éprouvé le besoin de sélectionner, à l'intérieur même de cet ensemble, un nombre plus réduit de sites auxquels un effort particulier sera consacré : ce sont les 60 « sites pilotes du développement social urbain pour l'intégration »⁽¹⁶⁾. Cette opération tend ainsi à revenir aux fondements de la politique de DSQ, tels qu'ils ont été posés par le rapport Dubedout. Elle participe sans nul doute à la politique d'intégration, dans la mesure où celle-ci se caractérise par sa finalité sociale, au sens le plus fort de ce terme, c'est-à-dire visant à recréer ou à renforcer le tissu social là où les mécanismes de l'exclusion l'ont déchiré. Elle ne saurait donc se confondre avec une politique d'urbanisme ou d'aménagement

(16) L'enveloppe est de 200 MF sur 2 ans.

du territoire ou même à une politique de la ville. Elle peut certes conduire à des réalisations en matière d'infrastructures urbaines ou d'architecture : mais celles-ci n'auront de sens que subordonnées à un objectif précis, tendant à restaurer le lien social là où il s'est distendu, à un point que la collectivité estime inacceptable.

A l'échelon local

Le rôle des différentes collectivités publiques

Toutes les collectivités locales doivent être appelées à concourir à la politique d'intégration.

Les *régions* ont été, dès le début, un acteur important de la politique de développement social des quartiers, puisque leurs engagements fermes, souscrits aux côtés de l'État, dans les contrats de plan, ont permis de démultiplier les moyens disponibles pour ces opérations. Leur contribution a été d'autant plus remarquable que cette collectivité n'avait pas, a priori, reçu directement compétence en matière sociale. Mais elle se justifie pleinement, eu égard au caractère global de la politique de la ville. Les attributions des régions, en matière de formation professionnelle, et plus généralement en matière de développement économique, leur donnent naturellement un rôle à jouer dans cette politique. Il faut donc souhaiter qu'à l'avenir les régions continuent d'être partie prenante de la politique de développement social des quartiers, quelles que soient les orientations qui seront données à cette politique. Il y aurait lieu toutefois, en ce qui concerne les procédures, de rechercher les voies et moyens d'associer plus étroitement à la préparation des contrats de plan les autres collectivités (départements et communes) appelées à intervenir.

Les *départements*, en revanche, n'ont guère participé, dans l'ensemble, à la politique de DSQ, et il y a là quelque paradoxe, puisque cette collectivité a reçu une compétence générale en matière d'aide sociale, et qu'elle est amenée, de ce fait, à intervenir largement au profit de populations par ailleurs bénéficiaires des opérations DSQ. En outre, disposant aujourd'hui du service social polyvalent, le département est en mesure de fournir un appui technique appréciable à la mise en œuvre de ces actions. Un certain nombre de départements se sont déjà engagés, il est vrai, dans des financements croisés avec l'État et les autres collectivités. Il y aurait lieu de développer cette participation, qui peut revêtir diverses formes. Mais en tout état de cause, et comme il a déjà été indiqué à propos de la région, le département devrait être associé suffisamment tôt à la définition de cette politique, en ce qui concerne notamment le choix du site, l'enveloppe des moyens, et le contenu des actions à mener.

Quant aux *communes*, leur intervention est tellement décisive qu'on ne peut que souhaiter les voir continuer de s'impliquer fortement dans cette politique. On observe toutefois qu'elles sont placées dans des

situations très contrastées au regard des exigences de l'intégration, tant en ce qui concerne le degré d'exclusion sociale de la population, qu'en ce qui concerne leur propre volonté politique d'intervenir.

Il appartient donc à l'État d'encourager par des soutiens puissants les communes les plus actives vis-à-vis des populations les plus démunies, en général, qui ne sont pas seulement les populations étrangères. On observe, à cet égard, que les systèmes de péréquation de droit commun, tels ceux de la dotation générale de fonctionnement (DGF), ne prennent en compte que très partiellement les charges supportées par les communes du fait des caractéristiques de leur population, et des actions d'intégration qu'elles conduisent. Il y a sans doute une réflexion à mener, pour adapter ces dispositifs de droit commun. Cela a commencé d'être fait en Ile de France ; et un projet de loi sur la DGF sera soumis sous peu au Parlement.

De même, les politiques spécifiques, comme celle de DSQ, sont importantes et leurs concours sont très recherchés par les communes. Mais elles exigent d'elles, par principe, un effort équivalent, voire supérieur, à celui de l'État, que certaines peuvent très difficilement produire. Il faut donc envisager, comme le recommandait déjà le rapport du Commissariat du Plan de 1988, d'assouplir cette exigence et de moduler la participation des communes aux opérations DSQ, en fonction de leur situation.

Et si l'État a une responsabilité essentielle en matière d'intégration, c'est à l'échelon local que se jouera la réalité de son action. De ce point de vue, les départements (et les arrondissements) possèdent les meilleurs atouts : le cadre géographique se prête bien à la connaissance du terrain, à l'évaluation des besoins, et l'animation du réseau de partenaires ; et les membres du corps préfectoral ont vocation à exercer l'autorité la plus générale sur les services. Ils seront donc, de ce fait, en bonne position pour exercer la coordination inhérente à toute politique d'intégration. Ainsi, d'une manière générale, l'organisation territoriale de l'État, dans ce qu'elle a de plus traditionnel, est-elle, a priori, adéquate pour traiter l'un des problèmes les plus difficiles auxquels sont confrontés les pouvoirs publics. Il faut considérer cette heureuse adéquation comme une chance, et en tirer les conséquences. Ainsi, le département devrait-il être, par excellence, l'échelon territorial de gestion de la politique d'intégration.

Avant de préciser les conséquences qu'il y aurait lieu d'en tirer en termes d'organisation interne des services de l'État, il faut indiquer que l'échelon régional apparaît comme tout-à-fait complémentaire du département. On peut en attendre, en effet, un appui technique et conceptuel, procédant notamment de la centralisation des expériences locales. Dans le cas particulier de la région Ile-de-France, où le cadre départemental apparaît trop exigü et parfois artificiel, il est nécessaire, sans pour autant démotiver les départements, de confier à la région une responsabilité d'ensemble qui aille au-delà d'un simple appui aux actions départementales.

L'organisation et le fonctionnement des services de l'État dans le département

Il y a lieu, tout d'abord, de réaffirmer solennellement la place centrale des préfets dans le dispositif de mise en œuvre de la politique d'intégration, et de conforter leur autorité à cette fin : c'est aujourd'hui, en effet, un enjeu majeur de la déconcentration.

Cela implique, sur certains points, d'augmenter ou de préciser la portée de leurs pouvoirs. Mais d'une manière générale, les pouvoirs des préfets, au sens juridique du terme, sont suffisants, et la récente décision du Premier Ministre de déconcentrer les crédits DSQ vient les renforcer d'une manière qui doit être pleinement approuvée.

Il importe surtout que soient créées les conditions propres à un usage efficace de ces pouvoirs. Cela suppose, au départ, que soit clairement définie, dans ses éléments, la politique que les préfets auront la charge d'appliquer. Cela implique aussi que leur soient donnés des moyens de coordination. Car, si au plan local ne se pose pas de façon aussi aiguë qu'à l'échelon central la question de savoir qui doit coordonner — à l'évidence il ne peut s'agir que du préfet — sur le plan pratique, les choses ne sont pas beaucoup plus simples.

Cette coordination doit en effet porter sur un grand nombre de services et d'organismes. Il faut impliquer, tout d'abord, les services extérieurs de l'État : directions départementales de l'équipement, du travail et de l'emploi, de l'action sanitaire et sociale, de la protection judiciaire de la jeunesse, etc. Parmi eux, il convient de faire une mention particulière de l'inspection d'académie, qui ne relève pas de l'autorité du préfet, mais avec laquelle un effort de coordination spécial s'impose en raison de l'importance des ZEP. Il faut ensuite faire participer, de façon dynamique, à cette politique, des services qui relèvent d'établissements indépendants de l'État, mais qui jouent un rôle important au plan local : ceux de la Caisse d'Allocations Familiales (CAF) et de l'ANPE. Ces services conserveront leur autorité administrative et ne seront donc pas placés sous l'autorité hiérarchique du préfet : mais il est nécessaire de trouver, en ce qui les concerne, des formules de coordination forte sous l'autorité du préfet.

Enfin, il y a aussi à coordonner toute une série d'organismes intervenant dans le champ social (associations humanitaires, par exemple) dont l'expérience et les moyens d'actions peuvent être très utiles en matière d'intégration. A cet égard, il faut faire une place particulière au SSAE (Service Social d'Aide aux Émigrants) qui joue un rôle intégrateur important.

Cet impératif de coordination induit certaines formes d'organisation. Sans qu'il soit possible, ni souhaitable, de définir en la matière une organisation-type, on peut donner quelques indications. Ainsi, il serait utile, dans les départements où la tâche est la plus lourde, de doter le préfet d'un collaborateur spécialement chargé de suivre les politiques d'intégration. Compte tenu de la nécessité d'asseoir son autorité sur les services extérieurs de l'État, il est souhaitable qu'il soit membre du corps préfectoral.

ral. Ce collaborateur disposerait lui-même d'une petite cellule administrative comprenant notamment les correspondants départementaux du FAS et de la DIV.

Il paraît indispensable, également, que les préfets puissent s'appuyer, dans la mise en œuvre de cette politique d'intégration, sur un service départemental à compétence sociale générale. A priori, ce sont les DDASS qui devraient jouer ce rôle. Si tel n'est pas le cas, en raison de la décentralisation, il est urgent de les revitaliser. Aussi bien, le partage opéré par la décentralisation au profit du département n'est pas aussi net qu'on pourrait le penser, et les DDASS conservent des attributions réelles. Cette question se relie d'ailleurs à celle d'ordre plus général, posée plus haut à propos de la DAS.

Enfin, si la mise en œuvre de la politique d'intégration requiert des capacités nouvelles, on n'insistera jamais assez sur l'importance, à cet égard, de la formation. Encore que de nouvelles organisations puissent être mises en place, ce qu'il faut changer avant tout, ce sont les méthodes, les procédures, les manières de faire. L'adaptation de l'appareil administratif exige un changement profond, aussi bien pour l'exercice des tâches traditionnelles — accueil, gestion administrative — que pour l'application des politiques d'intégration sociale comme la politique de développement social des quartiers. Il va de soi que cette formation doit être dispensée à tous les échelons : des membres du corps préfectoral aux bureaux des préfetures, des services extérieurs de l'État aux agents des collectivités locales. Cette formation doit viser à conférer une compétence hautement professionnelle, à la mesure des difficultés inhérentes à cette forme nouvelle d'action sociale qu'appelle la politique d'intégration. Dans ce domaine, un capital d'expérience a déjà été accumulé. Il s'agit aujourd'hui d'en faire profiter l'ensemble du dispositif administratif.

Conclusion

La politique d'intégration rejoint un certain nombre de grands enjeux de l'intervention publique aujourd'hui. Sur le plan des objectifs, elle concerne la paix sociale et la cohésion nationale. Les moyens pour y parvenir impliquent une nouvelle définition du rôle des administrations centrales et la recherche constante de leur coordination, l'aptitude à mettre en œuvre des actions expérimentales et à en tirer les leçons.

On voudrait souligner aussi qu'elle se relie, très fortement, au renouveau du service public, dont le gouvernement a fait une de ses priorités. Ce renouveau n'est pas une fin en soi ; il se justifie par la nécessité d'adapter l'appareil administratif aux exigences de l'heure. Dans ce domaine, les politiques expérimentales qui ont été décrites, outre leurs objectifs propres, poursuivent également la transformation du système administratif tout entier : parallèlement au développement des quartiers, ce sont l'ensemble des procédures administratives qui doivent évoluer vers la souplesse, la transparence et la rapidité. A l'échelon local, ce sont les services publics, et surtout ceux qui sont au contact du public, qui doivent contribuer au renforcement du tissu social, en s'immergeant dans les quartiers et en devenant plus accessibles aux usagers.

Ainsi l'organisation administrative en vue de l'intégration appelle une rénovation d'ensemble qui se traduirait, à l'échelon central, par un dispositif resserré et cohérent, apte à définir une politique, et à l'échelon local par l'émergence de capacités nouvelles pour la mettre en œuvre.

Pour une politique des foyers Vers une politique du logement...*

* Cette annexe a été préparée par M. Thierry TUOT, rapporteur spécial du Haut Conseil à l'intégration, sur la base des travaux du groupe « Avenir des Foyers », présidé par M. Pierre CONSIGNY et institué à l'initiative du Secrétariat Général à l'intégration.

La politique du logement est l'un des fondements essentiels d'une politique d'intégration. Offrir un toit décent est d'ailleurs avant tout une obligation morale première pour un État démocratique développé. Le Haut Conseil à l'intégration a, dès sa constitution, décidé de faire porter sa réflexion sur le logement, pivot d'une lutte efficace contre l'exclusion, condition première de la socialisation et de l'insertion économique. Cette réflexion se devait cependant d'éviter deux écueils : la méconnaissance de la complexité du problème — les erreurs commises au cours des années 60 en privilégiant une politique purement quantitative démontrent combien les solutions simplistes contribuent à l'aggraver — ; l'ignorance de l'urgence de la question, que l'actualité de l'année écoulée est venue sans cesse rappeler sous la forme d'explosions de violence moins alarmantes par leur ampleur que par la puissance du malaise qu'elles révèlent.

Pour surmonter ces contradictions, le Haut Conseil a privilégié, pour ses premiers mois de fonctionnement, l'étude d'un problème étroitement circonscrit, relativement bien connu, exigeant une action immédiate dont les principaux aspects peuvent être rapidement mis en place : celui des foyers accueillant les travailleurs migrants. En même temps, il a défini les axes et les buts d'une réflexion qui portera sur la question du logement dans son ensemble, sur laquelle porteront ses travaux des années 1991 et 1992.

Pour une politique des foyers

Que la réflexion du Haut Conseil à l'intégration ait porté en priorité sur les foyers peut être contesté, dans la mesure où les populations concernées représentent au plus 120000 personnes hébergées, célibataires sans charge de famille en France, dont au demeurant on connaît assez mal les besoins ou les aspirations d'ensemble.

Cependant, l'opinion publique manifeste, comme les médias, une sensibilité très grande aux événements qui surviennent dans les foyers — expulsions, incidents, répression du travail clandestin. Non pas, une analyse statistique le démontrerait, que les foyers soient un lieu de délinquance majeur. Mais, bien plutôt, parce que la situation de certains d'entre eux cristallise et résume de façon emblématique l'exclusion : état matériel dégradé, situation excentrée, constitution de ghetto communautaire, désocialisation progressive, perte de contrôle par la puissance publique ; et aussi parce que l'ensemble des foyers illustre les risques que fait courir, pour les personnes concernées et pour la société, l'absence de politique autre que celle née d'habitudes. En revanche, un foyer qui fonctionne conformément à ses buts et à sa vocation peut être — et beaucoup le sont — l'un des modèles d'intégration progressive à la cité pour les isolés, d'accès à la vie sociale, d'évolution vers une prise en charge autonome de leur destin par ceux qui ont bénéficié de leur concours.

Pourquoi la question des foyers est-elle posée aujourd'hui ? La France est le seul pays européen qui, faisant face au vaste mouvement d'immigration économique qu'elle avait encouragé dans les années 60, a recouru à ce mode d'hébergement : des unités de chambres individuelles avec des équipements collectifs, dans des immeubles dont les propriétaires ne sont souvent pas les gestionnaires, ces derniers étant des entreprises publiques, des sociétés privées ou des associations à vocation sociale.

L'État a d'emblée concouru de façon massive et dérogatoire au financement de ce type de logement. Cette politique a eu sa cohérence et sa logique jusqu'au début des années 70. A la suite de la crise économique, des mouvements sociaux qui ont traversé le milieu des foyers, on a assisté à la fois à la dégradation d'une partie du parc, à l'aggravation des conditions de gestion (grève des loyers, blocage des redevances, compen-

sée par une aide à la gestion qui est vite devenue une sorte de subvention forfaitaire dont la légitimité s'est peu à peu dissipée) que les efforts de certains gestionnaires et du FAS, intervenant majeur dans ce domaine, n'ont pu surmonter. En réalité, au-delà des efforts courageux des acteurs du terrain, c'est l'absence d'une politique des foyers qui s'est révélée, à la fin des années 1980, mise en relief par des situations — rares mais réelles — totalement inacceptables d'insalubrité, de suroccupation, d'insécurité, révélant un phénomène plus général : les foyers existent, mais pas une politique de leur gestion et de leur orientation, alors même que la demande de logement social va croissant.

Il faut d'emblée dissiper une idée reçue dont l'affirmation est souvent assenée en camouflant les conséquences désastreuses — idée selon laquelle la seule solution au problème des foyers est de les fermer, tous. Cette solution est inenvisageable matériellement : il n'existe pas de solution de rechange au logement de 120 000 personnes ; humainement : il est inconcevable de mettre à la rue les occupants ; et socialement : ce serait se priver d'un outil qui, remis en état et mieux manié, peut être un puissant facteur d'intégration.

Mais il faut aussi se garder d'un raisonnement simpliste et trop souvent tenu : la question posée n'est pas de celles qu'un surcroît de moyens financiers et d'instruments juridiques peut résoudre par la seule grâce d'un effort quantitatif temporaire. On peut changer les modes de financement, les règles de gestion ou les modalités de contrôle, mais aucun des nécessaires efforts de rationalisation de l'action de l'État n'aura de sens s'il ne repose sur une conscience claire du rôle des foyers, sur des principes simples gouvernant leur vocation, en un mot sur des bases politiques précises, connues, et constantes.

C'est à la définition de cette doctrine d'ensemble devant guider l'action administrative et les redéploiements financiers que le Haut Conseil s'est attaché, et qu'il a souhaité traduire sous la forme de dix axiomes.

1) Les foyers répondent à un besoin constant, et au mieux, stable, qui exige le maintien et le renouvellement des capacités existantes.

On peut estimer à environ 800 000 le nombre d'étrangers isolés résidant en France. Environ 120 000 résident en foyer, mais plus des 2/3 de l'ensemble n'habitent ni en foyers, ni en logement social. Ils sont donc hébergés dans des conditions mal connues, souvent inconfortables (parc social « de fait » ancien et dégradé tendant à se réduire, meublés, suroccupation de logements familiaux...).

Ce stock se renouvelle, pour partie, en raison de flux externes (demandeurs d'asile) et internes (jeunes arrivant au titre du regroupement familial mais ne pouvant ou ne voulant vivre avec leur famille). Une large part de ces isolés cumule une série de handicaps : mauvaise maîtrise de la langue, chômage ou travail occasionnel, absence de formation, difficulté à accéder pour ces raisons au logement et aux prestations sociales.

C'est à ces isolés en difficulté que doit, normalement, s'adresser l'offre d'hébergement en foyers. Leur présence a pour conséquence

l'absolue nécessité de mener en leur direction une politique d'intégration dont le foyer est le vecteur privilégié, mais qui ne peut jouer ce rôle qu'en restaurant les capacités existantes (remise aux normes d'hygiène et de sécurité) et en redéployant les capacités ne répondant pas aux exigences de la mission des foyers, c'est-à-dire en reconstruisant les foyers dégradés, les foyers dortoirs, les foyers ghettos.

2) *L'hébergement en foyer doit être offert à des adultes actifs isolés pour une période transitoire.*

Il peut paraître évident d'affirmer qu'un mode d'habitat constitué essentiellement de chambres individuelles de taille modeste est destiné à des individus, en âge de travailler. Mais cette réaffirmation de la définition de la population à laquelle le foyer est destiné vise à corriger la situation actuelle, où se pose de plus en plus fréquemment le double problème des familles accueillies en foyer (à la suite d'un regroupement familial qui, en principe, n'est pourtant possible qu'après vérification des conditions de logement, ou plus souvent après un mariage), et du vieillissement des résidents, dans une structure qui n'est en rien en mesure de s'adapter aux besoins du troisième âge.

Ce n'est d'ailleurs que parce que les personnes accueillies sont des isolés (ni mineurs, pour lesquels d'autres structures existent, ni retraités) que l'existence des foyers, lieu d'action sociale pour l'intégration, peut être justifiée et légitimée, en ce qu'ils offrent les structures d'accueil et d'accompagnement qu'ils ne peuvent trouver dans leur famille ni, dans un premier temps, dans la société.

Mais cet effort spécifique dont la nécessité est évidente ne peut servir la logique de l'intégration que si le séjour en foyer est transitoire. Le foyer est un sas, un passage, une structure d'assistance temporaire : il évite, en offrant un logement accessible et décent, la marginalisation urbaine, et permet la recherche d'un travail ; il aide le résident à se repérer dans l'environnement social, à faire valoir ses droits, à rechercher une formation. Mais son succès passe par le départ de la personne qu'il a logée, qu'il a mise à même de vivre sans difficulté dans la société. Toute prolongation du séjour repose sur une facilité directement contraire à la condition première de l'intégration — la volonté de l'intéressé de s'intégrer — et aboutit au maintien dans un système d'assistance, de marginalisation, d'irresponsabilité.

