

Chapitre III

**Une démarche nécessaire qui reste
à conforter**

L'immigration commence à connaître de nouvelles évolutions qui vont en modifier bien des données. Pour répondre aux exigences qui se font jour et se confirmeront, la réforme du dispositif d'accueil et d'intégration intervenue en 2003 gagnera à être précisée dans certains de ses principes et de ses modalités. Son efficacité dépendra largement de l'effort consenti pour l'approfondir et la compléter.

I – De nouvelles perspectives pour l'immigration

L'efficacité de la mise en œuvre d'une politique de l'immigration sera d'autant plus grande qu'elle pourra bénéficier d'un plus large consensus. Celui-ci ne peut se réaliser que dès lors que la clarté est faite sur les perspectives d'évolution prévisible des besoins en main-d'œuvre et de leurs conséquences en termes de flux. Il faut en effet sortir du malentendu actuel entre les pouvoirs publics et une partie au moins de l'opinion trop souvent persuadée qu'il existe une volonté de lui cacher la réalité de l'immigration ou tel ou tel de ses aspects.

Les conséquences en termes d'immigration de l'évolution démographique européenne doivent être ainsi appréciées dans le contexte créé par la mondialisation, la communautarisation de la gestion des flux migratoires et la liberté de circulation dans l'UE. Elles doivent être connues et expliquées.

De la même manière, il est clair que l'objectif de maîtrise des mouvements de population prévisibles et celui d'une mondialisation équitable sont convergents¹⁸⁰. La France peut contribuer à leur réalisation en se donnant les moyens de sortir de la contradiction immigration – aide au développement : les nouveaux comportements des immigrants, au lieu d'inquiéter, pourraient y aider.

180) La Cour avait estimé que « pour que les pays concernés par (les) flux commerciaux ou de migrants ne subissent pas d'hémorragie, une politique active de coopération, essentiellement bilatérale, a été mise en œuvre, dès la décolonisation, avec les principaux pays concernés afin de les aider sur le long terme ». Il lui a été répondu que « [selon le ministère des affaires étrangères] la politique de coopération n'a pas été conçue pour éviter "l'hémorragie" d'émigrés dans les pays bénéficiaires ».

A – Une demande quantitative et qualitative à la hausse

Les nouvelles évolutions de l'immigration ne sont pas à venir : elles sont déjà en cours et appelées, selon toute vraisemblance, à se confirmer et s'amplifier.

1 – Une évolution déjà perceptible

Migrations familiales et demandes d'asile ont constitué depuis le milieu des années 70 les principaux motifs d'immigration légale vers les pays de l'OCDE, mais on assiste aujourd'hui à une redistribution progressive de la part respective des différentes formes de migrations, avec un accroissement des migrations à des fins d'emploi.

La plupart des pays de l'OCDE ont, en effet, adopté à la fin de la décennie 90 des mesures visant à faciliter le recrutement de travailleurs étrangers qualifiés (nouvelles technologies, santé, éducation) ou de main-d'œuvre non qualifiée dans des secteurs déficitaires (services domestiques et secteur agricole notamment). L'effet de ces mesures sur les flux est nettement perceptible en 2001 aux Etats-Unis, au Japon, en Suisse, au Royaume-Uni et en Irlande pour les étrangers qualifiés. Dans les autres pays de l'OCDE, en Allemagne et Australie notamment, la même évolution se dessine. La mobilité au sein de firmes multinationales constitue une autre forme de mobilité en expansion.

Ainsi, alors que la France, les Etats-Unis, le Canada, la Suède, restent caractérisés – sans doute provisoirement – par la prépondérance du regroupement familial, les travailleurs fournissent aujourd'hui la majorité des flux d'entrée en Australie, en Suisse, au Royaume-Uni et au Portugal.

Il y a, en tout cas, désormais partout superposition de deux catégories d'immigrants :

- ceux qui s'inscrivent dans la tradition de l'immigration de masse (populations du Maghreb, Africains, Européens de l'Est), y compris les demandeurs d'asile ;
- ceux qui relèvent de l'immigration de travail, devenue désormais très sélective et faisant appel à des personnels qualifiés dans les hautes technologies ou dans les secteurs d'emploi très tendus, comme en attestent par exemple certains déficits dans les métiers sociaux et médicaux. Les besoins en la matière sont d'ailleurs plutôt mal ressentis dans des pays qui, comme la France et

l'Allemagne, ont un taux de chômage élevé et où pèse la part d'immigrants non formés de la première catégorie.

La part des diplômés dans l'ensemble des flux migratoires toutes origines confondues tend, selon l'OCDE, à s'élever : 58 % des étrangers dans le flux migratoire au Danemark, 44 % en France, 38 % en Irlande, 32 % aux Pays-Bas, sont diplômés. Il reste que l'attitude vis-à-vis de ces catégories est très variable selon les pays. Elle peut également s'inverser selon les périodes. A cet égard, il est significatif que l'harmonisation européenne soit plus lente pour les migrations à fin d'emploi qu'en matière de réfugiés ou de normes pour l'asile : chaque pays européen agit relativement seul et observe la situation des autres.

Il convient de relever aussi le développement de l'intermittence, lié à l'utilisation de plus en plus fréquente de prestataires de services pour un temps limité, comme cela se faisait traditionnellement avec les saisonniers. Les grands travaux imposent, également pour une période plus longue, des appels à une main-d'œuvre qui n'est pas uniquement composée de manœuvres, comme dans les chantiers de construction du Berlin réunifié ou ceux des installations des Jeux Olympiques d'Athènes. Il est d'ailleurs possible que certains pays, notamment ceux de l'élargissement, développent des apports temporaires, ce qui a été noté par la Commission pour des pays comme la Pologne ou la Roumanie avec des phénomènes d'allers-retours.

En France même, une évolution semble perceptible du fait des difficultés de recrutement dans l'économie française, mal supportées au moment de la reprise depuis 2001 de la croissance du chômage : plus que l'objectif de réduction annuelle de 100 000 emplois non pourvus (le tiers des offres) fixé au service public de l'emploi, c'est la cartographie des métiers considérés comme présentant une « pénurie de main-d'œuvre », établie par région (à partir de consultations locales faites en décembre 2003), qui constitue un intéressant catalogue. Même si les métiers de cuisinier, d'aide à domicile ou de maçon se retrouvent presque partout, les listes sont relativement fines. Elles sont trop récentes pour pouvoir être validées mais les organisations professionnelles leur ont fait bon accueil, tout en sachant qu'elles ont elles-mêmes une part de responsabilité dans la désaffection de certains métiers : conditions de salaire, pénibilité et rythme de travail, reconnaissance et attractivité.

En tout état de cause, l'immigration de travail se renouvelle par la circulation d'une main d'œuvre qualifiée.

**Les migrations dans le monde :
des régimes migratoires de plus en plus complexes, des enjeux
mondiaux**

Les migrations ont été longtemps caractérisées par l'attrait des pays neufs (Amérique du Nord et du Sud, Australie, Nouvelle-Zélande) et l'importance des liens historiques et culturels entre pays de départ et pays d'accueil : Maghreb et Afrique francophone vers la France, Commonwealth vers le Royaume-Uni. L'accroissement des déséquilibres économiques et démographiques entre les régions du monde, la violence des conflits politiques dans de nombreux pays du Tiers-monde et l'expansion simultanée des moyens de transport rapide et de communication ont modifié les caractéristiques du phénomène migratoire au cours des dernières décennies, conduisant à la mondialisation des flux migratoires.

- **Extension et diversification des régions de départ des migrations** : alors que l'Europe constituait le principal pôle d'émigration dans la première moitié du 20^{ème} siècle (Royaume-Uni, Irlande, Italie, Espagne), les migrations ont changé de nature à partir des années 50. Les pays du Sud alimentent aujourd'hui majoritairement ce flux, avec l'Asie au premier rang (Chine, Inde, Pakistan), l'Afrique ensuite (du Maroc à l'Egypte). Les conflits continuent d'alimenter les migrations forcées, en provenance d'Afrique mais aussi des Balkans et du Moyen-Orient.

- **Diversification des pays et des zones d'accueil** : aux pays d'accueil traditionnels d'Amérique du Nord (Etats-Unis, Canada), puis d'Europe (Allemagne, France, Royaume-Uni), qui ont constitué les principales destinations des migrations de l'après Seconde guerre mondiale, s'ajoutent de nouveaux pays en Europe (Espagne, Italie et Irlande, plus récemment pays d'Europe centrale) et de nouveaux pôles d'attraction autour des puissances économiques émergentes d'Asie du Sud-Est.

- **Cheminelements plus complexes** : les pays situés aux franges des zones d'accueil deviennent pays de transit (Maroc par exemple) ; en Europe notamment, le premier pays d'accueil est parfois différent du pays d'installation définitive, phénomène accentué dans les migrations clandestines. Les migrations dites pendulaires, caractérisées par des allers-retours entre pays d'origine et d'accueil, s'ajoutent aux schémas plus classiques, notamment entre pays d'Europe centrale et orientale et d'Europe occidentale.

- **Diversification des caractéristiques des migrants** : les migrants ne sont pas seulement des réfugiés ou les plus démunis, les migrations des personnes qualifiées et très qualifiées s'accroissent. Les femmes prennent dans les migrations une part qui tend à équilibrer celle des hommes, historiquement plus nombreux à quitter le pays.

Ainsi, les flux bilatéraux, hérités parfois d'une histoire coloniale et régulés par des politiques dont chaque Etat pouvait rester maître, ont été remplacés par des flux plus complexes et divers dans la mesure où paraît émerger, aux côtés des traditionnels facteurs économique et politique, une aspiration à l'exercice d'un véritable droit à la mobilité (chez les mieux formés).