La durée du séjour peut varier suivant les personnes, les gestionnaires, les possibilités de chaque région. Il appartiendra au Gouvernement de fixer une limite au-delà de laquelle son aide devra cesser — dans les cas où il pourra être mis en place un système de convention entre gestionnaires des foyers et propriétaires du parc social assurant que toute sortie de foyer se fait vers un logement — social ou aidé — normal —, et, sous cette limite, de mettre en place les mesures d'incitation nécessaires à cette mobilité, sans doute par voie contractuelle.

On ne doit pas dissimuler la grande difficulté que présentera — notamment vis-à-vis des résidents actuels — l'implantation de ce principe

de mobilité. Il est cependant le seul qui puisse justifier le maintien de ce mode de logement particulier et qui garantisse son efficacité. L'intégration, c'est par définition la participation à un mouvement, non le maintien du statu quo.

3) Les personnes logées en foyer doivent être principalement étrangères ou d'origine étrangère, mais une diversification en direction des français d'origine doit être opérée.

Une large partie des caractéristiques des immigrés accueillis en foyer est partagée par des français isolés en difficulté sociale (bénéficiaires du RMI, isolés ne répondant plus aux critères d'accueil en foyer de jeunes travailleurs, etc...). Il est sans doute plus facile pour ces derniers de trouver des solutions alternatives au foyer, puisque l'obstacle de l'origine étrangère n'existe pas pour eux. Mais, dès lors que la mobilité des populations accueillies est mise en œuvre, l'accroissement relatif de capacité d'accueil des foyers rend possible et souhaitable l'élargissement de leur offre à des populations définies par des critères mesurant leur exclusion ou leurs difficultés, et non seulement leur origine nationale.

Cette diversification est, d'abord, au cœur même du processus d'intégration, dont tout démontre qu'en visant la question immigrée il ne peut qu'englober tous les exclus — du logement, de la formation, de l'emploi, de la vie sociale. Elle est de nature à renforcer l'opportunité du maintien d'un mode de logement dérogatoire au droit commun, et à prévenir les réactions de rejet, en milieu urbain, de foyers dénoncés comme des enclaves immigrées. Elle contribuera fortement au processus d'intégration, en évitant la constitution du foyer en une communauté étrangère, voire ethnique, qui renforce isolement et désocialisation.

Il n'est sans doute pas possible de fixer une règle de proportions entre personnes d'origine étrangère et nationales d'origine — qui ne peut que varier suivant les situations locales. La simple affirmation de ce principe de diversification est en elle-même de nature à modifier la place et le rôle des foyers. Il ne s'agit bien sûr pas de créer un parc social au rabais où seraient logés de façon définitive les exclus des HLM : mais tout au contraire de sortir de cette situation d'exclusion grâce au passage en foyer et au soutien social qu'il doit apporter.

4) En raison de sa mission sociale, le foyer ne doit héberger que des personnes dont la situation sociale, définie par de multiples critères, exige cette prise en charge.

Cette assertion, là encore, a toutes les apparences d'une vérité d'évidence. Elle sous-tend, pourtant, un profond bouleversement du mode de fonctionnement de nombreux foyers. Un seul chiffre en démontrera la portée : on estime à plus d'un tiers le nombre des résidents des foyers de la SONACOTRA dont les revenus sont trop élevés pour qu'ils puissent bénéficier de l'aide personnelle du logement (APL). Autant dire que même si le niveau des revenus est vérifié au moment de l'accueil, il n'est plus ensuite contrôlé. Au lieu de fonctionner comme une institution sociale, le foyer est une sorte d'avantage aléatoire ; et certains gestionnaires, privilégiés

giant une logique de marché, préfèrent des résidents aux revenus stables plutôt que des exclus en difficulté.

Ce n'est pas dire que le niveau de revenus doit être le seul critère d'accès : un tel critère peut être source d'effets pervers. C'est bien plutôt un ensemble d'indicateurs qu'il faut apprécier, au terme d'un bilan social d'entrée renouvelé à intervalles réguliers et conduisant, par consentement mutuel, au vu de son amélioration, à une évolution vers le logement de droit commun.

5) Le foyer doit offrir à ceux qu'il accueille un accompagnement social dont le but est de contribuer progressivement à leur intégration, réalisée notamment par l'accès aux conditions de logement et d'aide de droit commun.

Le foyer n'est pas seulement un logement. Rien ne légitimerait le maintien de structures d'hébergement particulières, qui ne sont pas moins coûteuses que le logement social, où sont concentrés les immigrés, si aucun accompagnement social ne venait offrir au résident une chance supplémentaire d'intégration. Renoncer au rôle d'institution sociale est renoncer à l'existence même du foyer — et le financement public, au nom de l'efficacité, ne devrait se porter que sur ceux des foyers qui assument leurs obligations sociales. Sans elle, ce n'est qu'une forme particulière de logement qui ne présente aucune raison d'être aidée. Là encore, la voie contractuelle, résultat d'une négociation locale inspirée par une direction nationale, assurerait l'État de la prise en compte de ces exigences tout en adaptant aux circonstances les actions sociales de chaque foyer. Elles devraient s'orienter vers l'aide à la socialisation (alphabétisation, formation, aide à l'accès aux prestations), à l'emploi (aide à la recherche, à l'accès aux contrats de formation ou d'insertion), au logement, etc...

6) Le foyer doit être intégré à la ville et échapper à toute forme de marginalisation.

Un foyer ne peut être une réserve, un ghetto, un lieu d'insécurité dont la proximité effraie à tort ou à raison les habitants. Il n'est pas admissible qu'il soit une enclave, une terre interdite, éloignée de la vie de la cité dans le tissu de laquelle il serait placé mais isolé, refusé ou craint. Il est de nombreux foyers qui ne sont que des citadelles (souvent délabrées), sans qu'on sache qui des résidents ou des voisins a la plus de raison de se sentir assiégé.

Dans bien des cas, seule une action d'ampleur, concertée, peut remédier à une situation de fait quasi-irréremédiablement dégradée (comme celle menée dans le cadre des 60 sites prioritaires définis par la DIV). Ailleurs, c'est une action de longue haleine qui permettra peu à peu de corriger les déséquilibres. Mais c'est surtout pour l'avenir que cette préoccupation doit être prise en compte. La reconstruction des foyers les plus inadaptés ne devra pas être qu'une opération matérielle, mais s'accompagner d'une réflexion, sur sa place et ses liens avec la cité, qui est un premier pas vers l'intégration de ceux que le foyer accueille.

7) Le contrôle des foyers incombe au préfet et doit associer les collectivités locales.

Il ne saurait être question d'exercer, de la part de l'État, une tutelle sur les foyers. Mais, au-delà des pouvoirs de police dont dans quelques cas il faudra avoir le courage politique de faire usage pour restaurer ordre, hygiène et sécurité, l'administration doit jouer quotidiennement le rôle d'un partenaire actif, aidant les gestionnaires à assumer leurs responsabilités et à remplir leurs engagements, veillant à la poursuite des objectifs définis d'un commun accord.

Mais ce rôle, difficile, délicat, trouverait trop vite ses limites s'il ne s'exerçait en collaboration avec les collectivités locales. L'intégration se joue sur leur territoire, et largement par leur action. Elles doivent assumer entièrement les compétences qui leur sont dévolues, mais aussi pratiquer une solidarité que le fonctionnement des foyers se prête à amplifier : la ville qui accepte la charge sociale qu'est l'implantation des foyers doit être relayée par les communes voisines, le département et la région, notamment en ce qui concerne la facilitation de l'accès au logement de droit commun. La responsabilité de l'intégration ne doit pas demeurer une charge aléatoire et inégale, mais devenir, par la coopération, une chance collective de dissiper les effets néfastes de la marginalisation.

8) Après un effort initial de réhabilitation et de construction, le financement des foyers ne doit pas dépasser un montant de dépenses par individu équivalent à celui constaté pour les autres formes d'aide et de logement.

Le réalisme financier ne doit pas être compris comme la voie cynique d'un désengagement de l'État, mais comme un principe résultant de deux constats : surmonter quinze années de dégradation de la gestion des foyers a un coût ; mais au-delà de cet effort, les moyens ni les raisons n'existent de dépenser plus pour les foyers que pour un autre mode de logement. Le surcoût de leur financement n'est acceptable que mesuré aux prestations d'ordre social qu'ils offrent par surcroît — ce qui impose de distinguer, dans l'analyse financière qui sera faite, l'aide au logement (à la pierre et à la personne), et l'aide à l'action sociale (aux gestionnaires), et de conserver cette distinction dans le contrôle des aides qu'il faudra opérer.

Cette remise en ordre doit aboutir à une neutralité financière de l'accueil en foyer, qui ne devra être attractif que par son rôle d'institution sociale, non par le seul avantage matériel d'y être accueilli. Là encore, on ne peut dissimuler l'ampleur des réactions négatives que suscitera, notamment parmi les résidents actuels, la mise en œuvre de ce principe. Le courage de refuser l'injustice de situations acquises très inégalitaires expose cependant à moins de risques que la poursuite d'une passivité grosse de menaces futures.

9) La gestion des foyers doit tendre à l'équilibre, l'État ne conservant d'instruments juridiques et financiers spécifiques que pour corriger les situations anormales ou encourager les évolutions souhaitées.

L'arsenal à la disposition de l'État aujourd'hui pour financer les foyers est sommaire mais massif. Il est aussi entièrement dérogatoire au droit commun (aide à la gestion, ATL), sans le mettre en mesure — malgré le très notable effort de contrôle mis en place par le FAS, qui ne peut à lui seul compenser l'inefficacité des administrations théoriquement compétentes en la matière — d'influer sur les orientations des gestionnaires.

Au-delà des mécanismes classiques d'aide de droit commun, qui peuvent être transposés aux foyers, l'État (en l'occurrence son agent en la matière, le FAS, et les acteurs du terrain qui concourent à son action, les préfets) ne doit conserver d'autres moyens — subventions et contrats — que pour des actions ponctuelles de remise en ordre, ou pour inciter, orienter, stimuler des initiatives conformes à la vocation qu'il assignera aux foyers. Tout maintien d'une spécificité dans les instruments administratifs et financiers au-delà de cette limite exposera au risque du retour au désordre actuel.

10) La mise en place d'une nouvelle politique des foyers, élément d'une politique du logement et de l'intégration, suppose l'affirmation d'une volonté politique constante, coordonnée, dont la mise en œuvre exige un instrument administratif adéquat.

Borner la relance d'une politique des foyers à la résorption des situations les plus intolérables ne permettrait que de colmater des brèches, sans prévenir l'ouverture d'autres, voire la cristallisation du malaise général en une ou plusieurs crises graves. C'est un effort durable, constant réaffirmant sans cesse les mêmes principes simples qui peut seul, à terme, enclencher le mécanisme de fonctionnement des foyers comme rouage du processus d'intégration.

Les acteurs administratifs de cette politique se désignent d'eux-mêmes : au niveau local, le préfet et les collectivités ; au niveau central, la direction de la construction, moteur de la politique du logement social dont les foyers sont un élément constitutif qu'elle a trop longtemps négligé, et le FAS, établissement public dont les compétences reconnues souffrent de n'être pas mieux orientées et guidées par l'administration centrale. Ces deux partenaires doivent recevoir la mission d'une définition conjointe des mesures administratives et financières concrètes à mettre en œuvre, d'une animation de la politique des foyers dont ils détermineront le cadre, d'un contrôle et d'un suivi de son application.

Les dix principes sus-énoncés peuvent être la source d'une mutation considérable, lente, difficile, douloureuse, mais vitale et urgente. Le Haut Conseil en mesure la considérable difficulté d'application. Il les croit cependant seuls de nature à mettre fin aux injustices et aux risques créés par une situation figée et dégradée depuis trop longtemps — pourvu qu'ils soient adoptés tous ensemble, aucun n'étant, à lui seul (et bien au contraire), de nature à remédier aux difficultés existantes. Il rappelle, enfin, que leur mise en œuvre suppose que chaque usager quittant un foyer puisse avoir une possibilité réelle d'accéder à un logement « normal ».

La plupart des valeurs qui sous-tendent ces principes, les objectifs qu'ils s'assignent, les moyens qu'ils supposent, invitent à s'interroger sur le problème, plus large, du logement des exclus.

Vers une politique du logement

Le Haut Conseil, à partir de la réflexion sur les foyers, a entrepris de définir le cadre dans lequel il mènera ses travaux en matière de logement. C'est très volontairement que l'accent n'est pas mis sur le logement des immigrés : il s'agit de prendre en compte la question immigrée dans la définition de la politique du logement social, non de mener une illusoire politique spécifique dont le nom même est une renonciation à l'intégration, et de réfléchir, plus précisément, à la part que prend le logement social dans l'intégration.

Trois questions préalables doivent être posées avant d'esquisser les axes de réflexion envisagés.

Trois préalables

En quels termes se pose la question du logement ?

Elle se caractérise par un déséquilibre entre les trois composantes de la politique du logement : offre, demande, intermédiation de l'État.

La demande de logement social restera, à l'horizon prévisible, forte. Les flux d'immigration restent potentiellement importants (asile, regroupement familial), et la croissance forte (démographie plus dynamique de certaines populations d'origine étrangère), sans compter l'éventuel développement d'une immigration interne à la CEE, ou en provenance d'Europe de l'Est.

Tout aussi importante semble l'évolution des modes de vie, collectifs ou familiaux, des populations d'origine étrangère : leur acculturation progressive rend moins supportable la vie au sein de la famille élargie ou du groupe d'origine, et plus impatient le désir d'une intégration par un logement occupé dans des conditions normales.

Enfin, et surtout, le mauvais état des logements occupés — souvent anciens — et suroccupés (la suroccupation du logement affecte,

40 % des étrangers contre 9,7 % des nationaux)⁽¹⁾ — rend nécessaire et inéluctable un effort de construction et de rénovation.

Face à cette demande dont la tendance lourde est donc la constance et l'intensification, l'offre a tendance à se rétracter. L'État a considérablement ralenti, dans les années 70/80, l'important effort consenti dans les années 60, réduisant directement ou indirectement l'offre de logements neufs. Parallèlement, le parc social de fait a également été réduit, la croissance des revenus immobiliers incitant les propriétaires à effectuer des investissements de rénovations rentabilisés par les revenus croissants qu'ils peuvent tirer du foncier, mais limitant ainsi progressivement une offre de logements peu confortables mais à faible loyer. Beaucoup de villes, enfin, illustrent l'existence d'un cercle vicieux : les immigrés ont eu tendance à se concentrer dans les conurbations connaissant une activité économique importante, qui, par son développement, a accru la demande foncière, aboutissant à la disparition de l'habitat ancien dont l'emprise est récupérée pour répondre aux demandes des entreprises, réduisant ainsi l'offre de logement à bas prix et rejetant les immigrés en périphérie éloignée : les communes qui ont la plus forte proportion d'immigrés sont aussi celles qui ont le moins de logements disponibles, le moins de ressources pour en construire.

Le conciliateur de la demande et de l'offre a traditionnellement été l'État. Nombre de ses instruments traditionnels ont perdu, au cours des dernières années, une large part de leur efficacité. C'est le cas, évidemment, des financements qu'il apporte : outre les contraintes quantitatives résultant de la situation économique et des limitations budgétaires qu'elle impose, l'orientation même des flux maintenus a, sur certains points, échappé pour partie au contrôle de l'État : ainsi en va-t-il du 1/9^e, dont la maîtrise n'a fait l'objet d'une intention de reprise en main que très récemment. Cette moindre maîtrise affecte aussi les domaines extra financiers : la décentralisation a fait perdre à l'État non la disposition discrétionnaire des moyens des communes, qu'il n'a jamais eue, mais les leviers (subventions spécifiques, tutelles juridique et technique) qui lui permettaient de peser efficacement sur l'utilisation des sols et la construction. Ce n'est évidemment pas le propos du Haut Conseil à l'intégration de regretter une décentralisation qui, dans son principe, constitue l'un des atouts pour une politique d'intégration : il s'agit simplement de souligner que les anciens vecteurs d'une politique de logement n'ont pas été remplacés. On doit enfin remarquer (en renvoyant d'ores et déjà sur ce point aux développements consacrés par le présent rapport aux questions d'organisation administrative) qu'au foisonnement des structures gérant ou construisant le logement social (collectivités locales, sociales, sociétés, établissements publics, associations) répond une structure administrative souvent inadéquate quant à la conception et à la coordination de la politique du logement en tant qu'elle concerne les immigrés⁽²⁾.

(1) Enquête logement 1988, INSEE

(2) Cette partie du rapport a été rédigée avant le séminaire gouvernemental du 07/12/90 sur le logement et la ville.

De ces observations résulte qu'une réflexion à long terme sur la politique du logement doit reposer sur une amélioration de la connaissance, et de l'information, sur les besoins et sur l'offre, ainsi que sur une clarification du rôle des administrations responsables.

Qu'est-ce-qu'une « politique du logement » ?

Le Haut Conseil à l'Intégration ne croit pas nécessaire de joindre sa voix à celles, nombreuses, qui, à juste titre soulignent l'urgence de solutions rapides aux problèmes les plus criants nés des insuffisances du parc social : la prise de conscience de ces difficultés ne peut qu'être saluée, mais la mission du Haut Conseil à l'intégration est de porter sa réflexion sur un terme plus long, pour éviter le renouvellement de crises dont le motif est rarement conjoncturel.

A cette fin, il entend, par politique du logement, faire porter ses travaux dans trois directions :

La politique du logement est d'abord un politique de l'habitat, quantitative (offre de logement, délai d'attente), et qualitative (types de logement, confort, etc.).

C'est ensuite une politique de l'habitat dans la cité : l'implantation du logement social doit être pensée à l'aide de critères autres que purement économiques (coût, allocation de la main d'œuvre) en tentant notamment de mieux articuler les objectifs de l'intégration et l'insertion du logement social dans l'espace local, en élargissant l'analyse à l'offre de services publics et d'équipements sociaux spécifiques, trop souvent négligés.

La politique du logement est enfin une politique de peuplement : elle doit contribuer, notamment en synergie avec la politique d'aménagement du territoire, à orienter géographiquement les flux d'immigration, qui ont tendance à se concentrer là où les difficultés sont déjà les plus grandes.

Les thèmes sont ceux sur lesquels travaillent et agissent diverses structures, mais qui toutes ont pour objectif de remédier au plus vite à des situations d'urgence. Le Haut Conseil à l'Intégration souhaite souligner la nécessité de dégager les bases d'une politique qui rendra à terme, inutile leur intervention en prévenant ce qu'elles s'efforcent de guérir.

En quoi le logement est-il une priorité ?

Il existe deux types de réponse à cette question. Le premier repose sur le triptyque de l'intégration (formation/emploi/logement) dans lequel le logement est le facteur de base. Il contribue, en effet, tout à la fois, à l'affirmation de l'individu (par rapport à la famille, à la communauté), à sa socialisation (c'est la base de l'accès aux prestations, aux services), à l'obtention d'un emploi (impossible sans logement fixe), à l'accélération de l'intégration (socialisation des enfants, relations avec la population locale etc.)

Le second type de réponse repose sur un raisonnement économique qui peut paraître cynique mais qui est la meilleure arme à opposer aux dénonciateurs du « coût de l'immigration » : l'accès au logement transforme l'immigré économique isolé en cellule familiale de consommation et d'épargne, favorise son intégration définitive et contribue à assurer la paix sociale, moins coûteuse que la révolte...

Les axes de réflexions envisagés

En 1990, le Haut Conseil à l'intégration n'a pas eu le temps de véritablement étudier une politique du logement susceptible de favoriser l'intégration, si ce n'est sous l'angle, important mais limité, de la politique des foyers. En revanche, le Haut Conseil compte réfléchir, à partir du début de 1991, sur le reste de la politique du logement. Il le fera, naturellement, en liaison avec les organismes compétents : le ministère de l'équipement et du logement, le ministre de la ville, le secrétariat général à l'intégration. Il tiendra compte des projets gouvernementaux déjà annoncés, tels que le projet de loi dit « anti-ghettos »⁽³⁾, qui devrait être soumis au Parlement lors de la session de printemps 1991. Il entrevoit comme axes privilégiés de sa réflexion :

- l'analyse de la demande
- celle de l'offre,
- la répartition des responsabilités entre les acteurs (État, collectivités locales, propriétaires ou promoteurs privés...),

Il réaffirme en tout cas l'importance du logement, sans lequel il ne saurait y avoir d'intégration réussie.

(3) Projet de loi d'orientation sur la ville.

Les prestations sociales allouées aux ressortissants étrangers*

* Annexe préparée par M^{me} Dominique LAURENT, rapporteur permanent du Haut Conseil à l'intégration.

Introduction

Soulever la question des prestations sociales allouées sur le territoire national aux ressortissants étrangers entraîne le plus souvent des réponses contradictoires.

Les uns soulignent pour la déplorer, l'importance des montants perçus et des avantages reçus, qui seraient considérables comparés à ceux alloués à la population nationale. Ils voient là une forte incitation à l'immigration et demandent la réduction de ces avantages.

Les autres, au contraire, critiquent les discriminations dont les étrangers seraient les victimes par l'exclusion du droit aux prestations qui leur serait opposé ou du fait des difficultés qu'ils rencontreraient pour l'accès à ces mêmes prestations. Ils demandent donc l'égalité stricte de traitement.

Aussi, le Haut Conseil à l'intégration a-t-il estimé souhaitable de clarifier les données relatives aux conditions d'octroi des prestations sociales aux ressortissants étrangers en France afin de mieux cerner la portée des critiques qui sont apportées au dispositif en vigueur.

Tel est l'objet du présent rapport qui :

examine la *situation actuelle* en ce qui concerne les règles d'attribution des prestations sociales aux ressortissants étrangers résidant en France ;

apprécie *leur bien fondé* et propose les modifications qu'il paraîtrait, le cas échéant, nécessaires de leur apporter.

Situation actuelle : un droit égalitaire qui ne laisse place qu'à des discriminations limitées

Le droit social français repose sur le principe de territorialité : l'attribution des prestations sociales est étroitement liée à la résidence sur le territoire national, quelle que soit la nationalité des résidents. Ce principe est largement commun à l'ensemble des prestations sociales, qu'elles soient de sécurité sociale ou d'aide sociale d'urgence : assurés ou assujettis sont tous traités sur un pied d'égalité dans notre droit.

L'égalité de traitement ne connaît d'entorses que limitées, circonscrites à certaines prestations en espèces ou en nature, historiquement fondées sur la seule solidarité nationale, et apparentées à l'aide sociale.

Un droit largement égalitaire

Le principe d'égalité des droits régit l'ensemble des prestations en espèces ou en nature de la sécurité sociale, principe qui découle du fondement même des assurances sociales : les cotisants ont les droits nés de leur contribution. A cet égard, le travailleur étranger est un cotisant à part entière et acquiert des droits identiques à ceux acquis par un cotisant français. Il en est ainsi en assurance vieillesse, assurance invalidité ou pour les accidents du travail.

Il en est de même pour les prestations familiales y compris les aides au logement, et celles d'assurance maladie-maternité, dispositifs qui comportent une extension de la protection correspondante à l'ensemble de la famille du travailleur, qu'il soit français ou étranger. Ces domaines, en raison de cette extension même, ont été souvent sur la sellette et font donc de ce fait plus particulièrement l'objet de la présente étude.

Le principe de stricte égalité des droits régit aussi l'aide sociale, née de préoccupations humanitaires, selon lesquelles les français et les étrangers donnent lieu à une même sollicitude, sans distinction.

L'institution du revenu minimum d'insertion (RMI) a été marquée également par cette même préoccupation ; percevant toutefois les ris-

ques qu'une stricte égalité comporterait, le législateur a assorti l'octroi du RMI de règles plus contraignantes quant au séjour en France des étrangers.

Les prestations familiales

Les prestations familiales, financées par une cotisation à la seule charge de l'employeur fixée actuellement au taux de 7 % (appliqué au salaire déplafonné), appartiennent à la sécurité sociale dont elles constituent l'une des plus anciennes branches. Toutefois, aucune condition de durée minimum d'activité professionnelle n'est plus exigée des bénéficiaires de ces prestations depuis 1978.

La masse financière en cause est considérable (120 milliards de francs) et place la France en tête des pays européens dans le domaine de l'aide aux familles.

La politique menée depuis les vingt dernières années en cette matière a été caractérisée par la triple tendance au soutien plus marqué aux familles nombreuses (de 3 enfants et plus), au développement des aides spécialisées allouées aux familles rencontrant des difficultés particulières (par exemple, femmes isolées ou enfants handicapés) et aux aides en faveur de familles aux ressources modestes, par la création de prestations sous condition de ressources. Notre dispositif des prestations familiales est donc marqué par des préoccupations tant démographiques que redistributives.

Un corps commun de règles s'applique à l'ensemble de ces prestations pour ce qui est du traitement des ressortissants étrangers résidant en France⁽¹⁾.

1) Une législation « égalitaire » centrée sur la charge de l'enfant

La loi n° 46-1385 du 22 août 1946, qui a institué les prestations familiales, codifiée, aujourd'hui, à l'article L 512-1 du code de la sécurité sociale, dispose que « toute personne française ou étrangère résidant en France, ayant à sa charge un ou plusieurs enfants résidant en France, bénéficie pour ces enfants des prestations familiales dans les conditions prévues par le présent livre ».

Ainsi, en vertu de cette disposition, les familles étrangères, dont les enfants résident en France, ont des droits identiques à ceux des familles françaises placées dans la même situation.

On a dit du droit des prestations familiales qu'il était un « droit de l'enfant ou des enfants ». La charge de l'enfant est, en effet, au cœur du dispositif : c'est elle qui détermine le droit à la prestation, et c'est elle que les prestations familiales s'attachent à compenser pour partie auprès de sa famille, quelle que soit sa nationalité et quel que soit d'ailleurs le lien juridique de cet enfant avec la famille qui l'héberge,

(1) Une condition de durée de résidence a été prévue dans la loi instituant l'APL, non mise en œuvre faute du décret nécessaire à son application.

l'accueille et l'entretient. Le lien de filiation de l'enfant avec les parents qui en assument la charge n'est en effet en rien pris en considération dans le droit des prestations familiales. Ainsi, au regard de la loi française, les enfants, qu'ils soient légitimes, naturels ou adoptifs, ouvrent droit chacun aux prestations familiales.

2) Une législation fondée sur la régularité du séjour des étrangers et de leur famille en France

La loi originelle du 22 août 1946 précitée prévoyait déjà que les prestations familiales ne pouvaient être allouées qu'aux étrangers en situation régulière, et l'article L 512-2 du code de la sécurité sociale, actuellement en vigueur, dispose que « bénéficient de plein droit des prestations familiales, dans les conditions fixées par le présent livre, les allocataires titulaires d'un titre exigé d'eux en vertu, soit de dispositions législatives ou réglementaires, soit de traités ou accords internationaux, pour résider régulièrement en France ».

En vertu de ce texte, les personnes en situation irrégulière ne peuvent bénéficier des prestations familiales. Mais la notion de titre de séjour a fait l'objet, en son temps, d'une interprétation assez large puisque le récépissé de demande de titre de séjour a été admis pendant une certaine période comme valant titre de séjour. Cette interprétation a été aujourd'hui rapportée, un décret du 27 avril 1987 pris sur le fondement de la loi du 29 décembre 1986 ayant dressé la liste des titres attestant la régularité du séjour, au nombre desquels ne figurent plus les simples demandes de titres.

Jusqu'à l'intervention de la loi et du décret précités, seule la régularité du séjour des parents était exigée ; elle est désormais complétée depuis ces mêmes textes par l'exigence de la régularité du séjour des enfants. Ainsi, pour les enfants entrés en France au titre du regroupement familial, la production du certificat médical délivré par l'OMI permet désormais d'attester de la régularité de leur séjour.

La réglementation nouvelle clarifie la situation des demandeurs d'asile qui sont en attente d'une décision de l'OFPPA et qui ne peuvent avoir droit en aucun cas aux prestations familiales, à l'exception des titulaires du récépissé de première demande de titre de séjour d'une durée de 6 mois renouvelable et portant la mention « étranger admis au séjour au titre de l'asile ». Cette dérogation ne concerne en réalité que les quelque 1500 personnes par an arrivées en France sous quota et en provenance du sud-est asiatique, assurés de se voir reconnaître la qualité de réfugié par l'OFPPA.

3) Les droits des familles résidant hors de France des travailleurs étrangers résidant en France obéissent à des règles différentes qui les soustraient au dispositif précédemment décrit. Ils sont soumis, en effet, aux règles qui découlent de l'application de conventions internationales, règles distinctes selon que le travailleur est ressortissant d'un pays autre qu'un pays membre de la CEE, ou bien est ressortissant d'un pays membre de la CEE.

Lorsqu'il s'agit d'un travailleur ressortissant d'un pays *autre qu'un pays membre de la CEE* dont la famille est restée dans ce pays, les conventions bilatérales de sécurité sociale conclues par la France avec la plupart des pays d'immigration prévoient le versement d'avantages familiaux définis par chaque convention et servis par la sécurité sociale française dans le pays de résidence des enfants.

Il s'agit en général d'allocations de caractère forfaitaire le plus souvent plafonnées à 4 enfants et d'un montant très inférieur aux prestations familiales servies en France⁽²⁾, le versement des prestations s'effectuant soit directement à la famille restée au pays, soit par l'intermédiaire d'institutions sociales. 15 conventions bilatérales prévoient ces avantages qui conduisent au total à un transfert de 413 millions de francs (chiffre 1989) au profit de 64352 familles bénéficiaires, dont 94 % sont algériennes, marocaines, tunisiennes et turques. Il convient de préciser que ces conventions limitent très généralement les droits transférés au cas où le travailleur étranger est en activité, écartant ainsi du bénéfice des prestations familiales transférées les étrangers au chômage ou en pré-retraite (cf. en ce sens circulaire CNAF du 26 décembre 1985).

Lorsque le travailleur est un *ressortissant d'un pays membre de la CEE*, les règlements européens de sécurité sociale prévoyaient jusqu'à une période récente que la sécurité sociale française remboursait les allocations servies à la famille résidant dans un autre État membre par l'institution compétente de ce pays, aux taux et conditions en vigueur dans ce pays et non aux taux et condition en vigueur en France.

Par l'arrêt « Pinna c/ CAF de la Savoie » du 2 mars 1989, n° 359/87, la CJCE a invalidé ce mécanisme par un raisonnement qui exige de la France qu'elle exporte les prestations familiales dans le pays de résidence de la famille aux taux et conditions en vigueur en France. Ce jugement a une portée certaine si l'on considère le niveau élevé des prestations familiales françaises. Les règlements européens ont été modifiés en conséquence et permettent désormais l'exportation des prestations familiales dans les pays de la CEE, à l'exclusion des prestations liées à la naissance, ou au contexte économique et social.

Les aides personnelles au logement

1) l'APL (Aide personnalisée au logement) :

L'aide personnalisée au logement est régie en droit par des règles distinctes de celles qui régissent les prestations familiales, puisque l'article S 351-8 du code de la construction et de l'habitation (issu de la loi du 6 janvier 1977) ne pose pour l'attribution de l'aide aucune condition se référant à la nationalité du demandeur ou à la détention par lui,

(2) Par exemple, pour une famille de 4 enfants : 374 F en Algérie contre 4188 F en France.

lorsqu'il est étranger, d'un titre de séjour régulier. C'est donc implicitement qu'une égalité totale de traitement est assurée par ces dispositions.

Toutefois, par une « directive » du Fonds National de l'Habitation, prise sur le fondement de l'article L 351-8 du code de la construction et de l'habitation (CCH), il a été précisé que « l'attribution de l'APL aux ressortissants étrangers est subordonnée à la présentation d'un titre de séjour exigible pour l'ouverture du droit aux prestations familiales ».

Cette directive a été déclarée illégale par deux jugements de tribunaux administratifs (TA de Lyon du 5 janvier 1988 et TA de Poitiers du 24 mai 1989), devenus définitifs, au double motif qu'elle prescrivait des règles plus strictes que celles définies par la loi, et qu'elle intervenait dans une matière excédant le champ de l'habilitation prévue par le législateur (qui cantonnait cette habilitation aux seules règles de liquidation et de paiement).

Il s'ensuit ainsi un vide juridique que ne suffisent pas à combler les règles existantes relatives à l'attribution des logements HLM locatives aux seuls étrangers en situation régulière (art. R 441-1 (1) du CCH), l'APL pouvant être attribuée à des personnes logées dans des logements autres que des HLM locatives.

Sont concernés par cette situation les demandeurs d'asile en attente de voir leur situation examinée par l'OFPRA, auxquels les organismes débiteurs de l'APL ne sont plus en droit, depuis les jugements des tribunaux administratifs précités, de refuser la prestation.

Est paradoxale la situation qui, au contraire, conduit à leur opposer le refus de l'allocation de logement familiale (prestation voisine de l'APL dans sa logique et son champ d'application) sur le fondement de la législation de droit commun des prestations familiales, qui s'applique à l'ALF et qui les exclut du droit ainsi qu'il a été dit précédemment. Il y a donc là une disparité dans les règles applicables que l'on ne peut que regretter.

2) En ce qui concerne *l'aide transitoire au logement*, versée aux résidents des foyers de travailleurs, qui se fonde sur des règles fixées par le FAS, on relèvera seulement qu'aucune disposition ne prévoit pour son attribution l'exigence d'une résidence régulière au regard de la législation du séjour.

3) Enfin, l'allocation de logement sociale, servie aux jeunes travailleurs, aux chômeurs, aux infirmes et aux personnes âgées, obéit à des règles propres, encore distinctes de toutes celles sus-évoquées, et qui ne font pas référence, pour l'ensemble des bénéficiaires, à la nécessité pour le demandeur étranger de justifier de la régularité de son séjour (art. L 831 du code de la sécurité sociale).

L'assurance maladie

1) L'assurance maladie-maternité du régime général de la sécurité sociale est également empreinte du *principe égalitaire* puisqu'en vertu

de l'article L 311-2 du code de la sécurité sociale « toutes les personnes, quelle que soit leur nationalité... » « sont affiliées aux assurances sociales... ». L'affiliation permet, pour une personne étrangère, la prise en charge de ses ayants droits, dès lors qu'ils résident en France, dans les mêmes conditions qu'une personne de nationalité française.

2) Aucune condition de *régularité du séjour* n'est pourtant posée dans la partie législative du code, ni pour l'assuré, ni pour ses ayants droits, comme elle existe en matière de prestations familiales, l'article L 311-7 du code de la sécurité sociale se bornant à se référer à la « résidence en France » (« les travailleurs étrangers et leurs ayants droits bénéficient des prestations d'assurances sociales s'ils ont leur résidence en France »). Il existe néanmoins des conditions d'ouverture des droits liées à une durée de travail suffisante.

La caisse nationale d'assurance maladie a dicté aux caisses leur conduite en la matière par des instructions⁽³⁾ qui leur demandent la production d'un titre de séjour ou document figurant sur la liste fixée par l'arrêté interministériel du 11 juillet 1980 pris pour l'application des dispositions relatives à l'assurance personnelle. Il s'agit des mêmes titres que ceux demandés pour les prestations familiales.

Toutefois, un arrêt de la Cour d'Appel de Paris en date du 6 janvier 1989 a jugé que la condition de résidence ne pouvait s'apprécier au vu de la seule production de titres de séjour, mais devait donner lieu à une appréciation de fait sur la réalité de la résidence en France.

Cette interprétation fragilise la pratique suivie et laisse la porte ouverte à la couverture de personnes sans titre.

3) S'agissant des ayants droits pris en charge résidant en France, le code de la sécurité sociale, en son article L 313-3, fait figurer en premier lieu le *conjoint* de l'assuré. Une lettre ministérielle de 1957 avait indiqué que seule l'épouse, pour laquelle la première demande de prestations a été déposée, pouvait bénéficier des remboursements des soins de santé. La Cour de Cassation, dans un arrêt du 1^{er} mars 1973 (chambre Sociale : affaire Sefrouni ben Amar c/ Directeur régional de la sécurité sociale de Paris), a appliqué ce principe au motif que « la loi française ne reconnaît qu'une épouse légitime, et n'admet parmi les ayants droits de l'assuré social que cette épouse ». La circulaire aujourd'hui en vigueur du 16 août 1979 de la CNAM s'en tient à cette position.

4) Lorsque *la famille est restée au pays d'origine*, la couverture des soins de santé est assurée dans le cas de conventions bilatérales de sécurité sociale (ou règlements CEE) ; comme en matière de prestations familiales, les prestations sont limitées en général à un forfait remboursant les soins délivrés dans le pays d'origine.

(3) En dernier lieu, circulaire n° 50-1989

5) Enfin, il est prévu que les personnes non résidentes en France et qui viennent se faire soigner en France doivent présenter des prises en charge des régimes étrangers de sécurité sociale, ou d'aide sociale, selon les conventions ou règles en vigueur. Toutefois, il n'existe pas d'obligation d'exiger des personnes non bénéficiaires de telles dispositions des cautions ou des garanties en cas d'accès à l'hôpital. D'importants impayés grèvent ainsi les budgets hospitaliers.

L'aide sociale

Un droit majoritairement égalitaire

Le droit de l'aide sociale est aussi un droit majoritairement égalitaire.

L'article 124 du code de la famille et de l'aide sociale (CFAS) dispose, en effet, que « toute personne résidant en France bénéficie, si elle remplit les conditions légales d'attribution, des formes de l'aide sociale telles qu'elles sont définies par le présent code ».

Les formes d'aide sociale ici concernées sont notamment l'aide médicale hospitalière qui permet l'accès gratuit aux soins hospitaliers et aux établissements sanitaires, les prestations d'aide sociale à l'enfance, la prise en charge des frais entraînés par l'accès aux établissements à caractère social : il s'agit là de l'essentiel des prestations de l'aide sociale.

Sont seules soumises à des règles particulières de durée de résidence en France opposables aux seuls étrangers, des prestations en espèce et en nature limitativement énumérées à l'article 186 du CFAS et qui sont examinées plus loin.

L'application de l'article 124 du code de la famille et de l'aide sociale permet donc de traiter à l'identique toute personne résidant en France au regard des formes de l'aide sociale indiquées ci-dessus, quelle que soit sa nationalité.

Un droit humanitaire

Compte tenu des préoccupations humanitaires qui ont inspiré ce droit, la notion de résidence en France mentionnée à l'article 124 du code de la famille et de l'aide sociale (CFAS) a fait l'objet d'une interprétation large.

Cette interprétation a été consacrée par un avis du Conseil d'État, en date du 8 janvier 1981, selon lequel la condition de résidence posée par l'article 124 est regardée comme satisfaite dès lors que l'étranger se trouve en France et y demeure dans des conditions qui ne sont pas purement occasionnelles et qui présentent un minimum de stabilité. Ceci signifie qu'il ne peut être exigé de l'étranger qu'il séjourne en France dans des conditions régulières et notamment qu'il soit titulaire d'une carte de séjour ou d'un titre équivalent. Ainsi, l'article 124 du CFAS ne permet pas aux commissions communales d'aide sociale de demander aux étrangers la production d'un tel titre.

La jurisprudence constante de la commission centrale d'aide sociale est conforme à ces règles. Par exemple, par la décision du 17 octobre 1984, n° 12/83, « Val de Marne », la commission centrale d'aide sociale a annulé la décision de la commission départementale du Val de Marne qui avait rejeté la demande de prise en charge des frais d'hospitalisation de l'épouse d'un requérant au seul motif qu'elle était en situation irrégulière vis-à-vis de la législation en vigueur concernant le séjour des étrangers. Par la décision n° 2/87, « Oise », en date du 8 juillet 1987, la commission centrale d'aide sociale a pris la même position pour l'accès à l'aide médicale hospitalière d'une ressortissante algérienne en situation irrégulière.

Il appartient donc aux instances spécialisées de l'aide sociale d'apprécier au cas par cas, par des critères autres que la régularité du séjour, la réalité de la résidence en France, qu'elles doivent appréhender en fonction de données de fait et notamment « des motifs pour lesquels l'intéressé est venu en France, des conditions de son installation, des liens d'ordre personnel ou professionnel qu'il peut avoir dans notre pays, des intentions qu'il manifeste quant à la durée de son séjour »⁽⁴⁾. Il s'en suit que ne sont exclues du bénéfice de l'aide sociale que les personnes étrangères, de passage, en visite en France pour une courte durée. Une marge d'appréciation est, à cet égard, laissée aux autorités locales, dont il est difficile de percevoir l'ampleur. Toutefois, dans l'ensemble des réponses des mairies à l'enquête faite par le Haut Conseil, il ressort que les collectivités locales n'opposent pas de restriction de principe à l'accès des ressortissants étrangers à l'aide sociale.

Rappelons enfin que la jurisprudence de la commission centrale d'aide sociale a jugé que les conventions internationales bilatérales ou multilatérales en matière d'assistance, auxquelles la France est partie, même si elles prévoient pour les ressortissants étrangers qui en relèvent des règles plus strictes ou une couverture moins large que celle permise par l'article 124 du CFAS, ne font pas obstacle à ce que le régime légal issu de cet article soit néanmoins applicable à ces ressortissants : « le régime légal interne est donc le minimum irréductible auquel puisse prétendre l'étranger sur le territoire français »⁽⁵⁾. Il s'en suit que même si la convention en cause pose pour principe le séjour *régulier* de l'étranger, la loi interne qui lui est applicable et qui ne l'exige pas fait échec sur ce point à la convention...

Des règles particulières de durée de résidence pour certaines prestations

L'article 186 du code de la famille et de l'aide sociale soumet, sous réserve des règles plus favorables prévues le cas échéant par les

(4) Cf. Réponse ministérielle à M. Pierre Lacour, Sénateur, n° 6607 du 11 juin 1987, JO Débats Sénat, 17 sept. 87, p. 1480.

(5) Alfandéri, Précis Dalloz, « L'aide Sociale », p. 82.

conventions internationales, l'attribution de deux catégories de prestations à des conditions de durée de résidence en France.

Il en est ainsi de l'aide médicale à domicile dont l'accès est subordonné à la justification de 3 ans de résidence ininterrompue en France métropolitaine et les allocations ou aides en nature (= aides ménagères) aux personnes âgées et aux infirmes dont l'accès suppose une résidence ininterrompue d'au moins 15 ans avant soixante dix ans en France.