2 – Les prévisions convergent largement

La plupart des organismes internationaux font le constat de l'accroissement des migrations internationales, et soulignent pour certains l'intensification conjointe de la traite des êtres humains ou de l'exploitation des travailleurs immigrés¹⁸¹. Les positions demeurent cependant divergentes sur la place à accorder aux migrations de remplacement ou aux migrations aux fins d'ajustement du marché du travail.

En tout cas, les problèmes liés aux migrations prennent une place croissante dans les préoccupations et les activités du système international multilatéral. Plusieurs organisations estiment que tout ou partie du dossier entre dans leur champ de compétences au point que « les chefs de secrétariat des institutions des Nations unies chargées des questions de migrations et de réfugiés (BIT, HCR, HCADH, ONUDC et CNUCED¹⁸²) de même que le directeur général de l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), ont décidé de se rencontrer régulièrement ». Le principal objectif de ce groupe, appelé groupe de Genève sur la question migratoire (GGM), consiste à « trouver le moyen pratique de faciliter les échanges d'informations clés au plus haut niveau et d'améliorer leur compréhension des liens qui existent entre les divers paramètres de la migration »¹⁸³.

Deux nouvelles conventions des Nations unies sur les migrations sont d'ailleurs entrées en vigueur au cours de l'année 2003 : la Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles (1^{er} juillet) ; la Convention contre le crime organisé transnational (29 septembre). Cette dernière est complétée par deux protocoles qui traitent de l'introduction clandestine et du trafic d'êtres humains. Au cours de la même année, les Nations unies ont consacré leur Forum international pour le développement social au thème : « Les migrants internationaux et le développement ».

Il est intéressant de noter que non seulement la Conférence internationale du travail devait être consacrée en juin 2004 aux « droits de migration des non-nationaux » mais que, de surcroît, en 2006, le dialogue

181) *Une mondialisation juste. Créer des opportunités pour tous*. Organisation internationale du travail – Février 2004.

182) Bureau international du travail, Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés, Haut commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, Office des Nations unies contre la drogue et le crime, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.

183) B.I.T. Conseil d'administration. GB 289/6. Genève. Mars 2004.

de haut niveau de l'Assemblée générale de l'ONU portera lui-même sur les migrations internationales et le développement. Le Secrétaire général de l'ONU encourageait d'ailleurs l'Europe, en janvier 2004, à « ouvrir de plus grands avenues pour les migrations légales »¹⁸⁴.

a) *L'avenir des migrations*

Les migrations se prêtent difficilement aux raisonnements théoriques et aux modèles prévisionnels, notamment en raison de la diversité de leurs causes, de celle de leurs acteurs et de leurs motivations, et du caractère évolutif des contextes culturels, socio-économiques et politiques dans lesquels elles se développent.

Divers travaux ont toutefois tenté d'établir des typologies pour mieux rendre compte de la complexité des migrations, en les étudiant de façon rétrospective. Peu de travaux se risquent à des prédictions.

En dépit de ces difficultés, les organismes internationaux considèrent que la pression démographique continuera d'exercer une influence majeure sur les migrations aux fins de travail, notamment pour les emplois non qualifiés : la population mondiale s'accroît actuellement de 83 millions de personnes par an, dont 82 naissent dans les pays en développement¹⁸⁵.

b) *Migrations et vieillissement des populations des pays développés*

La plupart des pays occidentaux à l'exception des Etats-Unis connaîtront, à partir de 2010, une diminution et un vieillissement de leur population¹⁸⁶, en raison de la baisse de la fécondité et de l'accroissement de la longévité. En 2000, la division des populations de l'ONU a posé de façon brutale une question importante pour la définition des politiques d'immigration, face au constat des évolutions démographiques mondiales : « *Migrations de remplacement : s'agit-il d'une solution au déclin et au vieillissement des populations ?* ».

La situation démographique nouvelle des pays développés impose, en effet, des adaptations qui peuvent porter sur divers éléments (notamment l'âge de la retraite, les niveaux de prestations et de

184) Discours de M. Kofi Annan lors de la remise du Prix Sakharov par le Parlement européen (29 janvier 2004).

185) *World development indicators 2002*. Banque mondiale, Washington DC.

186) L'OCDE a publié en 1998 un rapport sur les enjeux du vieillissement démographique.

participation de la population active), parmi lesquels l'ONU évaluait dans quelle mesure les migrations peuvent constituer une variable d'ajustement, selon qu'on leur assigne différents objectifs : empêcher une diminution de la population totale, maintenir l'effectif de la population d'âge actif, ou maintenir le rapport entre population d'âge actif et personnes âgées de 65 ans et plus.

Le rapport conclut que si les migrations ne seront pas à même d'empêcher le vieillissement des populations, elles peuvent contribuer – sans modification majeure de leur volume actuel, notamment en France et dans la plupart des pays européens-, à maintenir constante la taille de la population, voire à freiner la diminution des populations en âge de travailler, ce qui demanderait des ajustements plus importants.

Le rapport de l'ONU a été critiqué, ses scénarios prenant en compte uniquement les changements démographiques pour répondre aux enjeux liés au vieillissement des populations. Néanmoins, les migrations sont déjà une composante majeure de l'accroissement de la population dans la plupart des pays de la zone euro, bien que la France, les Pays-Bas et l'Irlande fassent encore exception, et la question de la contribution des migrations aux ajustements du marché du travail dans les pays développés demeure pertinente.

c) Les migrations et les besoins du marché du travail

Si la plupart des organismes internationaux s'accordent à considérer que les évolutions démographiques et la globalisation économique façonneront à l'avenir dans une large mesure les migrations liées à l'emploi, des nuances importantes, voire des divergences, portent sur la place à accorder aux migrations pour atténuer les pénuries de main-d'œuvre, notamment au regard des autres enjeux liés à l'immigration : questions éthiques telles que la fuite des cerveaux, capacité d'intégration des pays d'accueil – et problèmes éventuels de sécurité, notamment.

L'OCDE, qui observe dans son dernier rapport le regain d'intérêt des pays membres pour les politiques migratoires aux fins d'emploi destinées à atténuer les pénuries de main-d'œuvre qualifiée, mais aussi non-qualifiée¹⁸⁷, souligne « les limites des politiques migratoires sélectives à des fins d'emploi » : difficultés techniques d'une véritable maîtrise des caractéristiques des migrants, faible impact des politiques publiques sur les sorties, nécessité de prendre en compte la libre circulation et le droit au regroupement familial, mais aussi problèmes d'appauvrissement des pays de départ. L'OCDE conclut que

187) Tendances des migrations internationales – OCDE – SOPEMI 2003.

« l'immigration à elle seule ne permettra ni de résoudre les dysfonctionnements du marché du travail ni de régler les problèmes posés par le vieillissement des populations ».

Certes, on peut opportunément se souvenir que la France pourrait échapper au déclin démographique qui affectera la plupart des pays développés. L'INED estime ainsi que « la France est le seul grand pays d'Europe qui pourra maintenir les effectifs de sa population d'âge actif sur le demi-siècle qui vient. Elle atteindra cet objectif si sa fécondité reste voisine du seuil de remplacement et si elle continue d'accueillir des immigrants au rythme de cent vingt mille par an en migration nette ».

Il n'en demeure pas moins que l'immigration qui se produira chez ses partenaires la concernera directement. Et il est clair que, au-delà de leur évolution qualitative escomptée ou espérée, les flux de l'immigration vont être considérables dans les prochaines décennies pour répondre aux besoins de main-d'œuvre de l'UE.

C'est bien l'avis exprimé dans le rapport du Conseil économique et social sur « Les défis de l'immigration future » :

« Une relance ciblée de la politique d'immigration pourrait (...) s'imposer. Après 2005, de nombreux métiers connaîtront des difficultés de recrutement, aggravées par la désaffection des jeunes générations pour certains d'entre eux. Comme cette tendance se reflétera dans la plupart des pays développés, on peut s'attendre à une concurrence de plus en plus vive pour attirer une main-d'œuvre complémentaire, jeune et productive, issue des pays d'émigration : les pays qui auront le moins anticipé seront d'autant plus pénalisés que les flux migratoires s'inscrivent dans la durée et dans des traditions ; ils ne peuvent être créés ex nihilo sans inconvénient. »

La Cour estime, à cet égard, qu'il serait opportun que le Commissariat général du plan, avec le soutien de la DPM, de l'INSEE et de l'INED, soit expressément chargé d'une étude, à rendre publique, sur les conséquences pour la France des flux migratoires qui doivent concerner l'Europe au cours des prochaines années.

B – Sortir des contradictions

On conçoit l'ampleur des problèmes qui se trouvent ainsi posés.

L'Organisation internationale des migrations (OIM) souligne les dilemmes auxquels doivent faire face les politiques publiques en matière de migrations : contrôle des frontières ou libre échange, liberté de mouvement (dérivant du droit privé et international) ou liberté

d'établissement (qui dérive des lois nationales et de l'exercice de la souveraineté pour assurer la sécurité interne et le succès de l'intégration)¹⁸⁸». L'OIM considère que la dimension internationale de la gestion des migrations est l'un des défis majeurs auxquels doivent faire face les nations, dans un contexte de mondialisation.

Plus précisément encore, l'Organisation Internationale du Travail (OIT), constatant aussi l'accroissement de la migration des personnes hautement qualifiées vers les pays développés, a consacré depuis 2001, sous l'impulsion du Royaume-Uni, une série de travaux à l'impact de l'exode des compétences sur les pays en développement¹⁸⁹. Selon ces travaux, l'impact direct de l'exode des compétences (potentiel de croissance des pays de départ diminué par la perte de capital humain) peut être compensé par des effets en retour plus positifs (renvois de capitaux, effets des retours et des diasporas sur les transferts de technologies), sous réserve que les pays d'accueil veillent à maximiser ces avantages en favorisant notamment les migrations temporaires et les retours. Le rapport de synthèse estime en tout état de cause que « si l'on croit que toutes les parties gagnent à avoir un régime ouvert, les décideurs politiques seront plus susceptibles que par le passé d'écouter ceux qui demandent instamment des régimes plus libéraux de mobilité internationale ».