La réserve des conventions internationales soustrait à cette règle les réfugiés et apatrides et les ressortissants des pays ayant signé la convention européenne d'assistance sociale et médicale du 11 décembre 1953 (dans le cadre du Conseil de l'Europe), adhérant à la Charte sociale européenne, et les ressortissants de pays parties à des accords ou conventions bilatérales d'aide sociale, soit la République Centrafricaine (convention du 13 août 1960), le Gabon (convention du 17 août 1960), la Pologne (convention du 14 octobre 1920), le Sénégal (convention du 29 mars 1974), la Suisse (convention du 29 septembre 1931), le Togo (convention du 10 juillet 1963) et l'Algérie (convention du 19 mars 1962). Ainsi les ressortissants marocains, tunisiens, yougoslaves, congolais notamment, résidant en France et usagers éventuels de l'aide sociale, sont soumis aux règles plus rigoureuses posées par l'article 186 du CFAS.

Le RMI : des dispositions originales

Le législateur a prévu, pour ce qui concerne l'attribution du revenu minimum d'insertion, institué par la loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988, un dispositif original qui n'est ni celui en vigueur pour l'aide sociale, ni celui en vigueur pour les prestations familiales.

Les étrangers, en effet, sont également éligibles au RMI, mais à la condition d'observer des règles relatives à la régularité du séjour, plus strictes que celles applicables pour l'attribution des prestations précitées. Ainsi, en vertu de l'article 8 de la loi du 1^{er} décembre 1988, les étrangers demandeurs du RMI doivent justifier être titulaires de la carte de résident de 10 ans (titre qui peut être accordé dès trois ans de résidence en France), ou bien, aux détenteurs d'une carte de séjour temporaire permettant l'exercice en France d'une activité professionnelle soumise à autorisation et justifiant en cette qualité d'une résidence régulière et non interrompue d'au moins 3 ans en France.

Ce texte vise en réalité à n'accorder la prestation nouvelle qu'aux étrangers qui sont en France depuis une durée minimum de trois ans, condition qui permet de « s'assurer de leur volonté de s'installer durablement dans notre pays »⁽⁶⁾.

(6) M. Claude Évin, Ministre de la Solidarité, Débats Sénat, 3 nov. 88, p. 782.

Actuellement, on estime que les étrangers bénéficiaires du RMI constituent 13,7 % des bénéficiaires (1,4 % CEE et 12,3 % autres), soit 41000 personnes, ce qui démontre le caractère non discriminatoire de la mesure. Toutefois, compte tenu des caractéristiques propres de la population étrangère en France (forte exposition au chômage, rareté du second salaire, exclusion du droit au FNS), on peut estimer qu'elle a eu un certain effet régulateur.

Des exclusions limitées

Ainsi qu'il a été dit plus haut, les étrangers sont exclus de certaines prestations sociales. Elles sont en nombre limité, mais il s'agit de minimum sociaux : l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité (FNS).

Ces deux prestations ont une nature hybride, à mi-chemin entre assistance et sécurité sociale.

L'AAH est un droit ouvert dès lors que les conditions sont remplies ; elle est liquidée, et servie par les organismes débiteurs des prestations familiales (les CAF), mais elle est à la charge du budget de l'État (13 milliards de francs pour 500 000 bénéficiaires) et revêt le caractère d'une allocation de solidarité.

L'allocation supplémentaire du FNS est aussi un droit, mais à la charge de l'État (19 milliards de francs pour 1 336 000 bénéficiaires) et non des régimes de sécurité sociale. Toutefois, la CJCE l'a regardée comme une prestation de sécurité sociale au sens du règlement 1408/71, lorsqu'elle vient compléter une pension.

L'allocation supplémentaire du FNS

L'allocation supplémentaire du FNS est le deuxième étage du minimum vieillesse : elle complète, à due concurrence, des pensions de retraite ou des allocations d'un montant faible ; son montant maximum de 1681 francs/mois pour une personne seule et de 2760 francs pour un couple permet ainsi de garantir aux personnes seules ou vivant en couple un revenu minimum respectivement de 2930 francs et 5259 francs par mois (1^{er} juillet 1990). Elle ouvre droit à une couverture maladie gratuite (non assortie du versement de cotisations par son bénéficiaire).

Une condition de nationalité

Dès l'origine, la loi n° 56-639 du 30 juin 1956, qui l'a instituée, a prévu qu'elle n'était « due aux étrangers que sous réserve de la signature des conventions internationales de réciprocité » (art. 24 codifié aujourd'hui à l'article L 815-5 du code de la sécurité sociale). Le législa-

teur a eu le souci, par cette disposition, de veiller, par la voie de conventions internationales signées avec les pays qui les accueillent, à la situation des ressortissants français résidant à l'étranger, l'allocation n'était pas attribuée à ces derniers dans le cas où ils ne résidaient pas en France⁽⁷⁾.

Actuellement, outre les ressortissants de la CEE, qui ont droit au FNS, plusieurs accords ou protocoles internationaux signés par la France avec différents pays ont permis l'attribution de l'allocation aux ressortissants de ces pays résidant en France. Il s'agit surtout des pays d'Afrique (Bénin, Congo, Gabon, Madagascar, Mali, Sénégal, Togo) ou d'Europe (Autriche, Suède, Tchécoslovaquie...). Mais les 3 pays du Maghreb, la Yougoslavie et la Turquie ne sont pas concernés : leurs ressortissants sont donc exclus du droit au FNS.

La condition de nationalité ainsi posée par les textes a été déclarée contraire au principe d'égalité de traitement par le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 24 janvier 1990, à l'occasion d'une rédaction nouvelle de ces textes ; mais paradoxalement si cette nouvelle rédaction n'a pu par suite entrer en vigueur, la disposition ancienne, elle, demeure et continue de s'appliquer.

Une condition de durée minima de résidence inappliquée

La loi du 27 janvier 1987 a introduit une condition de durée minima de résidence, durée que le pouvoir réglementaire devait fixer. Mais le décret n'a pu être pris notamment en raison de divergences avec la commission des Communautés Européennes, qui a estimé cette clause, en tant qu'elle était opposable aux ressortissants communautaires, contraire au principe d'égalité consacré par l'article 3, paragraphe 1, du Règlement Communautaire n° 1408/71.

L'« exportation » du FNS dans la CEE

La Cour de Justice des Communautés Européennes, par un arrêt C. 236/88 du 12 juillet 1990 (Commission des Communautés Européennes c/ République Française), vient de condamner la France à « exporter » le FNS, c'est-à-dire à verser la prestation aux ressortissants communautaires qui ne résident pas ou transfèrent leur résidence dans un autre pays membre de la CEE, lorsque l'allocation du FNS vient compléter une pension.

La situation des ressortissants de la CEE diffère donc de celle des ressortissants des autres pays, les premiers étant habilités à bénéficier du FNS en France et hors de France, alors que les seconds en sont privés en France, sauf en cas de convention bilatérale.

(7) Cf. déclaration du Ministre des Affaires Sociales au cours des débats au Conseil de la République en date du 25 mai 1956, p. 848.

L'allocation aux adultes handicapés (AAH)

L'AAH a été créée par la loi du 30 juin 1975 en faveur des personnes handicapées en remplacement de plusieurs allocations d'aide sociale (allocation aux grands infirmes) ou de sécurité sociale (allocation aux handicapés adultes). Cette allocation, non contributive, garantit aux handicapés adultes démunis de ressources un revenu minimum fixé pour 1990 à 2 930 francs/mois.

Une condition légale de nationalité

Depuis sa création, l'allocation est réservée aux personnes de nationalité française et aux ressortissants de pays ayant passé avec la France une convention de réciprocité. L'Assemblée Nationale, sur la proposition de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, est à l'origine de ce dispositif, voté avec l'accord du Gouvernement, dans le but de « préserver les droits de nos nationaux à bénéficier, par réciprocité, des législations étrangères correspondantes »⁽⁸⁾, préoccupation déjà évoquée à l'occasion du FNS.

Ainsi, actuellement, seuls les ressortissants de la CEE, les Suédois en vertu d'une convention bilatérale, les réfugiés et apatrides, bénéficient de l'AAH, les autres étrangers en étant exclus.

Une condition de durée de résidence inappliquée

Une condition de durée minima de résidence a été posée également par la loi du 27 janvier 1987 qui renvoyait au décret la charge d'en fixer la durée. L'organisation de ce dispositif n'a pu être mise au point de sorte que la condition de durée de résidence prévue par le législateur n'est pas encore instituée.

(8) Débats AN 18 décembre 1974, p. 8029.

Les propositions : des aménagements limités pour favoriser l'intégration

Prestations « égalitaires » et prestations « discriminatoires » suscitent des critiques distinctes, et les réflexions que font naître ces critiques doivent donc être distinguées par catégorie de prestations.

Les prestations « égalitaires »

Les critiques qui sont apportées aux prestations familiales, aux prestations d'assurance maladie, maternité ou d'aide sociale peuvent être regroupées autour de deux thèmes :

– la législation qui leur est applicable serait trop généreuse et les ressortissants étrangers en profiteraient dans des conditions telles qu'elle constitue une incitation à l'immigration. Les solutions proposées reposent sur l'idée que le principe de l'égalité de traitement doit être remis en cause par l'introduction de conditions d'attribution plus rigoureuses.

– la deuxième série de critiques concerne la gestion de ces prestations qui, par son laxisme, autoriserait tous les abus et fraudes, sources d'iniquité et de scandales.

Dans les deux cas, les prestations sociales sont présentées comme un facteur déstabilisateur de l'intégration. Le Haut Conseil s'est donc interrogé sur le bien fondé de telles critiques. Il lui est apparu qu'elles ne devaient pas conduire à la remise en cause du principe d'égalité, qui, pourtant, pour être préservé, doit être assorti d'une gestion rigoureuse des prestations.

Le nécessaire respect du principe d'égalité de traitement.

L'effet social « intégrateur » des prestations sociales est important

Les prestations familiales bénéficient en effet largement aux familles étrangères et la part des familles des ressortissants de pays autres que ceux de la CEE par rapport au total des familles allocataires a cru au cours des années récentes, étant passée de 4,90 % à 7 % de 1980 à 1988⁽⁹⁾.

Cette situation s'explique, d'une part, par la configuration familiale de ces familles, au nombre d'enfants plus élevé que les familles françaises, et, d'autre part, par le niveau moyen de leurs ressources auxquelles fait le plus souvent défaut le salaire d'activité de la conjointe. Le taux d'activité féminine est en effet réduit dans ces familles.

Ce constat doit être encore nuancé selon la taille de la famille. En effet, s'il est vrai que la prestation moyenne mensuelle perçue est supérieure lorsque la famille est de la nationalité d'un pays autre qu'un pays membre de la CEE (3 284 F contre 3 111 F pour une famille française), il n'en est pas de même pour les familles de 4 enfants. Depuis 1987, en effet, la prestation moyenne mensuelle perçue pour une famille étrangère hors CEE, de 4 enfants, est inférieure à celle perçue par les familles françaises de 4 enfants : l'allocation parentale d'éducation⁽¹⁰⁾, servie sous condition d'une activité professionnelle exercée antérieurement par la mère bénéficie peu aux familles étrangères hors CEE, qui ne remplissent pas cette condition.

Toutefois, et d'une manière générale, l'effet social important des prestations au profit des familles étrangères est certain : elles constituent un complément de ressources non négligeable, réducteur des inégalités sociales et facilitent, par la même, l'intégration des familles étrangères dans la communauté nationale.

Les mêmes observations peuvent être faites pour l'assurance maladie-maternité et pour l'aide sociale.

L'impossible remise en cause de l'égalité de droit

Le niveau élevé des prestations sociales encouragerait un afflux d'étrangers en France tel, qu'il ne permettrait plus la bonne intégration de ces étrangers dans notre société.

Il est tout à fait hasardeux d'affirmer que la venue des étrangers est seule fonction du montant des prestations sociales allouées dans notre pays.

(9) Statistiques CNAF, Régime général.

(10) Montant mensuel de 2600 F environ.

En tout état de cause, la remise en cause de la situation actuelle qui prévaut dans notre droit social se heurte à de nombreux obstacles notamment d'ordre juridique.

L'introduction d'une clause de nationalité française nécessaire pour l'attribution des prestations sociales est exclue par notre droit constitutionnel : la décision du 22 janvier 1990, en effet, ne permet pas d'écarter les étrangers du bénéfice d'une prestation, mais seulement de fixer des « dispositions spécifiques », sous réserve du respect des engagements internationaux de la France ainsi que des droits et libertés de valeur constitutionnelle⁽¹¹⁾. Avant même cette décision, les actes pris par des autorités administratives introduisant une préférence nationale ont fait l'objet de la censure du juge administratif, comme par exemple dans le cas de l'octroi des prestations de l'aide sociale facultative (cf. arrêt du 30 juin 1989, « Ville de Paris et bureau d'action sociale de Paris c/ Lévy », Rec. p. 157).

La remise en cause du droit au regroupement familial qui porterait atteinte au droit des étrangers à une vie familiale normale⁽¹²⁾ ne peut être envisagée pour la même raison.

L'introduction d'une *condition de durée minima de résidence en France*, si elle n'est pas interdite par le Conseil Constitutionnel, qui ne s'y est pas opposé pour le cas de prestations non contributives⁽¹³⁾, serait contestable s'agissant de prestations contributives telles que les prestations familiales et les assurances sociales pour lesquelles l'employeur ou le salarié versent une cotisation, quelle que soit la nationalité des uns ou des autres.

A supposer cette question réglée, surviendrait celle, plus délicate encore au moins au plan administratif et pratique, de la révision nécessaire des droits des assurés ou allocataires qui ne rempliraient pas cette condition ; la mise en place d'une condition de durée minima de résidence, opposable aux seuls nouveaux assurés, sans remise en cause des droits acquis, mettrait inévitablement en évidence une inégalité de traitement entre les étrangers eux-mêmes.

Enfin, le « resserrement » de l'accès des étrangers aux prestations d'aide sociale par l'introduction d'une condition de régularité du séjour ne paraît ni opportune ni juridiquement certaine.

En opportunité, une telle condition remettrait en cause le fondement philanthropique et humanitaire de notre droit de l'aide sociale.

En droit, on peut raisonnablement penser que le Conseil Constitutionnel se référerait au principe dégagé par le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, aux termes duquel « tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la

(11) Cf. article de B. Genevois in RFDA de mai/juin 1990.

(12) Cf. CE 8 décembre 1978, « Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés », Rec. Leb. p. 493.

(13) Cf. pour l'AAH et le FNS : Décision du Conseil Constitutionnel du 23 janvier 1987.

collectivité des moyens convenables d'existence », ainsi qu'à la tradition séculaire et continue dont l'article 124 du code de la famille et de l'aide sociale est l'héritier, pour écarter une telle disposition comme contraire à la Constitution. Le Conseil Constitutionnel pourrait relever au surplus la contradiction de la disposition nouvelle avec certaines conventions internationales d'aide sociale qui s'appliquent aux ressortissants étrangers résidant, régulièrement ou non, en France.

L'inopportune révision des règles en vigueur

L'idée de remettre en cause la règle selon laquelle les prestations sociales ne doivent être servies qu'aux titulaires d'un titre de séjour est peu répandue. Il convient néanmoins de réaffirmer son bien fondé et de récuser par avance tout abandon de telles règles, qui favoriseraient l'immigration clandestine.

A cet égard, il convient également de s'en tenir au statu quo concernant les demandeurs d'asile, très nombreux encore, et dont la plupart ne se verront pas reconnaître la qualité de réfugié ; l'octroi de prestations légales d'un montant supérieur à celles reçues par eux⁽¹⁴⁾, et qui seraient autres que des secours d'urgence, ne soit pas être envisagée ; de telles mesures pourraient entraîner de nouvelles arrivées.

Enfin, la suppression de la condition de 3 ans de résidence en France posée à l'aide sociale médicale à domicile soulèverait plusieurs interrogations.

L'histoire des textes relatifs à l'aide sociale montre que cette clause, issue du décret du 2 septembre 1953, s'appliquait à une forme d'aide sociale — l'aide médicale à domicile — réservée aux personnes titulaires de la « carte d'économiquement faible », avantage permanent qui justifiait l'exigence d'une durée de résidence minima en France. L'hospitalisation, à cette époque, revêtait un caractère d'urgence et constituait une solution temporaire, pour laquelle aucune condition de cette nature n'était nécessaire. La situation a désormais évolué, la carte d'économiquement faible ayant été supprimée et l'hospitalisation n'ayant plus les caractères ci-dessus évoqués. Au contraire, l'on admet que les formes d'hospitalisation à domicile présentent l'avantage d'être moins coûteuses que l'hospitalisation en établissement.

Toutefois, la suppression de cette clause implique les conséquences suivantes :

- elle entraînerait une dépense supplémentaire immédiate dont la compensation par une réduction équivalente des dépenses d'hospitalisation n'est pas certaine ;
- elle mettrait à la charge des départements une dépense qui risquerait de bénéficier aux personnes sans titre régulier de séjour.

(14) Actuellement, ils bénéficient de l'allocation d'insertion servie s'ils s'inscrivent à l'ANPE et de la couverture assurance-maladie.

Conforter l'égalité

1) Rendre *effectifs* les droits des étrangers en situation régulière

Si les droits des personnes en situation irrégulière ne peuvent être étendus, en revanche, il importe que les personnes en situation régulière aient accès à leurs droits sans attente excessive. Il apparaît ainsi nécessaire d'améliorer les conditions dans lesquelles les personnes « rejoignantes » dans le cadre du regroupement familial accèdent aux prestations familiales et aux soins de santé. Du fait de leur admission au séjour au titre du regroupement familial, elles sont de droit en situation régulière au regard de la législation du séjour et en possession de documents l'attestant. Or il est constant qu'un délai « de carence » de 3 mois leur est souvent opposé par les caisses d'allocations familiales à des démarches administratives complexes.

Pour favoriser l'intégration rapide de ces familles, il apparaît, au contraire, essentiel que leur couverture sociale soit immédiatement assurée, sans délai excessif.

Rapidité et efficacité pour des familles en situation régulière ne signifie pas, pourtant, absence de contrôle de la régularité du séjour des familles ou personnes qui ne le sont pas.

2) *Nécessité d'une gestion rigoureuse de l'attribution des prestations*

Il arrive que des abus et fraudes défrayent la chronique⁽¹⁵⁾ : elles sont particulièrement dommageables par l'écho qu'elles rencontrent dans l'opinion publique lorsque des étrangers en sont la cause et nourrissent ainsi un sentiment xénophobe. Il est donc nécessaire que les organismes sociaux préviennent les fraudes. Pour éviter que le contrôle ne conduise à des retards excessifs aux guichets, il faut qu'ils consacrent au contrôle à posteriori un effort suffisant en moyens et en personnel.

3) Le contrôle du respect des conditions posées au regroupement familial doit également faire l'objet d'un effort supplémentaire. Il est de la responsabilité de l'OMI qui a la charge de vérifier si les conditions posées au regroupement familial sont remplies tant au plan des ressources que du logement. Le soin apporté au contrôle du respect de ces conditions est essentiel : il doit être effectué sur place et au cas par cas et le personnel doit avoir les moyens d'y procéder et de détecter toute anomalie essentielle. C'est l'une des garanties pour la future intégration de la famille en France.

4) *L'harmonisation nécessaire des règles relatives à la régularité du séjour applicables à chaque prestation*

La mise à plat de la « mosaïque » législative décrite ci-dessus en matière de sécurité sociale conduit à préconiser l'harmonisation des

(15) Cf. filière zairoise à la CAFRP en 1988.

règles d'attribution des prestations. L'alignement sur le dispositif en vigueur pour les prestations familiales, législation « exemplaire » à ce sujet, est souhaitable pour l'assurance maladie et pour les aides au logement. Il doit être désormais clair que ces prestations ne sont allouées que sous réserve de la régularité du séjour ; un terme serait ainsi mis aux controverses juridiques sur cette question. Dans un domaine qui touche au champ d'application des prestations de sécurité sociale, matière qui relève de l'article 34 de la Constitution en tant qu'elle touche aux « principes fondamentaux de la sécurité sociale » au sens de cet article, seules des dispositions de nature législative peuvent permettre un tel alignement. Il conviendra sur cette base que les pratiques des Caisses soient harmonisées et qu'il n'y ait plus d'interprétations juridiquement contestables, ou de politiques d'exclusion.

Les prestations pour lesquelles subsistent des discriminations

L'allocation supplémentaire du FNS : une extension souhaitable

L'extension aux ressortissants étrangers qui n'ont pas actuellement droit au FNS pose de délicates questions.

Il est apparu choquant et plusieurs rapports l'ont souligné (rapport de M. Hessel 1988 et rapport de M. Marchand 1990) que les étrangers qui résident en France depuis longtemps soient exclus du droit au FNS. Le Conseil Constitutionnel a d'ailleurs condamné cette situation. La venue à la retraite d'étrangers, arrivés en France dans les années 1960, aux carrières professionnelles courtes et aux salaires médiocres, rendra le problème plus aigu. On peut penser que la suppression d'une telle discrimination aurait donc un effet positif sur leur intégration définitive. Ils seraient, en effet, dès lors assurés d'un minimum vital, assorti de l'assurance maladie gratuite, garantie qu'ils recherchent d'ores et déjà à travers le revenu minimum d'insertion qui bénéficie, pour ces raisons, aux ressortissants étrangers dans la tranche d'âge supérieure à 60 ans.

L'extension du FNS ne doit pas pour autant avoir pour effet d'inciter à la venue de personnes âgées dans le seul but de bénéficier de la prestation⁽¹⁶⁾. La condition de durée de résidence est, à cet égard, un protecteur efficace. L'on a vu toutefois qu'elle n'a pu être mise en œuvre du fait de la généralité des termes retenus par la loi du 27 janvier 1977 qui l'opposait aussi aux ressortissants communautaires et aux Français de retour de l'étranger. Il convient de rechercher un dispositif qui, s'appliquant aux seuls ressortissants étrangers, évacuerait ces difficultés tout en

(16) On observe en effet déjà, venant de pays membres de la CEE dont les ressortissants en France ont droit au FNS, le regroupement de famille par l'arrivée des ascendants.

exigeant de ces derniers un lien suffisant avec la France. Une telle mesure ne peut intervenir que par la voie législative. Le Conseil Constitutionnel a fixé dans sa décision du 22 janvier 1990 « la marge de manœuvre » laissée au législateur qui « peut prendre à l'égard des étrangers des dispositions spécifiques à la condition de respecter les engagements internationaux souscrits par la France et les libertés et droits fondamentaux de valeur constitutionnelle reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République ».

Un dispositif, qui s'inspirerait de celui retenu par l'article 8 de la loi du RMI, et qui constitue bien une disposition spécifique aux étrangers, ne porte atteinte à aucun de ces droits, n'ayant pour objet que d'en reporter l'accès et non pas d'en priver les étrangers.

Le coût maximum d'une telle mesure, à la charge du budget de l'État, est estimé à 720 millions de francs pour 66 500 personnes⁽¹⁷⁾.

L'AAH

La principale difficulté naît de ce que l'allocation aux adultes handicapés est refusée à l'âge de 20 ans au handicapé qui devient adulte, alors même qu'étant enfant âgé de moins de 20 ans, il ouvrirait droit à l'allocation d'éducation spéciale, prestation familiale servie aux enfants handicapés, selon les règles applicables aux prestations familiales (décrites ci-dessus). Il s'en suit que les familles étrangères résidant régulièrement en France bénéficient de l'allocation d'éducation spéciale, mais que leur enfant devenu adulte est exclu du droit à l'AAH⁽¹⁸⁾.

Cette situation est critiquable aux plans humain et social⁽¹⁹⁾. On peut également la juger préjudiciable à l'intégration complète des ressortissants étrangers dans la communauté nationale, même si des étrangers handicapés ont pu demander leur naturalisation pour bénéficier de l'AAH. Dans la perspective de l'intégration qui est celle du Haut Conseil, la discrimination qui résulte de la situation actuelle, ne peut qu'être déplorée.

Il paraît difficile d'imaginer que le regroupement familial d'enfants handicapés puisse intervenir en masse dans la perspective du bénéfice ultérieur d'une prestation au montant consistant. L'introduction d'une condition de résidence analogue à celle retenue pour le RMI serait souhaitable, comme pour le FNS.

Le coût d'une mesure d'extension de l'AAH dans lesdites conditions est estimé à 880 millions de francs⁽²⁰⁾, et à la charge de l'État, doit être pris en considération.

(17) Coût évalué compte non tenu d'une condition de régularité du séjour, type RMI, ni des économies faites sur le RMI, ni des coûts induits d'assurance-maladie.

(18) Lorsqu'il n'est pas ressortissant d'un pays membre de la CEE, réfugié, apatride, ou ressortissant suédois.

(19) Toutefois, les handicapés de nationalité étrangère peuvent bénéficier du RMI.

(20) 25 800 personnes seraient concernées ; le coût correspond à une condition de durée de résidence de 3 ans.

Conclusion

Il apparaît ainsi que notre dispositif d'attribution des prestations sociales est, dans son ensemble, satisfaisant et qu'il n'y a pas lieu de procéder à des réformes majeures. Les contraintes juridiques qui pèsent sur lui doivent être explicitées plus clairement et une meilleure information sur le bien fondé des règles en vigueur doit être faite pour dissiper les malentendus et les idées fausses.

Il convient toutefois de procéder à des mesures de gestion et d'harmonisation qui, même si elles sont modestes, sont nécessaires pour préserver la logique de l'ensemble.

Enfin, s'agissant de certaines prestations encore soumises à discrimination, la mise en place du RMI a atténué temporairement l'acuité du problème ; toutefois le Haut Conseil estime opportun de modifier la législation afin d'étendre le bénéfice du FNS et de l'AAH aux étrangers autres que ceux qui en bénéficient déjà (ressortissants de la CEE, ressortissants d'États ayant signé avec la France des conventions de réciprocité, ressortissants de certains États partie à la Charte sociale européenne...). Il serait, estime le Haut Conseil, légitime de subordonner l'extension de ces prestations à ces étrangers à une condition de séjour régulier en France d'une certaine durée, qui pourrait d'ailleurs être différente pour chacune des prestations en cause, et qui serait compatible avec la décision du 22 janvier 1990 du Conseil Constitutionnel.

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
DEPARTMENT OF CHEMISTRY

MEMORANDUM FOR THE RECORD
DATE: 10/15/54
TO: DR. R. M. MAYER
FROM: DR. J. H. GOLDSTEIN
SUBJECT: NMR SPECTRA OF POLYMER SOLUTIONS
The following data were obtained from the NMR spectra of
polymer solutions in CDCl₃ at 25°C. The polymer was
poly(methyl methacrylate) of inherent viscosity 0.45 in
chloroform. The concentration of the solution was 0.5 g/100 ml.
The NMR spectra were recorded on a Varian A-60 NMR
spectrometer. The chemical shifts are given in ppm
relative to tetramethylsilane (TMS) as a reference
compound. The following table summarizes the observed
chemical shifts and their assignments:

Chemical Shift (ppm)	Assignment
7.2	Aromatic protons
6.8	Vinyl protons
4.8	Quaternary carbon
3.8	Methoxy protons
2.1	Methyl protons

The integration curve shows a total area of 100% for the
observed peaks. The relative areas of the peaks are
approximately 10% for the aromatic protons, 15% for the
vinyl protons, 10% for the quaternary carbon, 30% for the
methoxy protons, and 35% for the methyl protons. These
values are in good agreement with the expected structure of
poly(methyl methacrylate).

L'immigration et l'intégration : la connaissance

Comparaisons internationales

Les comparaisons internationales en matière d'intégration posent de nombreux problèmes :

– celui du cadre, mondial ou régional, dans lequel s'effectuent les comparaisons ;

– celui du champ d'application des statistiques, lui-même lié à la définition, qui n'est pas toujours homogène, de concepts tels que l'immigration, l'intégration, la population étrangère (par exemple les Communautés européennes prennent en compte la présence sur leur sol de ressortissants de pays tiers, à l'exclusion des migrations intra-communautaires) ;

– celui de la fiabilité des statistiques : très dépendante des traditions d'observation des phénomènes qui touchent à l'intégration, comme de la qualité des appareils statistiques nationaux, cette fiabilité est pour le moins variable d'un pays à l'autre.

Finalement, ici, ont été retenus deux cadres, certes vastes, mais non mondiaux : celui de la CEE (sources : Eurostat, et le rapport d'experts, en date du 4 septembre 1990, intitulé « Politiques d'immigration et intégration sociale des immigrés dans la Communauté européenne », rapport établi à la demande de la Commission à la suite de la décision du Sommet de Strasbourg en décembre 1989), et celui de l'Organisation de Coopération et de développement économiques (OCDE) (source : le rapport du SOPEMI — système d'observation permanente des migrations).

Les comparaisons dans le cadre de l'OCDE⁽¹⁾

Ces comparaisons sont extrêmement intéressantes.

Sur le plan global

Les experts de l'OCDE dégagent quelques grandes tendances en quelque sorte communes, dans l'ensemble, aux pays membres, qu'ils

(1) Voir graphiques p. 36-37, chapitre II du rapport.

soient européens ou extra-européens (mais tous, ou presque, sont des pays développés) :

- l'accélération des mouvements migratoires, notamment du fait de l'augmentation des demandes du statut de réfugiés, auquel s'ajoute un début d'afflux de populations en provenance des pays de l'Est ;

- la diminution des émigrations en provenance de ceux des pays membres qui étaient traditionnellement des pays de départ (Espagne, Italie, Portugal, Turquie, Yougoslavie);

- la stabilisation des retours (ils touchent principalement le Portugal et la Turquie);

- une augmentation assez nette de l'immigration vers les pays de l'OCDE de populations en provenance principalement du Tiers-Monde ;

- enfin la difficulté de la mise en œuvre des politiques de contrôle des flux menées dans les États membres.

Sur un plan sectoriel (soit par thèmes, soit par pays)

L'augmentation des demandes d'asiles est donc générale chez tous les pays membres pouvant accueillir des réfugiés (à la seule exception de l'Australie et Portugal); elle n'en est pas moins très variable.

De 1983 à 1988, la hausse moyenne annuelle, a été par exemple:

- de 9 % en France (mais on sait qu'elle s'est accentuée depuis 2 ans),
- de 7,5 % seulement au Royaume-Uni,
- de 11,6 % en Belgique,
- de 13,7 % au Canada,
- mais de 30 % au Pays-Bas,
- de 38 % en Allemagne,
- de 42,5 % au Danemark,
- de 98 % en Grèce,
- et de 113 % en Norvège.

En revanche, aux États-Unis, ce nombre n'a presque pas augmenté au cours des cinq dernières années connues.

Les flux bruts d'entrée (travailleurs permanents, demandeurs d'asile, regroupement familial) ont été évalués en 1988 en pourcentage de la population totale du pays d'accueil :

- la France se situe en bas de l'échelle de la douzaine de pays observés, avec 0,14 % (ce qui correspond à environ 80 000 entrées),
- seul le Royaume-Uni se trouve plus bas sur cette échelle : 0,09 %,
- en revanche, le taux des États-Unis est à 0,26 % (plus de 600 000 entrées),
- le taux pour la Suède est 0,53 %,
- pour le Canada, 0,63 %,
- pour l'Australie, 0,93 %,

- pour l'Allemagne 1,06 % (soit plus de 650 000 entrées),
- enfin 1,42 % pour la Suisse (qui, malgré sa population huit fois moins nombreuse, a enregistré plus d'entrées que la France).

Certes, une seule année ne suffit pas à établir des comparaisons absolues ; il faut cependant noter dès à présent que, contrairement à des allégations répandues avec complaisance ici ou là, la politique française de contrôle des flux est loin d'être faible et inefficace : de tous les grands pays occidentaux, la France est, avec la Grande-Bretagne, le plus draconien actuellement en matière d'entrées.

En ce qui concerne les naturalisations effectuées dans les pays de l'OCDE, la France est assurément libérale ; elle n'est pas l'État le plus libéral. L'OCDE a calculé en 1988 le nombre des naturalisations effectuées, puis l'a comparé à la population étrangère résidant dans le pays. On trouve les pourcentages suivants :

- 0,2 % en Belgique,
- 0,7 % au Luxembourg,
- 0,8 % en Allemagne,
- 1,1 % en Suisse,
- 1,5 % en France, comme aux Pays-Bas,
- mais 2,3 % en Espagne,
- 2,7 % en Norvège,
- 2,8 % en Autriche,
- et même 4,3 % en Suède. Ceci permet aussi de relativiser des affirmations hâtives.

- Les effectifs de personnes étrangères dans les pays de l'OCDE ne sont pas connus pour la totalité de ces pays. Mais ils le sont dans plusieurs d'entre eux. La comparaison, ici, montre que la France se situe plutôt dans une position moyenne, par rapport à ses voisins.

- La scolarisation des enfants étrangers, pour certains de ses pays membres, a été bien étudiée par l'OCDE. A partir de ses tableaux statistiques, il est possible de calculer la proportion entre enfants étrangers et ensemble des enfants dans l'enseignement pré-élémentaire, primaire et secondaire. On aboutit aux chiffres suivants, pour les années les plus récentes :

- enseignement pré-élémentaire : 5,6 % en Belgique (secteur néerlandophone), 9,1 % en France (comme en Suède), mais 17 % en Belgique (secteur francophone), 18,1 % en Suisse et 19,4 % en Allemagne);

- enseignement primaire : 5,7 % en Belgique néerlandophone, 10,3 % en Suède, 10,5 % dans notre pays, mais 13,5 % en Allemagne, 18 % en Suisse et 19,2 % en Belgique francophone ;

- enseignement secondaire : 4,2 % seulement dans le secteur néerlandophone de la Belgique et 6,3 % en Suède, contre 7,9 % en France, mais 15 % en Suisse, 17 % en Allemagne, 18 % dans le secteur belge francophone.

Ceci montre, certes, qu'en France même la population scolaire étrangère est notablement plus élevée que la population étrangère dans son ensemble : tous degrés d'enseignement confondus (hormis le supérieur), les enfants étrangers représentent 8,75 % des élèves, alors que les étrangers représentent moins de 7 % de la population totale. Mais ceci, qui dépend évidemment de la démographie (les étrangers sont plus jeunes et plus féconds que les Français), est beaucoup moins vrai chez nous qu'en Allemagne, en Belgique ou en Suisse, à la fois parce qu'il y a moins d'étrangers en France (un peu moins qu'en Allemagne, nettement moins qu'en Belgique et surtout qu'en Suisse), et parce que notre propre taux de fécondité a beaucoup moins chuté que celui de nos voisins.

Les comparaisons dans le cadre des Communautés européennes :

Elles ne sont évidemment pas fondamentalement différentes. Tous les pays membres de la CEE le sont aussi de l'OCDE. C'est donc un sous-ensemble, du point de vue statistique. Mais les sources se complètent. On ne reprendra donc ici que les statistiques qui s'ajoutent à celles précédemment citées.

Les statistiques émanant des Communautés européennes

A titre d'exemple, on peut citer des chiffres rétrospectifs ou des projections non mentionnés au titre de la source SOPEMI-OCDE.

Pour la décennie 1990-2000, les experts mandatés par la Commission, dans leur rapport cité plus haut, ont estimé à 0,7 % seulement l'accroissement prévisible de la population de la CEE, qui passerait ainsi de 340,5 millions à 342,9 millions d'habitants ; au contraire, la population des quatorze pays méditerranéens non membres de la CEE (dont notamment, les trois pays du Maghreb et de la Turquie) devrait passer au cours de la même période de 245 à 295 millions d'habitants, soit un accroissement de 20,2 %. Le rapprochement de ces deux chiffres — en termes de pression sur les frontières de la Communauté de la part des pays du Sud de la Méditerranée — n'est-il pas explosif, en tout cas saisissant ? De même, la main-d'œuvre des États membres devrait, au cours de ces dix ans, n'augmenter que de 1 %, alors que celle des « Quatorze » croîtrait de plus de 27 %. Enfin, pour les pays de la CEE, la population des grandes cités — et on sait à quel point les obstacles à l'intégration se trouvent, très fréquemment, liés aux problèmes des grandes villes — devrait croître de 4,3 %, beaucoup plus vite donc que leur population totale.

En 1988, les statisticiens des Communautés européennes (Eurostat), ont calculé la répartition, par nationalités principales, des rési-

dents étrangers (il s'agit des seuls ressortissants de pays tiers) dans l'ensemble des douze pays membres :

- 24,4 % du total sont des Turcs,
- 10,3 % des Algériens,
- 9,7 % des Marocains,
- 8,6 % des Yougoslaves,
- 2,8 % sont Tunisiens,
- 5,3 % viennent de pays africains autres que ceux du Maghreb.

Ainsi près de 56 % de ces étrangers (autres que de la CEE elle-même) appartiennent aux cinq principales nationalités représentées, et près du quart du total des étrangers non-CEE proviennent des trois États maghrébins (en France, ceux-ci représentent les deux tiers de la population des pays tiers à la CEE).

Si l'on s'en tient à la population active, la répartition est assez différente :

- 22,6 % de Marocains,
- 22,3 % d'Algériens,
- 13,2 % de Turcs,
- 7,1 % de Yougoslaves,
- 1,2 % de Tunisiens.

Mais les sous-totaux sont encore plus importants : deux travailleurs sur trois pour ces 5 pays, plus de 46 % pour les pays du Maghreb, près de 45 % pour le seul « bloc » formés des Algériens et des Marocains (en France, ce « bloc » représente d'ailleurs 52 % de la population active non-CEE).

Si l'on considère la totalité des étrangers résidents (qu'ils viennent d'autres pays membres ou de pays tiers), la part qu'elle représente dans la population totale de la Communauté est de 4 % (en gros, 13 millions et demi de personnes sur 340 millions). Mais cette moyenne de 4 % recouvre des situations très différentes. Par ordre croissant, les « Douze » peuvent être classés ainsi, en 1988 :

- l'Italie : 0,8 % (chiffre probablement sous-estimé),
- le Portugal : 0,9 %
- l'Espagne : 0,9 % également,
- la Grèce : 2,2 %,
- l'Irlande : 2,4 %,
- le Danemark : 2,6 %,
- le Royaume-Uni : 3,1 %,
- les Pays-Bas : 4,1 %,
- la France : 6,7 %,
- l'Allemagne : 7,3 %,
- la Belgique : 8,7 %,
- le Luxembourg, enfin : 25,8 %.

On voit que, à l'exception de l'Italie, ce sont les pays les moins riches de la Communauté qui ont le moins d'étrangers sur leur sol,

que les pays les plus riches (sauf le Danemark) en ont le plus, qu'enfin la France, si elle se classe au quatrième rang sur douze, obtient un classement assez proche de celui qu'elle obtiendrait en fonction du revenu par habitant.

Quelques conclusions se dégagent de ces statistiques

Les communautés européennes constituent un ensemble relativement homogène de pays qui, depuis un simple marché commun (d'abord du charbon et de l'acier, puis beaucoup plus vaste) sont passées progressivement, d'ailleurs non sans heurts, à un projet nettement plus ambitieux, qui va du « grand marché » à l'union politique en passant par l'Europe monétaire. La libre circulation des hommes à l'intérieur de la Communauté s'assortit à la fois de la reconnaissance de l'apport des immigrés (non-CEE) à l'économie de la Communauté et d'une volonté de politique commune de contrôle des flux et de police des frontières externes (même si l'Accord de Schengen ne touche actuellement que six pays sur les Douze). C'est dire que, peu à peu, émerge une esquisse de politique de l'intégration commune, amorcée dès le Sommet de Strasbourg, déjà cité, de décembre 1989.

Cela étant rappelé, qu'est-ce que les statistiques des Communautés enseignent ?

D'abord, que, en moyenne, les apports de populations étrangères sont importants : 4 % de présence étrangère en comptant les ressortissants de la CEE, mais tout de même 2,5 % en ne comptant que les résidents provenant des pays tiers, ce qui représente plus de 8 millions d'étrangers extra-communautaires. La CEE n'est donc pas du tout un bloc replié sur lui-même : c'est un ensemble ouvert sur l'extérieur et qui, en dépit de la volonté affichée de maîtriser les flux, s'ouvrira vraisemblablement plus encore à l'avenir.

Ensuite, que la grande masse de ces étrangers extra-communautaires viennent des pays non-européens (si l'on excepte la Turquie et la Yougoslavie), qui sont en voie de développement et qui connaissent chez eux une forte poussée démographique (ce qui est d'ailleurs le cas de la Yougoslavie et de la Turquie) : aussi bien la pression sur les frontières de la CEE, y compris sous la forme d'une immigration illégale, ou sous celle de demandes d'asile appelées majoritairement à être repoussées, ne diminuera-t-elle pas dans les prochaines années ; et cette pression vient principalement de pays musulmans, dans lesquels le fondamentalisme progresse (d'où certaines difficultés à l'intégration);

Ensuite encore, qu'un afflux en provenance des pays de l'Est (ex-RDA, Hongrie, Tchécoslovaquie, Pologne, Bulgarie, Roumanie, voire Albanie, en attendant les Républiques soviétiques) est lui aussi prévisible, et a commencé de se manifester dès 1989, notamment en direction de l'Allemagne ; sans préjuger l'élargissement des Communautés européennes (celui du Conseil de l'Europe est en train de se produire), qui étendrait à

ces pays le principe de libre circulation des hommes et le droit d'établissement, il y aurait de toutes façons une nouvelle pression sur la CEE ; et une nécessité d'intégration accrue et diversifiée.

Enfin, que la France n'est pas — tant s'en faut — le pays de la Communauté qui compte le plus d'étrangers sur son sol, ni qui en a accueilli le plus chaque année dans la période récente, ni même qui naturalise le plus d'étrangers. S'il est vrai que l'intégration est et va être un défi commun pour les pays européens, le nôtre n'est pas confronté, au moins sur le plan quantitatif, aux problèmes les plus aigus. Cela devrait permettre à la France d'être à l'aise pour appeler de ses vœux une politique communautaire d'intégration.

Éléments statistiques relatifs à la France

Recensements 1901 à 1982

(Français de naissance, Français par acquisition, étrangers)

Année	Population totale (en milliers)	Français de naissance		Français par acquisition		Étrangers	
		Nombre (en milliers)	Pourcentage par rapport à la population totale	Nombre (en milliers)	Pourcentage par rapport à la population totale	Nombre (en milliers)	Pourcentage par rapport à la population totale
Territoire compris dans les frontières de 1871							
1901	38 451	37 195	96,73	222	0,58	1 034	2,69
1906	38 845	37 576	96,73	222	0,57	1 047	2,70
1911	39 192	37 779	96,39	253	0,65	1 160	2,96
Territoire actuel							
1921	38 797	37 011	95,40	254	0,65	1 532	3,95
1926	40 228	37 570	93,39	249	0,62	2 409	5,99
1931	41 228	38 152	92,54	361	0,88	2 715	6,58
1936	41 183	38 468	93,41	517	1,15	2 198	5,34
1946	39 848	37 251	93,48	853	2,14	1 744	4,38
1954	42 781	39 948	93,38	1 068	2,50	1 765	4,12
1962	46 459	43 006	92,57	1 283	2,76	2 170	4,67
1968	49 655	45 714	92,06	1 320	2,66	2 621	5,28
1975	52 599	47 465	90,81	1 392	2,65	3 442	6,54
1982	54 273	49 167	90,59	1 426	2,63	3 680	6,78

Source : INSEE.