1 – La nature des contradictions

Les perspectives donnent, en effet, à penser qu'il existe un risque spontané de pillage des ressources intellectuelles et professionnelles des pays pauvres. On se référera utilement, pour en prendre la mesure, à la communication de la Commission au conseil des ministres et au Parlement européen en date du 22 novembre 2000 :

« L'émigration peut avoir des effets négatifs sur l'économie locale lorsque ce sont les personnes qualifiées et ayant l'esprit d'entreprise le plus développé qui quittent le pays. Le problème de la fuite des cerveaux est particulièrement préoccupant dans les pays en développement qui ne peuvent nullement se permettre de perdre le bénéfice des investissements qu'ils ont réalisés dans les domaines de l'éducation et de la formation, en particulier dans l'enseignement supérieur. L'ampleur de ce problème

188) Managing migration. Challenges and responses for people in move. World Migration 2003. International Organization for Migration.

189) L'émigration des personnes hautement qualifiées de pays en développement : impact et réponses politiques. Rapport de synthèse. Bureau international du travail, Programme migrations internationales. 2003.

s'accroît actuellement dans un certain nombre de pays, notamment sur le continent africain et en Inde, et devrait encore augmenter tant que la pénurie de main-d'œuvre hautement qualifiée dans certains secteurs, qui touche l'Europe et d'autres parties du monde développé, et les gros écarts de salaires inciteront les personnes qualifiées des pays en développement à émigrer. »

On n'échappe pas à la question si souvent posée : le départ de personnes souvent qualifiées des pays pauvres vers les pays riches va-t-il contribuer à affaiblir encore davantage les pays pauvres ou est-il porteur d'opportunités sérieuses de développement ? La question mérite d'autant plus d'être posée qu'on se trouve aujourd'hui dans un contexte général de baisse de l'aide au développement. Par ailleurs, il se trouve que la France est tout particulièrement interpellée. D'après l'INED, en effet, « au regard de l'amélioration du profil scolaire des arrivants, un point peut inquiéter : les travaux en cours montrent que la France puise ses immigrés dans un ensemble de pays de plus en plus défavorisés. Comparé aux autres pays européens, le profil socio-économique des pays d'immigration vers la France apparaît aussi plus faible. Finalement, l'augmentation des niveaux individuels qui s'effectue dans un contexte relativement appauvri conforte l'hypothèse de l'exode des cerveaux des pays en développement. »¹⁹⁰

Et le problème mérite d'autant plus attention que, s'il n'était pas réglé, on obtiendrait fatalement une hausse de la pression migratoire, y compris en provenance de catégories sociales éventuellement non désirées.

2 – La solution du co-développement

A ces questions, il existe une réponse : celle du co-développement. Le concept, aussi arbitraire que difficile à mettre en œuvre, souffre d'un handicap au départ : l'interprétation restrictive, en forme de contresens, qui en a été donnée. La Cour n'a pu que constater l'ambiguïté même de la notion de co-développement, motivée à l'origine par le souci de favoriser, au moyen d'incitations économiques et financières, le retour de salariés issus de l'immigration pour répondre aux évolutions économiques du pays d'accueil, puis par la volonté de maîtriser plus globalement les flux migratoires.

Au demeurant, la contradiction était et demeure flagrante entre l'affirmation répétée, par les gouvernements successifs, du caractère de

¹⁹⁰) Déclaration de M. Xavier Thierry, représentant de l'INED, le 19 janvier 2004 au Sénat (deuxième journée sur les migrations).

« politique prioritaire » du co-développement et l'extraordinaire modestie, qu'on a déjà relevée, des moyens administratifs et financiers mis en place à son profit. Il n'est que temps de donner sa pleine signification et ses chances de succès au co-développement. Ce fut probablement une erreur de l'associer quasi exclusivement à l'idée de retour.

Le co-développement peut et doit être conçu comme le moyen privilégié de sortir de la contradiction qui existe entre le recours à une immigration de main-d'œuvre, dont le niveau de recrutement semble devoir augmenter, et les nécessités du développement des pays d'origine. C'est ainsi qu'il est officiellement présenté depuis peu, après qu'on ait progressivement rompu avec une approche délibérément centrée sur les flux migratoires.

Le rapporteur au Conseil économique et social¹⁹¹ rappelle ainsi que :

« Les pays en voie de développement forment plus de cadres qu'ils ne peuvent en employer. L'émigration est, pour ces pays, une perte plus potentielle que réelle, alors que la non-émigration est, pour les cadres concernés, la certitude d'une déqualification. L'exode des compétences est ainsi davantage la conséquence du sous-développement que sa cause ; le remède est bien le développement, c'est-à-dire la création de richesses et d'activités qui permette de conserver sur place les cadres nationaux.

« Il faut rappeler également que les transferts financiers des migrants vers l'Afrique subsaharienne sont supérieurs à l'aide publique au développement (APD) reçue par ces pays.

« Pour ne pas être assimilée à un pillage, la mobilité des compétences doit s'inscrire dans le cadre d'un partenariat, être accompagnée de mesures de compensation. Il appartient aux Etats d'arbitrer face à des intérêts contradictoires et d'organiser les échanges de manière durable. C'est ce à quoi sont parvenus le Canada et le Maroc : le premier fait appel aux compétences qualifiées du second et, en compensation, assure sur place la formation des métiers correspondant à des emplois solvables. Cette action de développement est de nature à réduire l'émigration. »

Quatre définitions largement concordantes permettent aujourd'hui de cerner la notion de co-développement dans son acception nouvelle :

191) « De l'exode à la mobilisation des compétences dans le cadre d'un véritable co-développement ». Mme Mireille Raunet, rapporteur. Avis et rapports du Conseil économique et social, n° 15, septembre 2001.

a) celle que donne le Haut conseil de la coopération internationale, en janvier 2002, à la faveur de sept recommandations dont six concernent le co-développement dans son approche actuelle :

- changer le regard du public sur les migrations par la valorisation du travail des associations issues de l'immigration ;
- aider les associations de personnes issues de l'immigration à devenir des partenaires institutionnels afin qu'elles prennent la place qui leur revient dans le dispositif français de coopération : l'Etat et les collectivités locales devraient poursuivre ce but dans le cadre de leurs projets de coopération décentralisée ;
- consolider la compétence technique des organisations de solidarité internationale issues de l'immigration (OSIM) par des programmes de formation ;
- permettre que les flux d'épargne des migrants vers leurs pays d'origine participent davantage au financement du développement ;
- mobiliser les compétences sur un mode partenarial, ici et là-bas, à partir des besoins locaux en compétences, expertise et savoir-faire ;
- garantir la liberté de circulation pour les acteurs de la coopération, les initiatives des personnes issues de l'immigration ne pouvant être efficaces sans un lien intime et régulier avec leur communauté d'origine ;

b) celle qu'a donnée le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), le 11 décembre 2002, rappelant l'intérêt du co-développement « qui valorise le rôle des migrants et qui doit être mieux intégré dans notre politique d'aide au développement » :

« Le nouvel ambassadeur au co-développement devra promouvoir des approches nouvelles impliquant associations de migrants, pouvoirs publics et collectivités locales, et se fondant sur un partenariat avec les autorités des pays concernés. Une réflexion sur la création d'instruments nouveaux doit, de même, être conduite s'agissant en particulier de la formation professionnelle, de la création d'activités économiques et de la mobilisation de l'épargne des travailleurs migrants au profit d'investissements dans les pays d'origine » ;

c) celle qui a été donnée en octobre 2003 lors d'une communication en conseil des ministres par le ministre chargé de la coopération : « le co-développement vise à reconnaître et à promouvoir le

rôle que les migrants peuvent jouer dans le développement de leur pays d'origine. Le gouvernement a décidé de donner une plus grande ambition à sa politique de co-développement et d'ouvrir à cet effet deux programmes nouveaux concernant la canalisation de l'épargne des migrants vers l'investissement et la mobilisation des élites des communautés étrangères en faveur du développement de leur pays d'origine » ;

d) celle qui a été donnée par le rapporteur du Conseil économique et social et qui résume ces évolutions du concept dans la formule concise suivante : « le co-développement est une approche nouvelle qui tend à valoriser le rôle des migrants dans le développement de leurs pays, à fluidifier les mouvements migratoires dans un cadre légal concerté et à favoriser la coopération active des pays concernés ».

Son rapport indique par ailleurs que « le co-développement doit être impérativement dissocié de l'aide au retour, sinon il échoue car il est ressenti comme un instrument de retour forcé ».

Cette approche qui fonde les thèses françaises n'est guère reprise que dans l'enceinte internationale du dialogue 5+5 qui réunit les pays du pourtour méditerranéen (Algérie, Espagne, France, Italie, Libye, Malte, Maroc, Mauritanie, Portugal et Tunisie). Ainsi, dans le cadre de la Déclaration de Tunis d'octobre 2002 sur la migration en Méditerranée occidentale, un des trois thèmes de réflexion était consacré au co-développement. Il s'agissait d'aborder :

- la poursuite des échanges d'information sur les actions entreprises dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et pour le développement local dans les régions à fort potentiel migratoire ;
- le renforcement des efforts entrepris par les pays des deux rives pour faciliter la participation des migrants au développement économique de leurs régions d'origine (aide à l'investissement, au transfert du savoir-faire, appui à la réintégration des migrants) ;
- le renforcement des efforts menés par les pays d'origine en matière de formation professionnelle pour rapprocher l'offre de la demande d'emploi et consolider les capacités de formation dans ces pays en liaison avec les besoins en ressources humaines sur les deux rives de la Méditerranée ;
- la poursuite de la coopération en matière de co-développement et l'examen des opportunités de mise en place des programmes de création d'emplois visant à garantir la fixation des migrants potentiels dans leur pays d'origine.

Il faut noter que certains principes du co-développement ont déjà été mis en œuvre... alors même qu'il n'avait pas été défini. Ce fut le cas pour l'immigration originaire d'Italie, dans les années 50, et plus encore, quelques années plus tard, d'Espagne et du Portugal. Il a fallu pour cela que les gouvernements s'attachent à maintenir des liens étroits avec leur diaspora et que les banques nationales parviennent à attirer les fonds des immigrants pour en faire bénéficier ceux des secteurs de l'économie qui étaient susceptibles de favoriser la croissance globale.

Ainsi, le « boom » immobilier de l'Espagne des années 60 qui a permis de drainer vers ce pays des flux touristiques importants a-t-il été, pour une bonne part, financé par l'argent des immigrants espagnols qui souhaitent posséder un bien dans leur pays d'origine et étaient souvent eux-mêmes les clients des investissements qu'ils avaient permis de réaliser. Les Portugais n'ont pas procédé différemment. Il est vrai que, plus et mieux encore que d'autres gouvernements qui disposent également d'administrations en charge des relations avec leurs émigrés, les gouvernements portugais se sont impliqués dans le rapport avec leurs nationaux installés à l'étranger et, en particulier, en France. Il existe ainsi au Portugal un secrétariat d'Etat qui est spécialement en charge de l'émigration et des communautés portugaises à l'étranger. Plus pratiquement encore, les gouvernements portugais successifs, plutôt que d'inciter aux retours définitifs, ont cherché à favoriser les retours temporaires réguliers susceptibles de créer une forte demande en infrastructures touristiques. En Afrique même, on s'est longtemps contenté, dans certains pays, de ponctionner les flux financiers par les méthodes les plus diverses. Mais un pays comme la Tunisie a su s'inspirer des exemples espagnol et portugais. Récemment, l'Office des Tunisiens à l'étranger a su monter, avec l'appui du BIT, une opération exemplaire mobilisant temporairement les compétences d'universitaires expatriés pour la création de trois nouvelles universités.

La Cour estime que la France, comme d'autres pays d'accueil, pourrait utilement appuyer les initiatives des groupes concernés issus de l'immigration, établir un partenariat avec les pays d'origine et définir des actions ayant des effets sur la croissance des pays de départ. A cet égard, les propositions de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation méritent de retenir l'attention.

**Mettre les migrations au service des pays d'origine :
les propositions de la Commission mondiale sur la dimension sociale
de la mondialisation**

La Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation a été constituée sous l'égide de l'Organisation

internationale du travail. Présidée par les présidents de la République de la Finlande et de la République unie de Tanzanie, elle a présenté pour la première fois son rapport en mars 2004 devant le conseil d'administration du Bureau international du travail. Ce rapport comporte notamment des propositions visant à mettre les migrations au service des pays d'origine :

« (...) Nous pensons que le projet d'un cadre multilatéral pour les mouvements internationaux de personnes est réalisable en raison des avantages évidents qu'il peut procurer. Quelques idées intéressantes ont déjà été exprimées.

Un certain nombre de ces idées sont liées au problème de la fuite des cerveaux. Les migrations de travailleurs qualifiés vers les pays industrialisés entraînent à la fois des coûts et des avantages pour les pays en développement exportant leur main-d'œuvre. Les travailleurs ont manifestement beaucoup à gagner, tandis que les compétences, le savoir-faire technologique et les connaissances en gestion d'entreprise qu'ils acquièrent à l'étranger profitent également à leur pays d'origine à travers les contacts qu'ils entretiennent avec lui et au moment de leur retour éventuel au pays. Toutefois, ces effets positifs ne se produisent pas toujours spontanément ni pleinement. Il est possible d'accroître les avantages pour les pays en développement en adoptant des mesures facilitant le retour, même provisoire, de ces travailleurs dans leur pays d'origine. Les mesures visant à stimuler cette "circulation des compétences" incluent l'acceptation de la double citoyenneté à la fois par les pays hôtes et les pays d'émigration, des conditions de réadmission plus faciles pour les migrants non permanents et des mesures d'incitation fiscale et autres pour encourager le retour des migrants qualifiés dans leur pays d'origine. Un développement de cette "circulation des compétences" profiterait à la fois aux pays industrialisés et aux pays en développement. Les pays industrialisés pourraient continuer à embaucher de la main-d'œuvre qualifiée en provenance des pays en développement. En même temps, elle réduirait les inégalités actuelles résultant d'une fuite des cerveaux permanente des pays pauvres vers les pays riches.

« L'opération présente aussi des coûts pour les pays en développement, notamment pour ceux d'entre eux qui sont confrontés à une pénurie de main-d'œuvre qualifiée, au profit des pays industrialisés. Les migrations aggravent le déficit de main-d'œuvre qualifiée. Le problème est particulièrement aigu dans le domaine des services sociaux essentiels, comme l'éducation et la santé. Si les politiques nationales visant à renforcer les mesures incitatives et les possibilités offertes à la main-d'œuvre qualifiée de rester au pays constituent un élément central de la solution, il a également été suggéré que les pays industrialisés coordonnent leurs politiques d'embauche avec les pays en développement qui sont confrontés à des pénuries de main-d'œuvre dans le domaine des services essentiels.

« Une autre idée à envisager concerne les mesures que l'on pourrait adopter pour accroître les avantages procurés par les migrations internationales en matière de développement. Pour cela, il faudrait

stimuler les envois de fonds des migrants en baissant le coût et les risques des transactions, en adoptant des mesures fiscales visant à encourager les migrants à réinvestir dans leur pays d'origine et en faisant adopter par les pays hôtes des mesures visant à permettre aux migrants de retour au pays de rapatrier leurs cotisations de sécurité sociale. Diverses autres idées ont été avancées pour faire bénéficier les pays qui ont investi dans les compétences et l'éducation des migrants de certains des avantages de l'opération. L'une d'elles, fort simple, consisterait à allouer une partie des sommes payées par les migrants au titre de l'impôt sur le revenu à un fonds de développement (...). »

3 – Les effets à escompter des nouveaux comportements des populations issues de l'immigration

Paradoxalement, les nouveaux comportements qu'on observe dans les populations issues de l'immigration – comportements qui sont parfois à l'origine d'inquiétudes – peuvent renforcer les chances d'atteindre l'objectif de co-développement.

Le relevé de décisions du comité interministériel du 10 avril 2003 affirme que « nous ne sommes plus (...) confrontés à une immigration de transit mais à une immigration durable appelée à se fondre dans la communauté nationale ». Cette appréciation, si elle a le mérite de rompre avec le mythe du retour, doit être sérieusement nuancée s'agissant des ressortissants des pays francophones et, plus particulièrement, de ceux des pays maghrébins dont la proximité « affective » se double d'une proximité géographique. Le volume des retours « en congé », mesurable dans les ports et aéroports, donne une première illustration de la pérennité d'un lien avec les pays d'origine qui ne laisse pas présager une simple « fusion » dans la société d'accueil. La position affichée par les gouvernements des pays concernés constitue un autre indice marquant. Elle traduit une volonté de « fidélisation » à la mère patrie des intéressés. Elle se double, au demeurant, d'une volonté d'organisation (et de direction) de la communauté concernée. Selon cette approche, les « expatriés » restent au service de leur pays, appelés à servir « outre mer » en permettant, par leur force de travail, des rentrées financières au bénéfice de la communauté nationale et en y acquérant des compétences qui pourront être ultérieurement utiles. Normalement, donc, ils sont, au moins théoriquement, considérés comme ayant vocation à rentrer au pays – selon un calendrier, un rythme et des modalités non définies.

Bien des indices donnent à penser que si l'on est bien passé d'une immigration de transit à une immigration durable, assimilable à une

« immigration de peuplement », l'alternative n'est plus entre perspective du retour et choix exclusif de l'intégration dans le pays d'accueil. En réalité, les choses sont beaucoup moins tranchées.

La Cour ne saurait trop insister sur la nécessité de conduire des études sur les nouveaux comportements des immigrants pour qui intégration ne saurait signifier rupture avec le pays d'origine – comportements qu'illustre et consacre la montée du phénomène de la bi-nationalité.

a) Les indications fournies par les études déjà engagées

L'étude déjà citée pour le Commissariat général du Plan¹⁹² considère que, grâce au développement des moyens de communication et de circulation performants désormais à la portée de tous, il n'y a plus de « bipolarité conceptuelle et idéologique entre centres et diasporas (...). La notion d'exil (est) relativisée, l'idée du retour désabsolue et désutopisée ». Dès lors se pose une question fondamentale : « comment intégrer ce type de fonctionnement pluri-référentiel et à plusieurs niveaux dans le cadre européen, c'est-à-dire dans un espace qui, à bien des égards, continue à se penser et à se représenter comme stable et homogène et à considérer les références identitaires des hommes et des femmes qui y vivent et y circulent comme fixes et exclusives ? »

b) Le développement de la bi-nationalité

L'augmentation du nombre des personnes qui possèdent une double nationalité mérite également de retenir l'attention et ses implications en termes « d'appartenance plurielle » gagneraient à être correctement appréciées.

Comme l'a noté le HCI, « c'est en effet l'un des principes du droit français de la nationalité qu'un postulant à la nationalité française n'est en aucune manière obligé de renoncer à sa nationalité d'origine.

« Inversement, nombre de pays dont sont originaires les immigrants en France tiennent à conserver des liens juridiques avec leurs ressortissants, même lorsqu'ils s'installent durablement dans un autre pays et en acquièrent la nationalité. (...). Le maintien d'une certaine "allégeance" est ressenti comme une question de souveraineté.

Et même la ratification par la France de la Convention de Strasbourg du 6 mai 1963, par laquelle les pays signataires (tous

192) Voir Première partie, II, A.

européens) s'engageraient à réduire les cas de double nationalité, n'a pas produit les résultats escomptés. (...) On estime ainsi à plus d'un million de personnes le nombre des franco-algériens et à environ un million et demi celui des franco-maghrébins.