Estimation des flux annuels récents

Comme il a été rappelé dans le rapport général, le système statistique ne permet pas de connaître tous les flux qui contribuent aux évolutions des populations présentées dans le schéma de la page 28 (chapitre II du rapport).

Par exemple :

- l'état civil indique à l'enregistrement de la naissance la nationalité des parents. Les flux 7 et 10 ne peuvent donc pas être totalement identifiés ;

- le flux 8 correspond pour partie aux acquisitions de nationalité sans formalité, à la majorité, qui ne font l'objet d'aucun enregistrement ;

- les flux 2 et 5 correspondant aux sorties du territoire français, ne sont que très partiellement connus.

Il est cependant intéressant de recourir à des estimations afin d'appréhender le niveau de ces flux.

L'INED propose les estimations suivantes pour l'année 1985, dernière année sur laquelle le modèle a été appliqué :

Flux en 1985

3)	47 000 personnes
4)	61 000 personnes
6 + 7)	66 000 personnes
8)	22 000 personnes
9 + 10)	(89 - 107 000) personnes

L'INSEE par une approche différente obtient les résultats suivants pour une "année récente" :

1)	110 000 personnes
2)	50 000 personnes
3)	50 000 personnes
4)	50 000 personnes
5)	20 000 personnes
6)	(30 - 50 000) personnes
7)	(15 - 20 000) personnes
8)	25 000 personnes
9)	5 000 personnes
10)	?

Les méthodes d'estimation de chaque organisme ne sont pas les mêmes. Malgré quelques disparités, les chiffres restent, dans leurs ordres de grandeur, comparables.

Questionnaire aux maires : Présentation — dépouillement

PREMIER MINISTRE

PARIS, LE 27 juin 1990

HAUT CONSEIL
A L'INTÉGRATION

LE PRÉSIDENT

Monsieur le Maire,

Dans le cadre de la mission qui lui a été confiée par le gouvernement, le Haut Conseil à l'Intégration a estimé qu'il lui était indispensable de connaître l'expérience concrète de maires d'un certain nombre de villes de France en matière de populations étrangères, dans la perspective de l'intégration de celles-ci.

Sans nullement prétendre à l'exhaustivité, et en s'appuyant sur les réflexions de ses membres, notamment de ceux assumant un mandat électif local, le Conseil que je préside a donc préparé, en liaison avec le Secrétariat Général à l'Intégration, un document que je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint.

Plus que d'un questionnaire proprement dit, il s'agit d'un moyen, pour le Haut Conseil, de recueillir des informations sur la situation de votre commune, sur les principaux problèmes que vous avez pu identifier dans des domaines tels que les statistiques, l'accueil des étrangers, le logement, l'école, la délinquance ou l'aide sociale ; et de susciter de votre part, en outre, des commentaires et des suggestions sur les mesures positives d'intégration, prises ou à prendre. Bien que le questionnaire soit centré sur les difficultés auxquelles se heurtent les étrangers, il est naturellement tourné, par exemple en matière d'aide sociale ou d'éducation, vers l'intégration, plus généralement, de tous ceux qui risquent d'être ou de se sentir des exclus.

Complétée par des auditions, l'exploitation de ce questionnaire constituera pour notre instance une mine précieuse de renseignements et facilitera la préparation de notre premier rapport annuel au Premier Ministre, qui est prévu pour la fin de l'automne. Aussi vous demanderai-je de bien vouloir veiller personnellement à la rédaction de ce document, et à nous faire tenir les réponses pour le 10 septembre 1990, au plus tard. Je n'ignore pas l'importance que cette tâche va représenter pour vous-même et pour vos collaborateurs, mais je suis certain que notre Conseil peut compter sur votre concours, encore une fois très précieux.

Je vous remercie vivement, Monsieur le Maire, et vous prie de croire à l'assurance de ma considération la plus distinguée.



Marceau LONG

HAUT CONSEIL A L'INTÉGRATION - B.P. 3316 - 75781 PARIS CEDEX 16
TÉLÉPHONE : 47.55.64.77 - TÉLÉCOPIE : 47.55.88.52

QUESTIONNAIRE
EN DIRECTION DES MAIRES

oOo

Caractéristiques de la commune :

Nom de la commune :

Département :

- nombre d'habitants :

nombre d'étrangers : principales nationalités :

- répartition des étrangers dans la commune

** quartiers difficiles (description)*

- population en difficulté

** description (français; d'origine étrangère; harkis; gens du voyage; étrangers; jeunes; chômage etc...)*

- la commune bénéficie-t-elle de contrats type D.S.Q.-Contrat ville etc... depuis quand ?

** description des actions - bilan.*

Connaissance de la population étrangère :

- Recensement de mars 1990

** avez-vous relevé des difficultés particulières dans les conditions de son déroulement ?
lesquelles ?*

** avez-vous une première évaluation quantitative de la population présente sur la commune ?*

- Arrivée de nouveaux étrangers

** la commune est-elle informée de l'installation des étrangers en situation régulière (Préfecture - DASS - OMI) en particulier des regroupements familiaux ?*

.../...

- *Y a-t-il une connaissance quantitative de la présence étrangère au niveau communal, entre deux recensements ?
si oui, par quel moyen ?*
- *La localisation des étrangers par quartier est-elle aléatoire, ou au contraire obéit-elle à des regroupements par nationalité ?*
- *Quelle approche pouvez-vous avoir du nombre d'étrangers clandestins ?*

Relations commune - populations étrangères :

- *Organisation de l'exécutif communal*
 - * *existe-t-il un adjoint ou un membre du Conseil Municipal chargé de l'ensemble des questions relatives à la présence étrangère ?*
 - * *quel est son rôle ?*
- *Existe-t-il des organes consultatifs auprès du Conseil Municipal chargés entre autres de questions relatives aux étrangers ?*
 - * *comptent-ils des étrangers en leur sein ?*
 - * *si oui, comment sont-ils désignés ?*
- *S'il y a un médiateur ou un conciliateur dans la commune, les étrangers y font-ils appel ?*
 - * *pour quels types de problèmes ?*
- *Associations d'étrangers présentes sur la commune :*
 - * *description - rôle*
 - * *relations avec la mairie*
 - * *type de revendications*
 - * *observations.*

Travail administratif :

- *Certificat d'hébergement*
 - * *augmentation des demandes ?*
 - * *vérification des logements par les services communaux ?*
 - * *procédure d'attribution*

.../...

Logement :

- *Situation du logement social dans la commune*
 - * *description du parc - gestionnaires*
 - * *situation de la demande par rapport à l'offre*
 - * *quartiers difficiles : description - type de difficulté - surpopulation*
 - * *part français/étrangers*
 - * *existence de foyers ?*
 - *Situation du parc de logements meublés*

Y a-t-il ou non aggravation de la situation ? pourquoi ?
 - *Le maire maîtrise-t-il l'affectation des logements sociaux ?*
 - *Est-il informé des affectations décidées par d'autres ?*
(relations avec Préfectures, Offices d'H.L.M., organismes patronaux, autres...).
 - *Si vous aviez la complète maîtrise de la décision, quelles réponses aux problèmes du logement social apporteriez-vous face aux populations à qui vous avez à faire ?*
-

Ecole :

- *Situation*
 - * *quelle est la répartition des enfants étrangers par rapport aux enfants français, dans la commune et par quartier ?*
 - * *y a-t-il des établissements en zone d'éducation prioritaire (ZEP) ?*
 - * *y a-t-il des classes d'initiation (CLIN) en primaire ? des classes d'accueil (CLAD) en collège ?*

.../...

- Les enfants étrangers sont-ils accueillis en maternelle ?
 - * à partir de quel âge ?
 - * y a-t-il surpopulation en maternelle ? solutions ? - refus d'inscription ?
 - créations de classes ?
 - Y a-t-il des demandes de dérogations de la part de parents d'enfants français, lors de l'inscription scolaire ? dans quelle proportion ? Comment sont-elles traitées ?
 - La mairie demande-t-elle les titres de séjours des parents pour l'inscription des enfants étrangers, en maternelle et primaire ?
 - en maternelle ?
 - en primaire ?
 - Résultats scolaires dans les différents niveaux d'enseignement :
 - * échecs scolaires suivant les établissements
 - * la commune finance-t-elle du soutien scolaire ? bilan ?
 - * y a-t-il des actions périscolaires menées par des associations ? lesquelles ?
 - * y a-t-il dans certains établissements et dans certaines classes des problèmes particuliers d'absentéisme, de délinquance ou autre ?
 - Y a-t-il des enseignements de langues et cultures d'origine ? Taux de fréquentation ? - Bilan ?
-

Délinquance :

- Y a-t-il des quartiers particulièrement difficiles ? Type de délinquance ? - Evolution ?
 - Quels sont les moyens d'observation ? (relations avec les services de police, de gendarmerie ? plaintes des populations auprès de la mairie ? etc...).
-

Aide sociale :

- R.M.I.
 - * nombre et répartition des bénéficiaires
 - * problèmes particuliers
 - * contrats d'insertion

.../...

- *Aide médicale*
 - * *hospitalière*
 - . *nombre et répartition des bénéficiaires ?*
 - . *y a-t-il vérification de la durée de résidence (3 mois) pour les étrangers*
 - . *la commune a-t-elle établi des critères de prise en charge ?*
 - * *à domicile*
 - . *nombre et répartition des bénéficiaires ?*
 - . *y a-t-il vérification de la durée de résidence (3 ans) pour les étrangers*
 - . *la commune a-t-elle établi des critères de prise en charge ?*
 - *Existe-t-il des aides communales en direction de populations spécifiques (personnes âgées, femmes seules, etc...) - lesquelles ?*
Y a-t-il pour leur octroi, vérification des titres de séjours des bénéficiaires étrangers ?
-

Intégration :

- *D'une façon générale, comment évolue le problème dans votre commune ?*
 - *Quels sont, selon vous, les principaux obstacles à l'intégration ? (logement - scolarisation - obstacles culturels - conflits entre communautés etc...).*
 - *Quels éléments favorables à l'intégration avez-vous observé dans votre commune ?*
 - *Mise en oeuvre d'actions en vue de l'intégration*
 - * *relations avec les communes voisines ?*
 - * *relations avec d'autres instances (Conseil Général - Préfecture - FAS - DIV - etc...).*
-
- *Pour chacun des chapitres traités, quelles mesures préconiserez-vous pour faciliter l'intégration ou la résolution des problèmes que vous constatez ?*

Liste des communes destinataires

Communes	Nom du maire	Nombre d'habitants
Marseille (13)	Vigouroux Robert	874 436
Toulon (83)	Trucy François	179 423
Avignon (84)	Ravier Guy	89 132
Port-de-Bouc (13)	Vaxes Jean-Michel	20 106
Pau (64)	Labarrère André	83 790
Creil (60)	Anciant Jean	34 709
Meru (60)	Vadepied Guy	11 529
Montataire (60)	Bambier Maurice	12 855
Amiens (80)	De Robien Gilles	131 332
Forbach (57)	Bousch Jean-Éric	27 187
Creutzwald (57)	Bohl André	15 060
Saint-Avoid (57)	Harter François	16 485
Hombourg-Haut (57)	Schouller Jean-Loup	10 055
Valmont (57)	Lair André	3 038
Theding (57)	Hirt René	1 761
Behren-les-Forbach (57)	Bienvenu Paul	11 152
Freyming-Merlebach (57)	Metzinger Charles	16 214
Audincourt (25)	Paganelli Serge	17 454
Bethoncourt (25)	Lehec Jean-Pierre	9 751
Valentigney (25)	Massacrier Georges	14 362
Montbelliard (25)	Souvet	31 838
Bron (69)	Queyranne Jean-Jacques	40 638
Lyon (69)	Noir Michel	413 095
Rilleux-la-Pape (69)	André	32 263
Villeurbanne (69)	Chaboux Gilbert	118 330
Le Chambon-Feugerolles (42)	Barnier Jean-François	18 149
Cluses (74)	Léger Jean-Claude	15 469
Sconzier (74)	Pery Fernand	5 469
Toulouse (31)	Baudis Dominique	347 995
Mantes-la-Jolie (78)	Picard Paul	43 504
Les Mureaux (78)	Etore Alain	31 619
Chanteloup-les-Vignes (77)	Cardo Pierre	10 297
Trappes (78)	Hugo Bernard	29 763
Meaux (77)	Lion Jean	45 005
Grigny (91)	Vazquez Claude	26 180
Montreuil-sous-Bois (93)	Brard Jean-Pierre	93 368
Corbeil-Essonnes (91)	Combrisson Roger	37 846
Gennevilliers (92)	Brunhes Jacques	45 396

Liste des communes destinataires (suite)

Communes	Nom du maire	Nombre d'habitants
Clichy-sous-bois (93)	Deschamps André	24 654
Montfermeil (93)	Bernard Pierre	22 926
Saint-Denis (93)	Berthelot Marcellin	90 829
Epinay-sur-Seine (93)	Bonnemaison Gilbert	50 314
Bobigny (93)	Valbon Georges	42 723
Drancy (93)	Niles Maurice	60 183
Orly (94)	Viens Gaston	23 866
Champigny-sur-Marne (94)	Bargero Jean-Louis	76 176
Chennevières-sur-Marne (94)	Lafaille Gabriel	17 417
Villiers-le-Bel (94)	Letexier Raymonde	24 808
Argenteuil (95)	Montdargent Robert	95 347
Garges-les-Gonesse (95)	Cuklermann Haïm	40 182
Deuil-la-Barre (95)	Delalande Jean-Pierre	16 388
Cergy (95)	Massin Isabelle	31 126
Sarcelles (95)	Lamontagne Raymond	53 732
Vaureal (95)	Breton Jackie	8 842
Lille (59)	Mauroy Pierre	168 424
Roubaix (59)	Diligent André	101 886
Tourcoing (59)	Balduyck Jean-Pierre	97 121
Jeumont (59)	Battist Humberto	11 697
Maubeuge (59)	Carpentier Alain	36 061
Marly (59)	Duee Philippe	14 320
Dreux (28)	Hieaux Jean	33 776
Orléans (45)	Sueur Jean-Pierre	102 710
Rouen (76)	Mecanuet Jean	101 945
Elbeuf (76)	Youinou René	17 362
Saint-Étienne-du-Rouvray (76)	Granpierre Michel	32 444
Petit-Quevilly (76)	Zimeray François	22 876
Grand-Quevilly (76)	Larue Tony	31 650
Lunel (34)	Barral Claude	15 648
Perpignan (66)	Alduy Paul	111 669
Mulhouse (68)	Bockel Jean-Marie	112 151
Illzach (68)	Eckenspieller Daniel	15 646
Thann (68)	Baeumler J.	7 788
Schiltigheim (67)	Muller Alfred	29 688

Rapport du haut conseil à l'intégration établi à partir du dépouillement des questionnaires

Le 27 juin 1990, le Haut Conseil à l'intégration a adressé aux maires de 73 villes de France, moyennes ou grandes, un questionnaire centré sur l'effectif, la situation et les problèmes des populations étrangères résidant dans ces communes.

Il ne s'agit évidemment ni d'une liste exhaustive des villes importantes, ni même d'un échantillon scientifiquement représentatif des communes connaissant un nombre élevé de résidents étrangers. Plus simplement, sur la base d'une liste indiquée par le secrétariat général à l'intégration, le Haut Conseil a retenu un certain nombre de villes dont les caractéristiques paraissaient pouvoir donner une impression intéressante quant aux problèmes rencontrés en matière d'intégration. Les communes sont un lieu de connaissance privilégié et un centre de décision particulièrement important ; les maires disposent d'une expérience concrète, quotidienne, qu'il semblait indispensable de prendre en compte pour mieux apprécier les problèmes liés à l'immigration et à l'intégration.

Quarante communes, soit 55 % de celles interrogées, ont ainsi répondu, ce qui représente une proportion honorable : le travail de réponse, difficile, s'ajoute en effet aux lourdes tâches de gestion auxquelles les villes ont à faire face. Qui plus est, de nombreux maires ont tenu à assortir les réponses préparées par les services municipaux de documents ou de commentaires, riches et précieux, dont le dépouillement augmente substantiellement l'intérêt des seules réponses aux questions posées.

Dans l'ordre alphabétique, les villes qui ont répondu sont les suivantes :

- Amiens (Somme)
- Argenteuil (Val-d'Oise)
- Audincourt (Doubs)
- Avignon (Vaucluse)
- Behren-lès-Forbach (Moselle)
- Bethoncourt (Doubs)
- Bobigny (Seine-Saint-Denis)
- Cergy (Val-d'Oise)
- Champigny-sur-Marne (Val-de-Marne)
- Creil (Oise)
- Deuil-la-Barre (Val-d'Oise)
- Drancy (Seine-Saint-Denis)
- Elbeuf (Seine-Maritime)
- Épinay-sur-Seine (Seine-Saint-Denis)
- Forbach (Moselle)
- Freyming-Merlebach (Moselle)
- Garges-les-Gonesse (Val-d'Oise)
- Gennevilliers (Hauts-de-Seine)
- Illzach (Haut-Rhin)

- Lunel (Hérault)
- Mantes-la-Jolie (Yvelines)
- Marly (Nord)
- Marseille (Bouches-du-Rhône)
- Méru (Oise)
- Montbéliard (Doubs)
- Montreuil (Seine-Saint-Denis)
- Mulhouse (Haut-Rhin)
- Orléans (Loiret)
- Perpignan (Pyrénées Orientales)
- Port de Bouc (Bouches-du-Rhône)
- Rouen (Seine-Maritime)
- Saint-Denis (Seine-Saint-Denis)
- Saint-Étienne-du-Rouvray (Seine-Maritime)
- Sarcelles (Val-d'Oise)
- Thann (Haut-Rhin)
- Toulouse (Haute-Garonne)
- Tourcoing (Nord)
- Valentigney (Doubs)
- Valmont (Moselle)
- Vauréal (Val-d'Oise)

Ces villes ont une population total qui va de 3400 habitants (Valmont) à plus de 800 000 (Marseille). Au total, les 40 communes regroupent environ 3 000 000 habitants.

Synthèse des réponses à ce questionnaire

Des réponses tardives étant parvenues et n'ayant pu être prises en compte sur le plan statistique, la synthèse qui suit se fonde sur les informations fournies par les trente premières villes ayant répondu au questionnaire.

Le caractère ouvert de certaines des questions posées, ou leur aspect qualitatif plus que quantifiable, sans compter l'abondance des commentaires spontanés émanant des personnes ayant retourné le document, rendent difficile une synthèse complètement objective. Cependant, les enseignements qu'on peut tirer de l'exercice sont pleins d'intérêt.

Importance de la population étrangère par rapport à l'ensemble de la population communale

A l'exception de 4 d'entre elles, toutes les villes ont évalué le nombre des étrangers résidant sur leur territoire. La proportion correspondante, pour ces 26 communes, va d'un minimum de 6,3 à un plafond de 47,2 % (!) et, en moyenne cette proportion est de 14 % environ. Il s'agit donc de villes où la population étrangère est nombreuse, nettement plus que la moyenne nationale.

Principales nationalités représentées

Les maires interrogés ne donnent pas tous des indications chiffrées (certains le font); mais la plupart d'entre eux classent par ordre décroissant les nationalités les plus représentées dans leur commune. Celles qui reviennent le plus souvent dans les réponses, également en ordre décroissant, sont les nationalités :

- algérienne (de loin en tête)
- marocaine,
- portugaise,
- espagnole,
- tunisienne,
- turque,
- italienne,
- africaine (Sud du Sahara),

On peut noter la subsistance d'une forte immigration provenant du Sud de l'Europe (portugais, espagnols et même italiens, mais les yougoslaves et les grecs ne sont pas cités), la « percée » des arrivants de Turquie, la quasi-absence dans ces réponses des originaires du Sud-Est asiatique.

La répartition des étrangers dans la commune et la description des populations en difficulté

La grande majorité (plus de 80 %) des réponses souligne la répartition inégale des populations étrangères et leur concentration dans des quartiers difficiles, où l'habitat est souvent vétuste ou dégradé. Le caractère difficile d'un ou plusieurs quartiers de la commune est parfois affirmé sans qu'on distingue clairement si la difficulté vient d'une forte présence étrangère mal vécue par les Français, ou tient à d'autres causes moins spécifiques.

La description des populations en difficulté n'offre guère de surprises dans la mesure où sont souvent mis en avant les phénomènes de chômage, notamment de chômage des jeunes, dont on connaît en effet le caractère explosif. D'autres problèmes sont cités, tels que l'existence de familles monoparentales, la carence en équipements collectifs, l'échec scolaire avec pour corollaire l'absence de qualification (on rejoint ainsi le chômage), la pauvreté (demandes de bénéfice du revenu minimum d'insertion). Et, souvent, les réponses indiquent que les étrangers eux-mêmes forment une part importante de l'ensemble des populations en difficulté.