« La qualité de double national est loin de ne comporter que des désavantages mais le développement de ce type de situations à partir de systèmes juridiques profondément différents, précisément en ce qui concerne le statut personnel peut être également source d'incertitudes et de complications ».

La montée du phénomène des doubles nationaux est effectivement une des principales caractéristiques de la période la plus récente.

A la demande de la Cour, la sous-direction des naturalisations de la DPM s'est efforcée de procéder à une estimation du « stock » de ces doubles nationaux à partir du total des Français par acquisition. Elle a accepté de la compléter par une évaluation du nombre des franco-algériens nés Français pour la France mais considérés comme Algériens par l'Algérie.

Les chiffres fournis doivent être appréciés à la lumière de deux précisions :

- il y a de très nombreuses erreurs de déclaration de nationalité (et de nationalités d'origine). Nombreux sont en effet les étrangers qui se déclarent ou déclarent leurs enfants comme étant Français, d'autres faisant une déclaration inverse ;

- les résultats obtenus minimisent probablement le phénomène¹⁹³ ;
on obtient ainsi :

Algérie	209 000
Maroc	222 000
Tunisie	107 000
Portugal	236 000
Ex-Yougoslavie	41 500
Vietnam	64 000
Liban	22 500
Italie	369 000
Roumanie	14 000
Iran	<u>9 000</u>
	1 294 000

sur un total de 2 350 000 Français par acquisition.

Plus de 55 % des Français par acquisition ont donc une double nationalité.

A ces personnes, il convient encore d'ajouter les enfants nés en France d'au moins un parent né en Algérie avant l'indépendance de ce pays. En application du double *jus soli*, ces enfants sont Français de naissance (par attribution et non par acquisition) alors que l'un de leurs parents ou les deux sont étrangers. Il est vraisemblable que l'Algérie les considère comme ses nationaux. La DPM évalue leur nombre, pour la période 1963-1999, à un minimum de 360 000 personnes. La question qui se pose ensuite est de savoir comment l'Algérie considère les descendants de ces Franco-Algériens. En fonction de la réponse, le nombre de 360 000 peut augmenter sensiblement.

Compte tenu de l'ampleur des débats qu'a pu provoquer par le passé ce qu'on appelait la « double allégeance », on pourra utilement vérifier si le sentiment d'un passé commun et de l'appartenance à une même communauté francophone n'est pas de nature à atténuer largement les risques que pourrait présenter cette situation. On observera en tout état de cause, que la bi-nationalité pourrait être du moins propice à l'existence de certaines retombées positives de l'immigration pour les pays d'origine. C'est là tout l'enjeu pour demain.

Les potentialités positives de la bi-nationalité prévaudront d'autant plus aisément que le pays d'accueil et le pays d'origine se retrouveront

193) On s'en est tenu à dix nationalités. De plus le chiffre des Franco-Algériens pourrait être sous-estimé, car l'année retenue est celle du recensement de 1999. Or les chiffres ont dû augmenter de manière significative.

dans un ensemble multinational organisé voire intégré ou, à tout le moins, dans un regroupement international de type affinitaire. L'UE est le meilleur exemple de la première formule. L'Organisation internationale de la francophonie peut être une illustration de la seconde. Or, une part non négligeable des populations issues de l'immigration non-européenne est originaire de pays membres de cette organisation.

La Cour recommande donc que les pouvoirs publics portent à l'agenda des instances de la francophonie le thème d'un co-développement fondé, en particulier, sur les ressources de la binationalité.

II – Un dispositif à préciser et concrétiser

Qu'on la considère comme la consécration d'une évolution continue ou comme un tournant, la politique d'accueil et d'intégration arrêtée en 2003 constitue un fait majeur.

A – Des principes qui gagneraient à être précisés

1 – Les principes de la réforme

Même si la notion de « contrat d'intégration » n'est pas nouvelle¹⁹⁴, même si les idées qu'il avance ne sont pas toutes neuves, c'est le mérite du HCI d'avoir présenté une analyse globale du défi à relever et d'avoir énoncé des propositions cohérentes.

a) L'apport du HCI

Les principales propositions formulées par le HCI en 2001 ont été reprises par les pouvoirs publics et, d'abord, par le Président de la République, dans son discours de Troyes du 14 octobre 2002 : « Derrière ce mot d'intégration, les réalités sont multiples. Il y a la nécessité

194) Dans la communication du ministre délégué à la ville et à l'intégration au conseil des ministres du 26 mars 1997, il est déjà question d'un « contrat d'intégration ». Il ne s'agit encore que d'un guide bilingue des droits et devoirs et des règles de vie en France, à remettre systématiquement aux nouveaux arrivants, mais la présentation détaillée du programme de onze chapitres est intitulée : « Agir pour l'intégration : le contrat républicain ».

d'accueillir dans de bonnes conditions les nouveaux arrivants, ceux qui rejoignent notre pays légalement et qu'il faut aider à mieux s'insérer dans notre société. Je souhaite ainsi, qu'à l'instar de ce qui existe chez certains de nos voisins, chaque nouvel arrivant s'engage dans un véritable contrat d'intégration comprenant notamment la possibilité d'accéder à des formations et à un apprentissage rapide de notre langue. » La création d'une agence de l'accueil et la mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration figureront bientôt en bonne place dans le relevé de décisions du comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003. Quatre et cinq mesures leur sont respectivement dédiées.

« Aide trop ponctuelle, service morcelé, absence de suivi » : telles sont les critiques que le HCI a adressées au système alors en vigueur.

« Ces travers, écrit-il, qui peuvent rester supportables lorsqu'ils concernent les usagers à même de connaître leurs droits et de faire appel aux services qui les intéressent, ne sont pas acceptables lorsqu'ils pénalisent les individus en recherche d'intégration et sans repères dans la société d'accueil. »

Le HCI estime qu'il existe « un espace propre pour une politique d'intégration qui ne saurait se réduire ni à la définition, en amont, d'une politique migratoire, ni à la mise en place, en aval, d'une politique efficace de lutte contre les discriminations ».

Le HCI demande donc la transformation de l'OMI en une agence nationale de l'accueil disposant avec des « maisons d'accueil » de prolongements systématiques sur le plan local. Les « maisons d'accueil » rassembleraient en un lieu unique « des professionnels salariés de l'Agence et, en tant que de besoin, des représentants du secteur associatif susceptibles (...) d'offrir à chaque étranger les prestations de service auxquelles il peut prétendre (...). Elles seraient enfin le point d'appui visible auquel les primo-arrivants (pourraient) avoir recours tout au long de leur intégration.

« C'est lors de son passage dans la « maison d'accueil » que chaque primo-arrivant doit se voir systématiquement proposer la signature d'un contrat individuel d'intégration avec l'Agence nationale de l'accueil.

« Un tel contrat qui symbolisera la première étape du processus d'intégration répond à un triple objectif. Il doit d'abord permettre d'individualiser le service rendu grâce à une identification des besoins concrets des primo-arrivants. Il sera ensuite l'occasion de formaliser l'ensemble des services et des prestations offerts dans le domaine de l'accueil, notamment en matière linguistique par l'Agence et ses

partenaires. Il doit enfin marquer la volonté du migrant de s'insérer dans la société d'accueil. »

Le HCI définit ainsi ce qu'il dénomme lui-même une « fusée à trois étages » :

- « Au sommet, l'administration du contrôle – la DPM – qui définit les grandes orientations de la politique d'accueil et en assure le pilotage et la cohérence globale en qualité d'autorité de tutelle ;
- « au cœur du dispositif, un acteur institutionnel unique, chargé de l'exécution de cette politique, l'Agence nationale de l'accueil et ses antennes locales, les maisons d'accueil ;
- « en aval, associés en tant que de besoin par la conclusion de conventions de partenariat avec l'Agence nationale, un certain nombre de partenaires indispensables à la bonne marche du service public de l'accueil, administrations, collectivités territoriales et associations. »

Le public concerné constitue ce que le Haut conseil regroupe sous le vocable de « primo-arrivants », à savoir « les étrangers qui pénètrent pour la première fois sur le territoire français ». On notera que cette acception diffère de celle qui est retenue par le dispositif d'accueil et au terme de laquelle le terme de « primo-arrivant » désigne aujourd'hui « une personne étrangère arrivée régulièrement en France depuis deux ans », alors même qu'il est délicat de borner a priori dans le temps la qualité de primo-arrivant. Aucune de ces définitions ne paraît totalement satisfaisante. En effet, si celle du Haut conseil entraîne moins d'inconvénients que la définition généralement pratiquée, elle inclut inopportunistement dans la catégorie considérée l'immigrant clandestin au premier jour de présence et l'exclut définitivement de toute aide bénéficiant au premier arrivant dès lors qu'il viendrait à être régularisé. On voit mal, pourtant, comment on pourra éviter de considérer comme un primo-arrivant tout étranger entamant en France, pour la première fois, un séjour régulier.

Le problème du caractère obligatoire ou facultatif du contrat n'a été ni discuté ni même posé par le Haut conseil qui n'a pas été plus prolix sur l'existence ou non d'une sanction en cas de non-respect de son contenu.

b) Le comité interministériel d'avril 2003

La réunion, le 10 avril 2003, du comité interministériel à l'intégration, sous la présidence du Premier ministre, a été présentée

comme « un tournant en matière de politique publique d'intégration ». « Recréé » par un décret du 30 janvier 2003, le comité doit se réunir au moins une fois par an.

La DPM se voit confier un rôle de pilotage de la préparation et du suivi de la politique d'accueil et d'intégration. Chargé du secrétariat de ce comité interministériel, le directeur de la population et des migrations a été conduit à organiser les réunions, consulter les ministères, susciter des propositions de mesures, proposer des méthodes de travail, centraliser et coordonner les travaux d'élaboration des mesures jusqu'à leur adoption par le comité en étroite collaboration avec les cabinets du Premier ministre et du ministre des affaires sociales. L'objectif visé est d'élaborer un programme cohérent et lisible d'actions publiques concrètes, évaluables à l'occasion du comité interministériel à l'intégration de 2004. Les publics visés sont les étrangers en situation régulière et les personnes issues de l'immigration.