Enfin, deux villes sur trois déclarent avoir bénéficié de contrats de type habitat et vie sociale, ou de développement social des quartiers, ou de contrats de ville, et plusieurs autres ont des projets du même ordre. Pour les contrats « DSQ » (développement social des quartiers), la plupart sont récents, si bien que les auteurs des réponses estiment prématuré d'en dresser le bilan.

La connaissance de la population étrangère

La nature des questions posées à ce titre permet de mesurer de façon précise les réponses fournies.

a) Ainsi, 19 villes sur trente ont affirmé que le recensement de mars 1990 s'était déroulé sans difficultés particulières, souvent parce que les agents recenseurs étaient de la nationalité des étrangers recensés.

Inversement, 10 villes sur 30 (une n'a pas répondu à cette question) ont signalé des difficultés spécifiques à certains étrangers — d'ailleurs peu nombreuses dans l'ensemble — les imputant généralement à des problèmes linguistiques ou à un défaut d'information.

Toujours à propos de ce recensement général de la population, les villes se sont partagées à peu près exactement par moitié quant à la question « *Avez-vous une première évaluation quantitative de la population présente dans la commune ?* », puisque :

- 15 ont répondu oui,
- 13 ont répondu non, et
- 2 n'ont pas répondu.

b) A la question de savoir si la commune est informée de l'arrivée chez elle de nouveaux étrangers (en situation régulière) :

- 2 seulement ont répondu affirmativement,
- 3 ont répondu qu'elles en avaient une connaissance indirecte (par les inscriptions scolaires ou les demandes d'aide sociale),
- 23 ont répondu négativement, en déplorant cette absence d'information ;
- 2 n'ont rien répondu.

c) La question « Y a-t-il, entre deux recensements une connaissance quantitative de la présence étrangère ? » a appelé les réponses suivantes, plutôt nuancées :

- 16 non,
- 11 oui (principalement grâce aux informations fournies par les services préfectoraux : cartes de séjour),
- 3 non-réponses.

d) La question sur le caractère aléatoire de la localisation des étrangers par quartier, ou au contraire sur leur regroupement en fonction des nationalités, a fourni des réponses assez tranchées :

- localisation aléatoire : 14 réponses
- localisation mi-aléatoire, mi-« conditionnée » : 4 réponses,
- regroupements par nationalités : 7,
- ne sait pas : 5.

e) Enfin, beaucoup plus nette encore — mais est-ce surprenant ? — est la réponse à la question : « Quelle approche pouvez-vous

avoir du nombre d'étrangers « clandestins » (c'est-à-dire en situation irrégulière) ? », puisque :

- 20 villes ont répondu : aucune
- 2 ont répondu : une connaissance très mauvaise,
- 5 ont répondu : une connaissance indirecte (et approximative),
- 3 villes ne répondant pas.

La connaissance indirecte est obtenue grâce aux services préfectoraux, aux demandes auprès du centre communal d'aide sociale, ou même par des voisins « informateurs » (!).

Les relations entre la municipalité et les populations étrangères

Les réponses à ce type de question révèle généralement un souci de prendre en charge les problèmes propres aux populations étrangères, mais le plus souvent sans que des institutions spécialisées soient mises en place. Certaines réponses font apparaître qu'il s'agit d'une volonté délibérée : leurs auteurs estiment que l'intégration ne passe pas par un traitement spécifique des questions touchant les étrangers.

a) L'organisation de l'exécutif communal est, à cet égard frappante :

- 18 communes déclarent qu'aucun membre du conseil municipal n'est chargé des questions relatives à la population étrangère (c'est souvent le maire qui les suit personnellement),
- 9 villes, au contraire, ont un adjoint ou un conseiller municipal spécialisé,
- 3 villes n'ont pas répondu à la question.

Le rôle des adjoints ou conseillers spécialisés consiste surtout, est-il indiqué, à entretenir des relations avec les associations d'étrangers et à traiter les problèmes sociaux des étrangers résidant dans la commune.

b) Les organes consultatifs auprès du conseil municipal chargés, entre autres, des questions relatives aux étrangers sont encore moins nombreux :

- 7 villes déclarent en avoir, plus une ville qui est sur le point de créer un tel organisme,
- 17 villes, au contraire, ont répondu qu'elles n'en avaient pas ;
- 5 n'ont pas répondu à la question.

Il est à noter que, sur les 7 communes dans lesquelles un tel organe existe, une seule a indiqué qu'il comportait des étrangers en son sein (qui sont désignés par leurs associations).

c) L'existence d'un médiateur ou d'un conciliateur dans la commune semble peu répandue, et, lorsqu'il en existe un, les étrangers font peu appel à lui.

En effet :

- dans 3 villes seulement, c'est le cas ;

- dans 17 villes, cette personnalité, soit n'existe pas, soit est peu sollicitée par les étrangers (les réponses ne permettent pas de distinguer ces deux hypothèses),
- 1 ville a répondu ne pas le savoir ;
- 9 autres, enfin, n'ont rien répondu.

d) enfin, les associations étrangères sont très présentes et très actives :

- 25 villes sur 30 ont noté la présence sur leur sol de telles associations (de deux à plusieurs dizaines, suivant les communes) ;
- 2 seulement ont déclaré une absence d'associations étrangères ;
- 3 villes, sur ce point, n'ont rien dit.

Deux remarques supplémentaires peuvent être faites : dans la très grande majorité des cas, ces associations ont une base nationale : parfois, mais c'est beaucoup plus rare, elles sont constituées autour de la religion ; il est exceptionnel qu'elles soient multicommunautaires ou s'occupent des migrants en général. Par ailleurs, leur rôle est principalement social, culturel, sportif, parfois culturel : leur relations avec les mairies sont déclarées « bonnes », « constructives », « fréquentes », très généralement.

Le travail administratif

La question posée concernait la délivrance aux étrangers des certificats d'hébergement.

a) Le nombre des demandes est en nette augmentation :

- augmentation (parfois qualifiée de « forte », une fois même « d'énorme ») dans 25 villes ;
- diminution dans 4 villes ;
- une non-réponse.

b) La vérification des logements par les services communaux se produit dans un peu moins de la moitié des villes interrogées :

- 12 oui ;
- 15 non ;
- 3 non-réponses.

c) Enfin, la question sur la procédure d'attribution de ces certificats donne des réponses floues et malaisées à interpréter :

- dans dix cas, l'instruction est faite sur dossier ;
- dans sept cas, elle comporte une enquête sur place ;
- trois villes ne décrivent pas la procédure suivie, mais la qualifient de « rigoureuse » ;
- deux villes, au contraire, déclarent accorder le certificat d'hébergement à tous ceux qui en font la demande ;
- et huit villes n'ont pas su ou voulu répondre à la questions.

Le logement

Le questionnaire comportait dans ce chapitre de nombreuses questions auxquelles les villes n'ont pas toujours pu fournir de réponses.

- a) la situation du logement social a appelé les réponses suivantes :
- la description du parc fait apparaître un nombre important, en valeur absolue, de logements sociaux et une grande diversité d'organismes gestionnaires. Sans pouvoir être quantifiée, la part de logements sociaux par rapport à l'ensemble du patrimoine immobilier est partout élevée ;
 - la demande est presque toujours supérieure à l'offre :
 - vingt-trois villes l'affirment,
 - deux seulement indiquent le contraire ;
 - l'existence d'un ou de plusieurs quartiers difficiles est mentionnée dans un vingtaine de réponses, alors qu'une ville seulement dénie la présence sur son territoire d'un tel quartier.

Parmi les différentes difficultés décrites par certains des répondants figurent des problèmes bien connus : dégradation des immeubles, vétusté ou insalubrité des locaux, bruit, nuisances, absence d'espaces verts, parfois cohabitation difficile entre communautés... La surpopulation de ces quartiers ou ensembles est en revanche peu souvent dénoncée.

La part respective des français et des étrangers parmi les occupants de ces logements semble mal connue (il y a une douzaine de non-réponse à cette question) :

- 14 réponses font état d'une sur-présentation étrangère (qu'il s'agisse d'occupants ou seulement de demandeurs) ;
- 4 réponses font au contraire apparaître une sous-représentation des étrangers.

L'existence de foyers est mentionnée par 16 villes, tandis que 3 déclarent ne pas en avoir et que 11 villes ne répondent pas.

Le nombre élevé de non-réponses à la question de savoir si la situation du logement social s'aggrave rend les réponses à cette question non significatives, et ceci est à plus forte raison vrai pour le parc de logements meublés, dont les maires semblent très mal connaître l'importance.

b) Les affectations de logements sociaux semblent mal maîtrisées par les maires :

- 13 villes répondent qu'ils ne les maîtrisent pas ;
- 8 qu'ils n'en ont qu'une maîtrise partielle ;
- 3 seulement que les maires les maîtrisent ;
- et il y a 6 non-réponses.

De même, l'information des maires sur les affectations décidées par d'autres apparaît mauvaise :

- dans 13 cas, ils ne sont pas ou mal informés ;
- 8 réponses indiquent qu'ils ne le sont que parfois ;
- 3 réponses seulement font état d'une bonne information (six non réponses...).

c) Enfin, les réponses que les maires apporteraient aux problèmes du logement social, s'ils avaient la complète maîtrise de la décision, sont très variées. Parmi les principales idées, figurent une augmentation de l'offre grâce à une hausse des crédits, un freinage des augmentations de loyers, une attribution plus « fine » des logements, un meilleur suivi social, un rééquilibrage social et/ou démographique, la diversification des types de construction. Deux villes insistent sur la nécessité d'une action pédagogique en direction des locataires : trois d'entre elles souhaitent une meilleure répartition du logement social dans l'ensemble de la France, et une envisage la création d'un observatoire communal du logement social.

L'école

Le questionnaire comportait de nombreuses questions autour de ce thème, évidemment important du point de vue de l'intégration.

a) En ce qui concerne la situation scolaire, un peu plus de la moitié des maires indiquent la répartition entre élèves français et étrangers, les autres déclarant qu'ils ne la connaissent pas, ou ne répondant pas. La proportion d'élèves étrangers qui est indiquée va de 12 à 50 %, beaucoup de maires notant en outre qu'il s'agit de moyennes communales recouvrant des situations très différentes d'un établissement à l'autre.

21 villes mentionnent le classement en ZEP (zones d'éducation prioritaire) d'établissements scolaires situés sur leur sol, plus une ZEP en projet ; 5 villes répondent à cette question des ZEP par la négative, et 3 ne répondent pas.

Les classes d'initiation (CLIN) dans l'enseignement primaire existent, d'après les réponses, dans 17 villes sur 30 ; les classes d'accueil dans les collèges (CLAD), dans 10 villes sur les 30.

b) En ce qui concerne l'accueil dans les écoles maternelles :
– toutes les villes ayant répondu à cette question (il y en a 27) affirment que les enfants étrangers sont accueillis dans les mêmes conditions que les petits Français : l'âge à partir duquel cet accueil se fait est le suivant :

- à partir de 2 ans dans 13 villes,
- de 2 ans 1/2 dans 4 villes,
- de 3 ans dans 10 villes ;

– 13 villes se plaignent d'une surpopulation en maternelle, et 4 autres dans certaines écoles maternelles ; 7 villes, en revanche, affirment ne pas constater ce phénomène (il y a 6 non-réponses). Dans les 17 cas de surpopulation (générale ou partielle), 12 villes essaient de la régler en obtenant des créations de classes, les autres procédant à des refus d'inscription ou établissant des listes d'attente.

c) En ce qui concerne les demandes de dérogation qui émaneraient de parents français, les réponses ne sont pas faciles à interpréter :

– selon 14 maires, ces demandes existent, mais dans une proportion faible (on cite des chiffres allant de 2 à 8 % du nombre d'élèves) ;

- selon 11 autres maires, on ne constate pas de telles demandes, ou alors elles sont motivées par d'autres raisons qu'une présence jugée excessive d'enfants étrangers ;
- et 5 maires ne répondent rien.

Seules 2 villes (sur 14) affirment traiter les demandes de dérogation en fonction de critères stricts (pour faire échec à des stratégies d'évitement des familles); les autres traitant lesdites demandes cas par cas.

- d) Les titres de séjour sont très peu demandés pour les inscriptions :
- en maternelle, ils le sont dans 4 communes, 19 autres affirmant qu'ils ne le sont pas ;
 - à l'école primaire, les chiffres correspondants sont 3 et 20 : on voit que, dans les deux cas, 7 villes n'ont pas répondu à cette question.

e) Les activités scolaires et périscolaires, et les résultats, appellent les commentaires suivants.

Les situations d'échec scolaire sont dénoncées par 11 villes ; 2 villes seulement contestent qu'ils existent ; 5 villes affirment ne pas pouvoir connaître le phénomène ; et 8 ne répondent pas.

Le financement par la commune d'actions de soutien existe dans 11 villes, alors que 8 villes déclarent ne pas y procéder, et que les 11 dernières ne savent pas ou ne répondent pas.

En revanche, de nombreuses associations mènent des actions périscolaires, souvent avec l'aide du FAS ou de la commune elle-même : ces actions périscolaires se retrouvent dans 21 réponses sur 30.

De façon assez surprenante, seules 9 villes indiquent qu'il existe dans certains établissements, ou classes, des problèmes particuliers (absentéisme, délinquance ou autres); 5 villes soutiennent au contraire qu'il n'y en a aucun. Mais la proportion de non-réponses est très élevée (plus de la moitié).

Enfin, l'enseignement de langues et cultures d'origine est très répandu :

- 23 réponses affirmatives ;
- 1 réponse négative ;
- 6 non-réponses.

Au sein de cet enseignement, comme on pouvait s'y attendre, celui de la langue arabe tient un place de choix (mais aussi celui du portugais ou de l'italien).

La délinquance

Celle-ci faisait l'objet de deux questions ou séries de questions.

- a) Le premier groupe portait sur l'existence de quartiers particulièrement difficiles, le type de délinquance et son évolution.

La convergence des réponses est assez remarquable :

- 17 réponses font état de quartiers particulièrement difficiles (dans 14 cas, il s'agit de quartiers périphériques, dans 3 cas, au contraire, du

centre ville), alors que 4 communes seulement affirment qu'elles n'en ont pas ;

– le type de délinquance est, dans la grande majorité des réponses (20 sur 24 — il y a 6 non-réponses), une petite délinquance de profit : vol à la roulotte, cambriolages... Les 4 autres réponses font état d'une délinquance plus lourde (vois avec violence, attaques à main armée...).

16 villes relient la délinquance à la toxicomanie : les délinquants volent pour se procurer de la drogue.

Le jeune âge des délinquants est largement affirmé ; quelques villes estiment que les étrangers et/ou immigrés commettent proportionnellement plus de délits.

Quant à l'évolution de cette délinquance, peu de maires répondent à la question. Sur les 11 réponses, 6 parlent de stabilité, 2 de diminution, 3 seulement d'augmentation. Mais le taux d'absences de réponses ôte beaucoup de signification à la question.

b) Le second groupe de questions concernait les moyens d'observation (et de prévention) :

– l'existence de bonnes relations entre la mairie et la police est soulignée dans 13 réponses (dans 3 cas, l'îlotage est mentionné comme un élément positif) ;

– les plaintes des populations auprès de la mairie sont citées 10 fois ;

– 9 villes mentionnent spécifiquement le rôle positif de leur conseil communal de prévention de la délinquance ;

– enfin, 1 ville cite le rôle des travailleurs sociaux, 1 autre celui que jouent les associations de quartiers.

Quelques réponses multiples expliquent le dépassement du total de 30.

L'aide sociale

Les questions posées à ce titre concernaient quatre catégories distinctes de prestations.

a) Le revenu minimum d'insertion : en bénéficient un nombre évidemment variable de personnes suivant la taille de la commune (de quelques unités à plusieurs milliers). Parmi les villes qui ont indiqué la répartition des bénéficiaires entre français et étrangers, la majorité indique que la proportion d'étrangers représente autour du quart des bénéficiaires.

De nombreuses villes signalent des problèmes particuliers liés à l'octroi du RMI et aux personnes qui en bénéficient : difficultés pour les loger (nécessité d'hébergement), cas très difficile des personnes isolées, montant trop faible de la prestation, problèmes administratifs.

Enfin 15 villes sur 30 mentionnent la signature de contrats d'insertion.

b) L'aide médicale hospitalière.

La même remarque peut être faite quant au nombre des personnes ainsi aidées, mais la proportion d'étrangers bénéficiaires est sensiblement plus élevée en moyenne.

15 villes sur 30 déclarent vérifier la durée de résidence en France des étrangers pour cette aide, alors que 8 sur 30 affirment le contraire, et que 7 ne répondent pas.

En revanche, 22 villes affirment ne pas avoir établi de critères de prise en charge (contre 4 : il s'agit principalement des ressources); il y a 4 non-réponses.

c) L'aide médicale à domicile.

Elle appelle les mêmes commentaires quant au nombre et à la répartition.

16 villes, cette fois, déclarent vérifier la durée de résidence (contre 6 « non » et 8 non-réponses) et 17 villes n'établissent pas de critères de prise en charge (4 le font, 9 ne répondent pas).

d) Les aides communales à des catégories spécifiques.

Elles sont très nombreuses :

- 22 villes les citent ;
- 3 villes déclarent ne pas en accorder ;
- 5 ne se prononcent pas.

Elles concernent principalement les personnes âgées et/ou retraitées (15 réponses), les chômeurs (7), les enfants (6), les familles (3), les handicapés (2), les femmes seules, ou battues (2) — il y a plusieurs réponses multiples,

Et la moitié des villes ne vérifient pas la validité des titres de séjour (15), alors que 2 seulement déclarent le faire (13 absences de réponses).

L'intégration en général

Les questions, au titre de cette dernière rubrique, n'appelaient presque pas de réponses par « oui » ou par « non », mais elles faisaient appel de la part des maires à des commentaires plus personnels et plus généraux.

a) L'évolution des problèmes dans chaque ville.

Les réponses sont nuancées, et il s'en dégage une tonalité plutôt optimiste :

- 3 villes déclarent que l'intégration se fait bien chez elles
- 7 constatent une amélioration ;
- 7, également, une aggravation ;
- 1 parle de stagnation ;
- 1 estime que mieux vaut parler d'insertion que d'intégration (11 maires n'ont pas répondu).

b) Les principaux obstacles cités à l'intégration.

Ils sont, par ordre décroissant :

- les problèmes liés au logement et à l'habitat (12 réponses) ;
- ceux liés au chômage et à l'emploi (9) ;
- ceux concernant l'éducation, la formation, l'échec scolaire (9) ;
- les obstacles culturels et les différences de coutumes (8) ;
- les conflits entre communautés ou l'intolérance (4).

Sont encore cités, moins souvent, la petite délinquance, l'intégrisme religieux, la mauvaise connaissance de la langue française, l'enseignement des langues d'origine. Il y a eu, on le voit, plusieurs réponses multiples.

c) Les éléments favorables à l'intégration.

Parmi eux sont surtout cités :

- le rôle des associations (10 fois) ;
- les fêtes (folkloriques, musicales, etc...) (7 fois) ;
- puis encore : l'action volontariste de la municipalité ; le rôle des zones d'éducation prioritaire ; les mariages interethniques ; l'accession d'immigrés à des postes de responsabilité ; le dynamisme des femmes : la meilleure connaissance des cultures : l'amélioration des conditions de vie...

d) En ce qui concerne la mise en œuvre d'actions communes.

Avec des villes voisines : ces actions sont peu fréquentes (7 « non », 5 « oui », 18 absences de réponses à la question) ;

Avec d'autres instances (département, préfecture, FAS, DIV...), elles le sont bien davantage :

- 14 « oui » ;
- 1 « non » ;
- 15 non-réponses.

e) Quant aux mesures préconisées.

Elles sont très variées :

- améliorer l'école et la formation (8 réponses) ;
- repenser le logement (7 réponses) ;
- lutter contre le racisme (2) ;
- développer la coopération internationale pour ralentir les flux (2) ;
- prévenir la délinquance (2) ;
- améliorer l'emploi (2) ;
- instituer des flotiers (2) ;
- favoriser un meilleur accès des immigrés à la culture (2) ;
- aider les associations (2) ;
- plus une douzaine d'autres mesures citées 1 fois seulement.

Leçons à tirer de ces réponses

Sans vouloir, une fois encore, tirer des enseignements définitifs de réponses n'émanant que d'une trentaine de villes représentant 4 à 5 %

de la population de la France, il est possible de dégager quelques leçons de ce questionnaire.

Tout d'abord, on le sait, mais c'est clair à partir de ce document, l'intégration apparaît d'autant plus difficile que les populations étrangères ou immigrées sont mal réparties. Leur coexistence, en grand nombre, avec des français en butte eux-mêmes à des difficultés économiques et sociales, dans des ensembles immobiliers souvent dégradés, est évidemment de nature à accroître les tensions et à entraver une bonne intégration. Le chômage est à coup sûr, en outre, un facteur aggravant très sensible.

En second lieu, on constate un contraste entre l'importance du rôle que les communes peuvent jouer, et jouent le plus souvent, et l'insuffisance des moyens qui leur sont confiés : elles connaissent mal les entrées, ne les maîtrisent guère, doivent beaucoup compter sur l'action de partenaires qui leur échappent : l'école, les entreprises, l'État, beaucoup de gestionnaires de logements : fréquemment, les communes doivent supporter des dépenses qui leur sont imposées par la nature des choses (en matière d'aide sociale, par exemple).

En troisième lieu, malgré cette situation peu satisfaisante, l'intégration semble ne pas se faire si mal que cela. Grâce au partenariat inter-collectivités, à l'aide fournie aux associations, à la mise en place d'institutions et de procédures nouvelles (conseils communaux de prévention de la délinquance, ZEP, développement social des quartiers...) les problèmes d'intégration se résolvent souvent, alors que la situation explosive de certaines zones ou ensembles pourrait être décourageante.

Enfin, beaucoup de villes, tout en ne sous-estimant pas la part prise dans les difficultés par les éléments culturels, insistent sur les traits communs qui existent entre les populations en difficulté, qu'elles soient françaises ou étrangères, françaises de souche ou issues de l'immigration. Aussi bien les grands problèmes qu'elles citent par priorité — l'habitat, l'éducation, la formation, la situation de l'emploi, les conditions de vie urbaines, notamment pour les jeunes — n'ont-ils pas de nationalité, pas de spécificité. Sans pousser cette analyse trop loin, au risque de nier les différences ethniques ou culturelles, les réponses des maires incitent à la réflexion sur la notion d'exclus (d'exclus de l'emploi, de l'aisance, de la culture...) qui va bien au-delà de considérations liées, de près ou de loin à la nationalité de ces exclus.

Éléments de recherche sur des critères d'intégration

Dès ses premiers travaux le Haut Conseil à l'intégration (HCI) s'est efforcé de donner un contenu précis au concept d'intégration. Il a encore manifesté cette préoccupation dans sa déclaration du 15 mai 1990 en situant l'intégration par rapport aux concepts d'assimilation et d'insertion.

Mais, par ailleurs, l'exposé fait au HCI par M. Milleron, Directeur Général de l'INSEE, notamment à partir de la publication « Contours et caractères » : Les étrangers en France (mise à jour partielle en 1990) a montré que certaines données statistiques étaient particulièrement aptes à décrire la réalité de l'intégration et le processus d'intégration, qui traduisent à la fois les capacités de la société d'accueil et les comportements des individus qui y vivent.

La réflexion sur ce sujet s'est poursuivie au sein du groupe de travail Statistiques auprès du HCI soulignant à la fois le caractère stimulant d'une telle démarche mais aussi les risques d'interprétations contradictoires auxquelles elle pourrait donner lieu. Il a cependant été convenu de pousser la réflexion méthodologique ; c'est l'objet de la présente note.

Les propositions faites concernent l'appréciation du degré d'intégration d'un groupe à un moment donné ce qui peut permettre de comparer des groupes entre eux. Mais pour un même groupe la comparaison des appréciations successives permet aussi d'évaluer la rapidité du processus d'intégration.

L'intégration n'est pas seulement celle des étrangers et la comparaison ne peut être fondée sur la partition simpliste : étrangers-Français dans l'ensemble des personnes résidentes. Dans l'optique qui est celle du HCI depuis sa création, l'intégration concerne les étrangers et les Français en centrant la réflexion sur l'immigration. Le groupe-cible (GC) de base sera donc constitué par les immigrés et leurs enfants de la première génération, qu'ils soient étrangers ou Français. D'autres GC pourront être retenus en tant que de besoin : étrangers, immigrés de différentes origines etc...

L'évaluation des différences existant de tel ou tel point de vue, entre un GC et l'ensemble de la société française ne saurait constituer la

mesure du degré d'intégration : on peut s'affirmer breton sans contredire sa nationalité française. L'existence de systèmes de références différents dans une même société ne contredit pas son unité. A l'inverse, la nationalité ne saurait rendre compte exclusivement de l'intégration (exemple des tziganes), ni le conformisme être regardé comme le signe d'une intégration poussée. Un critère peut permettre d'apprécier une intégration effective ou bien de repérer un dysfonctionnement. En réalité, aucun critère n'est susceptible à lui seul de traduire le degré ou la vitesse d'intégration d'un GC.

L'appréciation est donc nécessairement multicritère. Mais on rencontre alors les difficultés associées à ce type de méthode : caractère non commensurable des points de vue, critères non indépendants, indicateurs réducteurs voire contradictoires, arbitraire du choix du système de référence, etc.

Cette première réflexion nous a conduit à distinguer quatre « dimensions » de l'intégration : la nationalité, la famille, la promotion sociale, la vie en société. Ces dimensions peuvent être explicitées en douze critères d'intégration, eux-même traduits en vingt-trois « indicateurs » statistiques, l'ensemble pouvant être regardé comme une sorte de « tableau de bord » de l'intégration ne permettant, certes pas, la mesure de celle-ci, mais proposant une simple base quantitative améliorée pour la réflexion.

Cet essai pourrait être utilement prolongé par une réflexion moins dépendante des contraintes statistiques et des enquêtes existantes et de nature à orienter l'enquête « Immigrés » que l'INSEE et l'INED prévoient pour 1992. le Haut Conseil à l'Intégration et le groupe de travail Statistiques devraient pouvoir dans ce cadre apporter leur contribution à l'établissement de l'enquête elle-même.

A - La nationalité

Nous dirons que le degré d'intégration d'un GC est élevé si l'on observe un relâchement des liens du pays d'origine et à l'inverse un rapprochement vis-à-vis de la nation française.

Critères

A.1 — Le rapport au pays d'origine

L'immigration est par elle-même la première manifestation d'un rapprochement de la nation française. Mais les raisons qui ont motivé l'immigration, la durée de séjour, comme le comportement de l'immigré à l'égard de son pays d'origine peuvent révéler avec plus ou moins de signification que le processus d'intégration

Indicateurs

A.1.1 — Durée de séjour en France

A.1.2 — Importance relative du motif familial dans l'ensemble des motivations.

A.1.3 — Rapport des revenus transférés dans le pays d'origine à l'ensemble des revenus acquis en France.

est engagé. Ainsi la recherche d'un emploi ou un motif politique apparaissent-ils moins significatifs de la volonté d'intégration que le regroupement familial. A l'inverse, l'importance des transferts d'économies de France au Pays d'origine peut être regardée comme une présomption d'existence d'un projet dans ce pays et d'une espérance maintenue de retour au pays.

A.2 — L'acquisition de la nationalité française

Ainsi qu'il a été dit, l'acquisition de la nationalité française n'est pas la preuve de l'intégration, néanmoins elle établit une forte présomption, surtout si elle est volontaire (naturalisation des immigrés étrangers et leurs enfants mineurs, acquisition par le conjoint étranger dans les mariages mixtes, déclaration des enfants de moins de 18 ans nés en France de parents immigrés étrangers).

A.3 — L'usage de la langue française

C'est un facteur évident d'intégration. L'indicateur ne concerne pas la population des enfants des migrants qui sont scolarisés mais celle de leurs parents. La maîtrise de la langue française par les parents peut également jouer dans le sens d'une intégration plus facile des enfants.

A.2.1 — Pourcentage pour le GC des acquisitions enregistrées de la nationalité française ayant nécessité une démarche dans l'ensemble des acquisitions de la nationalité française.

A.3.1 — Pourcentage des personnes du GC parlant français.

B - La famille

On dira que le degré d'intégration du GC est élevé si le comportement familial est voisin ou se rapproche du comportement moyen de l'ensemble de la société française.

B.1 — *Les mariages*

La polygamie si elle était mesurable serait sans doute critère de non intégration.

La mixité des mariages en France va, globalement, dans le sens de l'intégration, non seulement du fait de la mixité elle-même (sous réserve de la fausse mixité du mariage d'un étranger avec un Français par naturalisation mais de même souche que le conjoint) qu'en raison des automaticités de francisation dont elle est porteuse. Le concubinage, s'il pouvait être appréhendé, présenterait le même intérêt.

La contribution des mariages d'étrangers aux mariages enregistrés en France n'apparaît pas nécessairement, en revanche, comme un signe d'intégration. Le critère n'est donc pas retenu.

B.2 — *La natalité*

L'interprétation de ce critère au regard de l'intégration est particulièrement délicate car les effets contradictoires sont nombreux. Ainsi la contribution démographique des couples mixtes peut sans doute être regardée comme positive en raison de la mixité qui débouche sur des enfants français plus nombreux du fait. La conclusion pourrait être inverse s'agissant de couples étrangers, sinon que leurs enfants nés en France deviendront vraisemblablement

B.1.1 — Pourcentage des mariages mixtes dans l'ensemble des mariages d'un GC déterminé.

2.1 — Taux de fécondité des femmes d'un GC déterminé.

Français dans une forte proportion.

En revanche, l'écart des taux de fécondité des femmes françaises de souche et des femmes immigrés est caractéristique d'une non intégration aux causes diverses : mentalités, statut de la femme, religion, etc.

C - La promotion sociale

On dira que le degré d'intégration du GC est élevé si son niveau d'instruction, sa qualification professionnelle et, partant, ses capacités de réussite sociale se rapprochent de celles existant dans l'ensemble de la société française.

C.1 — La réussite scolaire

Il est certain que l'égalité des chances associée à l'instruction et à la qualification professionnelle est un facteur très favorable à l'intégration et l'inégalité un obstacle à fortes retombées : marginalité, délinquance, etc. la réussite scolaire commence par l'importance de la scolarisation en bas âge et est contrariée par les retards enregistrés dans le primaire et le secondaire.

Les taux de réussite aux examens sanctionnant les études secondaires (baccalauréat) et supérieures sont également significatifs de l'intégration, encore qu'il faudrait tenir compte des catégories socio-professionnelles des parents.

C.2 — La qualification professionnelle

La position des immigrés et de leurs enfants dans l'échelle sociale retentira sur l'ensemble des autres critères.

C.1.1 — Taux de scolarisation pré-élémentaire.

C.1.2 — Pourcentage d'enfants du GC dans l'enseignement spécial et en lycée professionnel

C.1.3 — Pourcentage de bacheliers dans le GC.

C.1.4 — Pourcentage de diplômés BAC + 3 au moins dans le GC.

C.2.1 — Taux de chômage

C.2.2 — Pourcentage du GC dans la catégorie « cadres, professions

Le chômage peut, tout d'abord, être regardé comme très défavorable à l'intégration.

L'accès aux catégories socio-professionnelles élevées du point de vue de la compétence ou de l'autorité sera signe de réussite et de pouvoir, éminemment favorables à l'intégration.

Les conditions d'emploi (travail en équipe, travail des femmes, absentéisme, taille de l'établissement...) pourraient encore éclairer utilement.

C.3 — Revenus

Critère sans doute fortement corrélé au critère précédent mais qui apporte cependant un éclairage spécifique et probablement très déterminant du mode de consommation.

Doivent d'abord être mises en évidence les discriminations tenant à la catégorie des immigrés et qui sont naturellement contraires à l'intégration.

La structure des revenus des ménages étrangers ou mixtes est également intéressante, non seulement quant aux proportions respectives des revenus élevés, moyens ou bas, qu'en ce qui concerne l'économie familiale que ces revenus alimentent.

intellectuelles supérieures et professions intermédiaires » par rapport à la population active du GC.

C.2.3 — Taux d'activité des femmes du GC.

C.3.1 — Rapport des gains mensuels bruts des ouvriers du GC aux ouvriers français.

C.3.2 — Pourcentage des revenus par ménage supérieurs à 80 000 F/an.

D - La vie en société

On dira que le degré d'intégration d'un GC est élevé si ses conditions de vie courante sont voisines de celles observées dans l'ensemble de la société française, sans méconnaître pour autant les différences culturelles existantes.

On pourrait multiplier les critères. On s'en tiendra ici à un petit nombre de critères jugés parmi les plus significatifs.

D.1 — La consommation générale

La structure générale de la consommation est sans doute très révélatrice du mode de vie en fonction du poids relatif des dépenses de subsistance, d'investissement et de loisir. L'équipement courant des ménages peut être regardé comme particulièrement significatif.

D.2 — Le logement

Diverses caractéristiques pourraient être retenues : le régime d'occupation, la catégorie d'habitation, le peuplement, les éléments de confort (WC, eau courante, chauffage, etc). Il convient également d'évaluer le phénomène « ghettos » qui va à l'encontre de l'intégration.

D.3 — La santé

La mortalité infantile, la consommation médicale, la nature des soins, le mode de couverture sociale, peuvent révéler des différences significatives. Il convient de s'en tenir à des appréciations simples.

D.4 — La délinquance

Elle est évidemment très dépendante des considérations précédentes. Elle n'est donc évoquée que comme illustration sociale complémentaire.

D.1.1 — Poids relatif des dépenses d'alimentation et d'habillement dans la consommation totale.

D.1.2 — Taux d'équipement en lave-linge

D.2.1 — Pourcentage des propriétaires de leur logement dans le GC.

D.2.2 — Concentration géographique du GC.

D.3.1 — Mortalité infantile dans le GC.

D.3.2 — Débours annuel pour la santé par ménage.

D.4.1 — Pourcentage de la population carcérale dans le GC.

Dimensions	Critères	Indicateurs
A Nationalité	A.1. Rapport au pays d'origine	A.1.1. Durée de séjour en France
		A.1.2. Importance relative du motif familial dans l'ensemble des motivations.
		A.1.3. Rapport des revenus transférés dans le pays d'origine à l'ensemble des revenus acquis en France
	A.2. Acquisition de la nationalité française	A.2.1. Pourcentage pour le GC des acquisitions enregistrées de la nationalité française ayant nécessité une démarche dans l'ensemble des acquisitions.
A.3. Usage de la langue française	A.3.1. Pourcentage des personnes du GC parlant français.	
B Famille	B.1. Mariages	B.1.1. Pourcentage des mariages mixtes dans l'ensemble des mariages d'un GC déterminé.
	B.2. Natalité	B.2.1. Taux de fécondité des femmes d'un GC déterminé.
C Promotion sociale	C.1. Réussite scolaire	C.1.1. Taux de scolarisation pré-élémentaire.
		C.1.2. Pourcentage d'enfants du GC dans l'enseignement spécial et en lycée professionnel.
		C.1.3. Pourcentage de bacheliers dans le GC
		C.1.4. Pourcentage de diplômés Bac + 3 au moins dans le GC
	C.2. Qualification professionnelle	C.2.1. Taux de chômage
		C.2.2. Pourcentage du GC dans la catégorie "cadres, professions intellectuelles et professions intermédiaires" par rapport à la population active du GC
		C.2.3. Taux d'activité des femmes du GC
	C.3. Revenus	C.3.1. Rapport des gains mensuels bruts des ouvriers du GC à ceux des ouvriers français.
		C.3.2. Pourcentage des revenus par ménage supérieurs à 80 000 F/an.
D Vie en société	D.1. Consommation générale	D.1.1. Poids relatifs des dépenses d'alimentation et d'habillement dans la consommation totale.
		D.1.2. Taux d'équipement en lave-linge.
	D.2. Logement	D.2.1. Pourcentage des propriétaires de leur logement dans le GC
		D.2.2. Concentration géographique du GC
	D.3. Santé	D.3.1. Mortalité infantile dans le GC
		D.3.2. Débours annuels pour la santé du ménage.
	D.4. Délinquance	D.4.1. Pourcentage de la population carcérale dans le GC.

Liste des principales publications statistiques sur les étrangers

Titre de la publication	Service producteur	Nature de la publication	Service responsable de la publication	Fréquence de publication	Date approximative de publication
<i>Étrangers titulaires de titres de séjour en cours de validité et enfants de moins de 16 ans</i>	Ministère de l'Intérieur	Statistiques de stock	Ministère de l'Intérieur	Dernière publication statistique au 31/12/1985	?
Publications issues du recensement de la population <i>Volume thématique</i> - version provisoire - version définitive	INSEE	Statistiques issues du RGP concernant les étrangers échantillon 1/20 échantillon 1/4	INSEE	Suite au recensement	Fin 1991 Fin 1992
<i>Concours et caractères</i>	INSEE	Statistiques issues du RGP et d'enquêtes spécifiques	INSEE	1 ^{re} publication 1986	2 ^e semestre 1990
OMI "Stat" <i>Annuaire des migrations en ...</i>	OMI	Statistiques détaillées des flux d'entrée de l'année	OMI	Annuelle	Été-automne
<i>L'OMI en ...</i> Numéro spécial de <i>Actualités Migrations</i>	OMI	Statistiques de flux d'entrée	OMI	Annuelle	Été
Rapport de la sous-direction des Naturalisations	DPM Sous-Direction des Naturalisations	Statistiques des acquisitions enregistrées et "sorties"	DPM - Ministère des Affaires sociales	Annuelle	Automne
Rapport de la DPM	DPM OMI - OFPRA - Ministère de l'Intérieur INSEE - Ministère du Travail - ANPE Ministère de l'Éducation nationale AFPA - Banque de France	Statistiques - de flux - physiques - juridiques - de stocks - économiques et sociales	DPM - Ministère des Affaires sociales	Annuelle	Automne
<i>Premières informations « l'immigration en France en ... »</i>	OMI - OFPRA Ministère du Travail	Statistiques de flux d'entrée	SES Ministère du Travail	Annuelle	Été
<i>Premières informations La main d'œuvre « étrangère en ... »</i>	Ministère du Travail - enquête ACEMO, réalisée tous les trois ans	Statistiques de main-d'œuvre des établissements de plus de 10 employés	Ministère du Travail	Trisannuelle	Printemps
<i>Dossier statistiques du travail et de l'emploi</i>	"	"	"	"	Prochaine publication fin 1990
Note d'information « les élèves étrangers dans les établissements scolaires »	Éducation nationale DEP	Statistiques d'élèves étrangers	Ministère de l'Éducation nationale	Annuelle	Variable (novembre)
Rapport statistique	CSSTM	Transferts de fonds vers ou en provenance de l'étranger	CSSTM	Annuelle	Automne

Composition du groupe de travail « statistiques »

M. Anicet LE PORS

Membre du Haut Conseil, président du groupe

M. Jacques VOISARD

Membre du Haut Conseil

M. Jean-Paul COSTA

Rapporteur général du Haut Conseil

M. Jean-Claude LABAT

INSEE

M. Patrick de MIRIBEL

INSEE

M^{me} Claude WAGNER

INSEE

M^{me} Michèle TRIBALAT

INED

M. André LEBON

Ministère de la Solidarité, DPM

M^{me} Annie FOUQUET

Ministère du Travail, SES

M^{me} Martine VIALLET

Ministère de l'Intérieur, DLPAJ

M^{me} Christiane DUCASTELLE

Secrétariat général à l'intégration

Ce groupe de travail sera étendu, en 1991, aux organismes suivants :

- Office des Migrations Internationales (OMI);
- Office Français des Protections des Réfugiés et Apatrides (OFPRA);
- Ministère de l'Éducation nationale.

**Liste des personnalités entendues par le Haut Conseil
à l'intégration (par ordre chronologique)**

M. Gérard CALOT
Directeur de l'INED

M^{me} Louise CADOUX
Vice-présidente déléguée de la CNIL

M. Jean-Claude MILLERON
Directeur général de l'INSEE

M. Jean-Claude MALLET
Délégué aux relations internationales, ministère de l'Intérieur

M. le préfet Hubert BLANC
Ministère des Affaires étrangères

M. Pierre CONSIGNY
Inspecteur général des Finances, président du groupe de travail
« Avenir des Foyers »

M. Saïd BOUZIRI
Bureau du CNPI

M^{me} Gaye SALOM
Bureau du CNPI

M. Jean-François BOUILLE
Bureau du CNPI

M. Gérard MOREAU
Bureau du CNPI

M. FOUGIER
Secrétaire général de la défense nationale

M. Philippe BARRET
Cabinet du ministre de la Défense

Le Colonel BIVILLE
Auteur du rapport « Armées et populations à problèmes
d'intégration » (le cas des jeunes français d'origine maghrébine)

M. Bertrand FRAGONARD
Délégué interministériel au RMI

M. Yves DAUGE
Délégué interministériel à la ville

M. Gérard MOREAU
Directeur de la population et des migrations

Depuis son installation par le Premier ministre le 9 mars 1990,
le Haut Conseil à l'intégration a tenu 28 séances de travail.

Imprimé en France. — JOUVE, 18, rue Saint-Denis, 75001 PARIS
N° 61465. Dépôt légal : Mars 1991

Ouvrage réalisé en édition électronique

ISBN 2-11-002550-6 ISSN 0981-3764 DF 2313
imprimé en France **prix 110 F**

Le Haut Conseil estime qu'il faut concevoir l'intégration non comme une sorte de voie moyenne entre l'assimilation et l'insertion, mais comme un processus spécifique : par ce processus il s'agit de susciter la participation active à la société nationale d'éléments variés et différents, tout en acceptant la subsistance de spécificités culturelles, sociales et morales, et en tenant pour vrai que l'ensemble s'enrichit de cette variété, de cette complexité. Sans nier les différences, en sachant les prendre en compte sans les exalter, c'est sur les ressemblances et les convergences qu'une politique d'intégration met l'accent afin, dans l'égalité des droits et des obligations, de rendre solidaires les différentes composantes ethniques et culturelles de notre société, et de donner à chacun, quelle que soit son origine, la possibilité de vivre dans cette société dont il a accepté les règles et dont il devient un élément constituant.

Le Haut Conseil affirme sa conviction que la conception française de l'intégration doit obéir à une logique d'égalité et non à une logique de minorités.

9 782110 025500



3 1112 00010256 2