Sept réunions thématiques se sont tenues sous l'autorité du directeur de la population et des migrations concernant la santé, l'éducation et la formation, l'accès à l'emploi et la formation professionnelle, le logement, les sports, la culture et la communication, les femmes, la nationalité et la citoyenneté. Pour chacun de ces domaines, un fonctionnaire de la DPM a été identifié comme point de contact.

Les mesures décidées en avril 2003 ont été très nombreuses (55), développant de façon inégale les différents sujets (24 concernent directement ou indirectement le renforcement de la scolarisation des élèves nouveaux arrivants), et de portée très diverse (regroupement de l'OMI et des « services sociaux missionnés par l'Etat » pour créer la future Agence de l'accueil, aménagement des plates-formes d'accueil, mise en place d'un « lieu de mémoire », principes d'un parcours d'intégration).

Une nouvelle réunion du comité interministériel a eu lieu le 2 juin 2004 ; elle avait été annoncée par le Premier ministre, à la fin de l'année, aux associations d'immigrés. Elle a été consacrée à la formation et à l'emploi, ce qui peut être interprété soit comme une volonté d'approfondir et de passer en revue successivement tous les aspects de la politique, soit, au contraire, comme une limitation, déjà, de ses ambitions.

2 – Des points qui restent à préciser

La politique de l'accueil et de l'intégration pourrait être désormais ainsi caractérisée :

- Il revient à la collectivité nationale d'organiser l'accueil des étrangers qui doivent entamer un séjour de moyenne ou de longue durée, ou de caractère définitif, sur son sol.
- À l'occasion de leur « entrée » sur le territoire national, elle doit leur offrir, ainsi qu'à leur famille, dans des conditions conformes à leurs besoins, les moyens de s'adapter à la vie française, en d'autres termes d'avoir une existence décente et de connaître leurs droits et devoirs. Cet objectif implique des prestations qui, pour les unes, sont collectives, pour les autres, individualisées.
- Une fois cette opération d'insertion menée, mais dans des délais qui ne sauraient raisonnablement excéder une période fixée contractuellement à deux ans, les étrangers concernés ressortissent de l'ensemble des dispositifs de droit commun.
- Afin de leur garantir un accès analogue à celui des nationaux, un dispositif est mis en place pour veiller à la non-discrimination à leur endroit. Par ailleurs, des mesures spécifiques d'accompagnement peuvent, en tant que de besoin, être mises en œuvre au bénéfice de personnes ou de groupes dûment identifiés.

Cependant, il ne suffit pas de clarifier les principes. Encore faut-il effectivement les mettre en œuvre. A cet égard, la Cour estime que de réelles difficultés pourraient naître d'approches différentes, par les diverses institutions concernées, de l'accueil et de l'intégration. Des clarifications paraissent nécessaires dans quatre secteurs au moins.

a) Clarifier les rapports entre accueil et intégration

Les diverses actions de soutien conduites dans le cadre de la politique d'immigration s'articulaient jusqu'ici autour de deux objectifs successifs et distincts :

- l'accueil proprement dit, c'est-à-dire selon les termes de la communication en conseil des ministres du ministre de l'emploi et de la solidarité du 21 octobre 1998, tout ce qui vise à « organiser concrètement l'arrivée de celui qui a été autorisé à résider en France et à se préoccuper des besoins du nouvel arrivant de façon à faciliter son installation » ;
- l'intégration, c'est-à-dire l'ensemble des actions organisées, une fois le séjour entamé.

Les publics concernés n'étaient pas les mêmes. L'ensemble des populations issues de l'immigration peut bénéficier des actions d'intégration, y compris des « Français de souche » vivant dans leur

proximité. En revanche, seuls les « primo-arrivants » sont susceptibles de bénéficier des opérations d'accueil. Cette dualité se retrouvait dans celle des organismes chargés d'assumer chacune des missions en cause. Les opérations d'accueil étaient conduites par un organisme unique : l'OMI. Quant aux actions d'intégration, elles relevaient à titre principal du FASILD. Le mode même de financement des actions traduisait leur différence : pour l'essentiel, les actions conduites par l'OMI étaient financées par leurs bénéficiaires et, le cas échéant, leur employeur¹⁹⁵. Les actions du FASILD étaient, en revanche, gratuites et relevaient du service public.

Les plus récentes initiatives des pouvoirs publics devraient aller logiquement dans le sens d'un rapprochement, voire d'un fusionnement, des notions d'accueil et d'intégration. Certaines institutions souhaitent pourtant que des frontières nettes soient établies ou maintenues entre accueil et intégration. Si l'on peut discerner les enjeux qui sont en arrière-plan de cette volonté de séparation, il faut prendre conscience de ses dangers : c'est une bonne part du dispositif prévu qui serait vouée à l'inexistence ou à l'inefficacité, comme on s'efforcera de l'illustrer ci-après avec l'exemple du « parcours d'intégration ».

Il serait opportun que les pouvoirs publics fassent connaître clairement que l'accueil et les prestations prévues à cette occasion ne sont qu'un temps, un temps fort, du processus d'intégration.

b) N'exclure aucune acception de la notion de discrimination

La loi française évoque depuis 1989, pour les interdire, les « agissements discriminatoires (...) au motif de l'appartenance à une ethnie, une nation, une race, une religion ». Depuis 2001, les agissements discriminatoires en matière d'emploi sont explicitement condamnés : « aucune personne ne peut être écartée d'une procédure de recrutement ou de l'accès à un stage ou à une période de formation en entreprise, aucun salarié ne peut être sanctionné, licencié ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire directe ou indirecte... ». En 2002, le terme a fait son entrée dans la loi pour ce qui concerne la santé et le logement.

Il est clair néanmoins que ce sont principalement des discriminations de caractère individuel qui sont visées. Or il existe, à l'évidence, d'autres types de discriminations ayant une portée collective. Elles ne constituent pas, le plus souvent, un manquement à la loi et ne procèdent même pas toujours d'une intention délibérée ; elles sont le

195) S'il ne s'agissait pas, en droit, de redevances pour service rendu, elles en avaient, de fait, nombre de caractéristiques.

résultat de processus qui produisent le même effet et touchent globalement une catégorie particulière.

En dépit de leur distance par rapport aux réalités sociologiques, les statistiques mettent en évidence une situation moyenne des étrangers (ou des immigrés) à l'égard, par exemple, du chômage ou du logement, qui est très en retrait par rapport à la moyenne de l'ensemble de la population. On peut, dans de telles situations, déjà parler de discrimination. On peut en parler à coup sûr lorsque les critères de niveau de formation, dans un cas, les critères de revenus, dans l'autre, sont analogues et que les études traduisent néanmoins des écarts réels. Il apparaît alors que des processus complexes sont à l'origine de telles situations.

La Cour estime qu'il importe d'abord d'identifier les processus générateurs de discrimination collective et, à défaut de pouvoir directement les contrecarrer, de prendre les mesures adaptées pour atténuer leurs effets. On dira bientôt que la nécessité paraît exister de structures chargées de repérer ces phénomènes, tant au plan national qu'au plan local, et de faire toutes propositions utiles pour y répondre. Dans l'immédiat, la Cour souligne que les mesures de nature à répondre, pour un individu ou un groupe, au risque de discrimination lui paraissent également nécessaires.

c) L'incertitude sur la notion de mixité sociale

La mixité sociale est un concept dont l'usage, complexe, est souvent galvaudé. Fréquemment annoncée comme objectif, sa mise en œuvre révèle d'innombrables difficultés.

L'objectif de « mixité sociale » a été affirmé dès 1991 par la loi d'orientation pour la ville, puis repris dans le pacte de relance pour la ville du 14 novembre 1996 et la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Le comité interministériel des villes du 30 juin 1998 précisait que l'enjeu était « de dépasser la simple réparation des quartiers les plus en difficulté, pour traiter les causes de l'exclusion spatiale et sociale, au niveau des villes et des agglomérations ». La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000 concrétise cet objectif en créant un prélèvement dû par les agglomérations de plus de 50 000 habitants dont le parc compterait moins de 20 % de logements sociaux.

Pourtant, aucun des textes cités ne fait d'allusion explicite aux populations issues de l'immigration, alors que l'une des questions sous-jacentes est celle de leur concentration. Certes, et cela est relevé par le GIP Habitat et interventions sociales, « en parler clairement supposerait

d'accepter le principe de statistiques sur l'origine ethnique des locataires en place et celle des candidats. En tout cas, l'absence de définition (de la notion de mixité sociale) interdit toute quantification objective et toute comparaison entre organismes HLM et villes». Paradoxalement, cet objectif se retourne au final contre les familles originaires de l'immigration qui, selon le GELD, éprouvent des difficultés à se loger dans certains quartiers : « les immigrés (...) deviennent des indésirables renvoyés de quartiers en quartiers jusqu'à l'obtention du dosage acceptable », tandis que pour le GIP Habitat et interventions sociales « l'objectif de mixité sociale (...) joue en défaveur des familles africaines, qu'il s'agisse d'un objectif curatif, rétablir la mixité, ou préventif, la préserver ».

La mixité sociale est par conséquent fréquemment vue par les professionnels de l'intégration, dans son application actuelle, comme une arme redoutable qui défavorise et stigmatise paradoxalement les populations immigrées et complique leur installation¹⁹⁶.

Si la mixité sociale n'est que rarement formulée en termes raciaux ou ethniques, sa définition implicite, tout autant que son objectif induit, est bien la lutte contre le regroupement résidentiel de minorités ethniques. Autrement dit, en termes de politique publique, mixité sociale et mixité ethnique sont synonymes, la première expression étant l'euphémisme de la seconde. Mais, théoriquement, cette assimilation n'a rien d'inévitable ou d'évident comme le montre l'exemple de certains quartiers de Paris où

196) Il paraît urgent de résoudre ces contradictions entre mixité sociale et droit au logement. Au cours des dernières années, certains ont recommandé dans ce cas de privilégier le droit au logement, en attribuant par exemple un logement social à une famille immigrée alors même que les conditions de peuplement dans le quartier ou l'immeuble imposeraient, au nom de la mixité sociale, de les loger dans un autre quartier.

Les administrations interrogées dans le cadre de l'enquête (DPM, CILPI, DGUHC) se refusent à arbitrer en défaveur de l'objectif de mixité sociale. Elles considèrent d'abord que le dilemme précédemment décrit est pour une part non négligeable le fruit de l'insuffisance actuelle de logements sociaux. Mais elles jugent aussi urgent, et la Cour ne peut que confirmer cette nécessité, d'engager une réflexion sur cette question encore peu débattue. A ce titre, le délégué général de la CILPI envisageait dans une réponse adressée à la Cour quelques voies à explorer : définir et valider localement les objectifs de mixité (et non seulement à la seule initiative d'une commission d'attribution ou d'un bailleur social), ouvrir aux ménages immigrés qui ont vu leurs demandes refusées au nom du principe de mixité sociale dans une partie du parc social l'autre partie du parc social, limiter la possibilité d'utiliser un tel motif de refus à plusieurs reprises à l'encontre d'un même ménage sans lui apporter de solution, faire suivre par une instance extérieure les refus d'attribution fondés sur le motif de mixité.

ces deux réalités divergent, la concentration de minorités visibles s'accompagnant sans problème, à l'intérieur de ces groupes, d'une mixité sociale réelle, au sens propre du terme : à Paris, la mixité sociale n'est pas nécessairement plus faible dans le quartier chinois du 13^{ème} arrondissement que dans le 6^{ème} arrondissement.

En ce domaine, les politiques publiques gagneraient à clarifier leur sémantique et donc leurs objectifs. Car agir en considérant que la concentration des minorités est, en soi, un critère d'écart à la norme relève du choix d'une politique qui renvoie à une forte volonté d'intégrer les immigrés. Dès lors, rendre explicite ce choix serait sans doute de nature à faciliter l'adhésion à cet objectif tant au sein de la société d'accueil que pour les migrants eux-mêmes.

d) Bien distinguer « mesures » et « organes spécifiques »

Même si l'on suppose réglé le problème de la légitimité d'actions ou de mesures spécifiques en direction de populations issues de l'immigration, il demeure un malentendu à dissiper : nombre de partenaires de la politique d'intégration estiment que des mesures spécifiques ne peuvent et ne doivent être mises en œuvre que par des organismes spécifiques. Il est vrai que chacun peut considérer y trouver son compte : les organismes spécifiques veillent à entretenir une exclusivité qui leur paraît pérenniser leur utilité ; les autres instances – et en particulier certains départements ministériels – peuvent ainsi se considérer déchargées de dossiers dont le traitement est complexe, astreignant ou coûteux.

La Cour estime donc souhaitable que chaque département ministériel soit rappelé en permanence à ses responsabilités s'agissant des publics concernés.

B – La priorité donnée à l'accueil, première étape du parcours d'intégration

1 – Le projet de contrat d'accueil et d'intégration et son expérimentation

a) La formule du contrat

Il a déjà été rappelé que le programme détaillé publié à la suite de la présentation au conseil des ministres du 26 mars 1997 d'une communication sur la politique de l'intégration s'intitule : « *Agir pour l'intégration : le contrat républicain* ».

Le projet de contrat d'accueil et d'intégration (CAI) tel qu'il a été lancé officiellement en 2003 découle directement des préconisations présentées par le HCI dans son rapport pour 2001 « Parcours d'intégration » ; il a été concrétisé par la relance des dispositifs d'accueil des immigrants engagée par le comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003 : il paraît d'ailleurs être l'un des principaux outils, si ce n'est le principal, de cette initiative. L'objectif est de proposer au primo-arrivant de s'inscrire dans une démarche volontaire d'intégration par la voie contractuelle. Cette démarche marque l'attachement que l'immigrant témoigne à son intégration et lui donne le bénéfice de prestations qui la faciliteront.

b) Les objectifs du contrat

Les termes du contrat sont par nature déséquilibrés, car ils marquent l'effort réalisé par la collectivité pour faire de l'accueil le début d'un parcours d'intégration. Si la conclusion du contrat ouvre droit pour l'immigrant à des prestations concrètes (essentiellement des formations), elle lui impose en contrepartie le respect de principes et valeurs fondamentales de la République et une obligation d'assiduité à ces formations.

Le primo-arrivant acceptant de conclure un CAI lors de son passage sur la plate-forme d'accueil locale bénéficiera ainsi automatiquement d'une journée de formation civique et, selon son niveau de maîtrise de la langue française, de sessions de formation linguistique qui pourront atteindre 500 heures. A titre complémentaire et facultatif, il pourra suivre les modules « Vivre en France », consacrés à la présentation des services publics, des institutions et de la vie courante en France. Son

inscription à ces diverses sessions et la prise de rendez-vous seront par ailleurs directement effectuées sur la plate-forme, en sa présence, par un auditeur de l'OMI.

De manière plus fondamentale, la signature du contrat peut avoir deux autres intérêts pour le primo-arrivant sans que cela, dans un cas comme dans l'autre, apparaisse encore certain : la lettre d'accompagnement du contrat du 1^{er} juillet 2003, signée du ministre des affaires sociales, précise en premier lieu « qu'il sera tenu compte du respect par vous-même du contrat que vous venez de signer lors de l'attribution de la carte de résident, voire, à terme, de votre demande d'acquisition de la nationalité française ». Il s'agit visiblement de donner toute leur portée à certaines des novations apportées par la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité. La volonté de mettre en œuvre cet objectif a provoqué la publication d'une circulaire du ministère du 24 janvier 2004.

Le texte du CAI dispose, en second lieu, en son article 6, qu'un suivi de la réalisation du contrat est assuré par l'OMI, qui fera ensuite le point avec l'immigrant sur les questions liées à son intégration. En l'absence de dispositifs spécifiques susceptibles d'apporter une réponse concrète aux besoins de l'immigrant, il est difficile d'apprécier dans quelle mesure le suivi effectué par l'OMI pourra apporter de telles réponses aux difficultés relevées.

Les possibilités offertes par le lancement du contrat sont par conséquent nombreuses, mais également ambitieuses : il s'agit de donner un contenu symbolique fort à l'accueil, tout en assurant des prestations concrètes et en garantissant une égalité de traitement des usagers du nouveau service public de l'accueil. Il s'agit aussi et surtout d'enclencher une dynamique de lien entre l'accueil et l'intégration, dynamique que plusieurs réformes avaient jusqu'alors tenté de provoquer, en vain.

Le Haut conseil à l'intégration a souligné l'importance de la formation civique que comporte le CAI. Elle fait connaître les lois communes que l'Etat entend faire respecter. Elle affirme le droit des personnes, et notamment des femmes et des jeunes.

c) La mise en œuvre du contrat

Le CAI a été lancé au cours de l'été 2003 par une procédure d'expérimentation menée dans douze départements, la plupart accueillant d'importants flux de primo-arrivants. Cette procédure a été formalisée par une circulaire du directeur de cabinet du ministre des affaires sociales qui

crée le contrat, arrête les éléments essentiels de son contenu et ses modalités de conclusion et définit les termes de son expérimentation. La généralisation du CAI est d'ores et déjà engagée, mais sera progressive. Quatorze nouveaux départements doivent proposer cette prestation aux immigrants dans le courant de l'année 2004, les autres départements devant mettre en œuvre la réforme d'ici à 2006, selon un rythme déterminé par la DPM.

Certains constats ont été progressivement tirés de la mise en œuvre de l'expérimentation. Ainsi peut être noté un taux élevé de signature du CAI, près de 87 % des primo-arrivants acceptant de s'engager, avec toutefois de fortes disparités selon les plates-formes d'accueil (les taux de signature se situent dans une fourchette allant de 75 % à 98,5 %). Ces disparités tendent à se maintenir dans la durée sans que leurs justifications aient pu être mises en évidence. Le niveau de maîtrise par les immigrants de la langue française s'est révélé meilleur qu'attendu. Le besoin de formation, qui était anticipé à hauteur de 50 % de l'effectif accueilli, n'est apparu à l'occasion des bilans linguistiques que pour 34 % des immigrants signataires du contrat.

Certaines difficultés sont cependant révélées par cette expérimentation : les taux de présence aux formations sont décevants ; ils oscillent entre 50 % (formations linguistiques) et 61 % (formation civique). Cette assiduité limitée est d'autant plus préoccupante pour les formations linguistiques qu'elle concerne l'entrée dans des cycles de formation longs ; elle devrait par conséquent logiquement se diluer encore au cours de l'année – ou des deux années – prévue. Décevant est également le rythme selon lequel les collectivités territoriales - au premier chef, les conseils généraux - sont associées à la démarche contractuelle du PDA : à la fin de l'année 2003, seul un département avait accepté d'adhérer à ce plan et de lui prêter un concours actif. De même, le lien prévu entre le service public de l'accueil et le service public de l'emploi paraît encore balbutiant, l'essentiel des implications concrètes de l'ANPE dans l'accueil des primo-arrivants ne portant encore que sur des actions d'information sensibilisant des auditeurs de l'OMI au métier complexe de l'ANPE.

d) Les implications financières de la réforme

Le coût du CAI est estimé à 46,1 M€ pour les années 2003 et 2004, le financement étant obtenu par redéploiement de crédits existants :

Coût estimé du CAI

(en M€)

Imputation	Prestation	2003	2004	2005	2006
FASILD ¹⁹⁷	Prestations linguistiques	10,4	27,2	50,4	70,5
	Formation civique	1,2	3,0	5,2	7,3
	Formation Vivre en France	nd	1	1,9	2,7
	Total	11,6	31,2	57,5	80,5
	<i>Dont à financer</i> ¹⁹⁸	-	-	20,3	43,3
OMI ¹⁹⁹	Personnel	1,1	1,7	3,0	4,3
	Fonctionnement	0,1	0,1	0,3	0,4
	Interprétariat ²⁰⁰	0,1	0,2	2,0	3,0
	Total	1,3	2,0	5,3	7,7
Services sociaux conventionnés sur départements sans plate forme	- Accueil et suivi du CAI - Suivi social		Non chiffré		
Total général		12,9	33,2	62,8	88,2

Source : DPM

A moins d'un complément de financement de l'ordre de 20 M€ en 2005 et 40 M€ en 2006, la montée en puissance du CAI risque donc d'obérer une grande part des capacités de financement du FASILD, les conditions selon lesquelles le coût de l'accueil doit être pris en charge par les divers intervenants n'étant cependant pas totalement claires.

Une clarification de ce financement à moyen terme serait opportune à deux titres : d'une part pour donner une visibilité à l'organisation de l'accueil (nombre de plates-formes à créer, coût estimé

197) Sur la base du budget primitif 2004 du FASILD. Les dépenses des services sociaux spécialisés ne sont pas prises en compte, ces services percevant des subventions du FASILD.

198) Ecart entre le coût prévisionnel et le montant disponible au budget primitif 2004 du FASILD.

199) Sur la base d'estimations fournies par l'OMI en mars 2003. L'OMI ne s'estime pas en mesure de réactualiser ces chiffres.

200) En 2003, financement sur 11 plates-formes d'accueil par le FASILD. En 2004 : somme affectée par l'OMI au financement de l'interprétariat. Pour 2005 et 2006 : estimations DPM.

des formations au vu des expérimentations, répartition des responsabilités), d'autre part, pour tirer toutes les conclusions des évictions que cette réorientation provoque sur les autres opérations du FASILD.

Par ailleurs, le projet annuel de performance (PAP) de la DPM prend pour indicateur central le taux de CAI signés, en affichant un objectif de 90 %.

Plutôt qu'entrer dans une logique qui serait surtout quantitative, il serait intéressant d'intégrer dans le projet de performance définitif des indicateurs d'impact plus révélateurs de la qualité de l'action financée, tels des indicateurs d'intégration définis pour quelques domaines sensibles, ou un indicateur synthétisant la situation de l'immigrant deux ans après son installation et découlant du suivi assuré par l'OMI.

2 – La création de la nouvelle agence

Dans son rapport pour 2001, le HCI avait noté « qu'il doit être mis fin à l'éclatement (...) entre les structures qui sont chargées des primo-arrivants, qui est source de difficultés inutiles pour les étrangers comme pour les acteurs de la politique d'accueil ».

Le même rapport recommande, dans ce but, de créer une « agence nationale de l'accueil, opérateur institutionnel unique chargé de la mise en œuvre d'une politique globale d'accueil » à partir de l'OMI. Il note par ailleurs que « la création d'un acteur unique (...) conduit nécessairement à s'interroger sur la pérennité du partenariat institutionnalisé qui existe entre les grandes associations, le SSAE et l'ASSFAM, qui interviennent dans ce domaine ».

C'est pour mettre en œuvre ces recommandations et contribuer à la refondation de la politique d'accueil que le comité interministériel à l'intégration d'avril 2003 a décidé de « créer l'Agence française de l'accueil et des migrations internationales et mettre en place un véritable service public de l'accueil ». Cette mesure suppose de « regrouper les moyens consacrés à la politique d'accueil autour d'un opérateur unique chargé de coordonner les interventions des différents acteurs. (L'agence) sera créée début 2004 par l'intégration des moyens de l'OMI et du Service social d'aide aux émigrants (SSAE) ».

a) La mise en œuvre de la réforme

La concrétisation de l'objectif fixé s'est heurté aux difficultés concrètes de la fusion d'un établissement public et d'une association, groupant des collaborateurs de statuts très divers.

La Cour relève en effet que :

- la définition préalable des objectifs à atteindre et des missions à assumer n'a pas été complète ; certaines options relatives aux missions de la future agence ne sont toujours pas levées à ce jour ;
- la décision sur le mode de structuration et d'agencement entre eux de certains des divers organismes œuvrant dans le secteur de l'immigration a précédé cette réflexion sur la détermination des objectifs et des missions relevant de l'Etat, laquelle est encore loin d'être aboutie ;
- une fois le principe de la fusion retenu, il n'y a pas eu d'audit préalable de chacune des structures pour réaliser un état des lieux précis de leur situation respective et être en mesure de mieux déterminer les difficultés éventuelles engendrées par ce rapprochement. L'absence d'audit – à l'exception d'un rapport de l'IGAS sur les conséquences de la fusion pour le personnel – conduit à découvrir les difficultés en chemin et hypothèque les chances de réussite rapide d'une telle fusion ;
- dans ce contexte, il y a d'autant plus nécessité pour l'OMI de se doter au plus vite d'outils informatiques performants et fiables, notamment de métier et de comptabilité, de rétablir sa comptabilité (notamment en passant en créances irrécouvrables ce qui ne peut plus être recouvré) et d'adopter les procédures garantissant à l'avenir la transparence de ses comptes.

Un décret constitutif de l'Agence nationale de l'accueil et des migrations (ANAM) – nouvelle dénomination retenue – vient consacrer cette évolution après une très longue gestation. La voie réglementaire avait théoriquement les avantages de la rapidité ; elle gardera l'inconvénient, dans un milieu et un domaine où les symboles pèsent, de donner l'impression qu'on ne procède qu'à une transformation de l'OMI et que celui-ci se contente d'absorber le SSAE. Les personnels pourront y voir la priorité donnée à la continuité sur le changement. Or la réforme ne saurait être considérée comme une confirmation et un simple élargissement des vocations de l'OMI. Ce sont des règles et un état d'esprit qui devraient désormais prévaloir.

Il conviendra, en particulier, que l'Agence sache s'affranchir des deux handicaps qui affectent l'Office et qu'avait déjà souligné, en mai 1997, la mission d'étude sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'Etat et des organismes chargés des étrangers : « une certaine culture d'exécution (...) qui freine son dynamisme et sa capacité d'initiative ; une certaine dispersion de ses centres d'intérêt, qui donne l'impression que l'institution n'a pas de stratégie clairement affichée ».

La Cour n'a constaté en 2003, dans le cadre du contrôle de l'OMI, qu'une évolution insuffisante de cette réalité ; la nécessité d'améliorer la situation, alors que l'agence est en voie de création, est impérative.

b) Une réforme à accompagner

Pour donner à la création de l'ANAM tous les effets, notamment symboliques, qui en sont attendus, une double évolution paraît nécessaire en ce qui concerne le mode de financement et les missions de l'agence :

En matière de financement, l'OMI bénéficie de ressources non budgétaires, qui prennent notamment la forme de redevances perçues en échange d'un service rendu (aux entreprises et aux primo-arrivants). Désormais chargée d'un service public, l'ANAM ne peut symboliquement reposer sur les mêmes fondements : la logique du service public n'est en effet pas celle de la vente de prestations mais celle de droits positifs et de prestations offertes que le contrat d'accueil et d'intégration rassemble et consacre. Le paiement d'un service rendu, qui serait acquitté par le primo-arrivant, se trouve dès lors en décalage par rapport à cette évolution d'ensemble.

La Cour considère donc qu'une réflexion sur la réforme du mode de financement de l'ANAM serait opportune : elle pourrait mener à une budgétisation des ressources de l'ANAM et à une réorganisation de prestations donnant lieu à paiement qui ne pourraient que devenir marginales.

S'agissant des missions, pour des raisons essentiellement historiques qui ont été évoquées dans la première partie, l'OMI exerce, outre l'accueil des primo-arrivants, des missions diverses. Ces missions complémentaires sont souvent accessoires, périphériques au regard du cœur d'activité de l'établissement, mais elles contribuent à brouiller son image et à diluer ses priorités et ses moyens.

La création de l'ANAM serait une occasion pour recentrer l'action de l'opérateur sur les priorités dégagées en 2003. Dans cette perspective, l'idée de délester l'OMI – puis l'ANAM – de certaines attributions semble s'imposer.

Tel est le cas au premier chef de l'aide à l'expatriation des Français recherchant un emploi à l'étranger, aide qui avait à l'origine pour premier but de soutenir l'activité de l'Office après la suspension de l'immigration de main-d'œuvre et dont la reprise par le réseau consulaire du ministère des affaires étrangères pourrait être envisagée. A tout le moins, la Cour recommande que les structures gérant cette mission puissent être rapprochées du réseau consulaire du ministère des affaires étrangères ; une telle opération serait à l'origine d'économies et de gains d'efficacité.

La participation de l'OMI aux programmes d'aide au retour pourrait être également réexaminée dans la mesure où rien n'impose que l'Agence en charge de l'accueil soit chargée des retours au pays et de la mise en œuvre des actions de co-développement.

L'engagement de l'Office pour l'accueil des impatriés dans le cadre de la promotion de l'attractivité du territoire français découle d'une logique différente. Cette mission peut être considérée comme relevant de l'accueil. Mais les objectifs poursuivis et le public concerné sont si différents de l'accueil des primo-arrivants que l'opportunité de la gestion par le même organisme de ces deux missions mérite d'être réexaminée.

La présence de l'Office dans les centres de rétention administrative (CRA) doit enfin être évoquée. La mission exercée est une assistance aux étrangers placés en rétention, dans l'attente de leur reconduite. Là encore, aucun lien évident n'est établi avec la mission principale de la nouvelle Agence.

La Cour estime donc souhaitable de s'interroger sur les attributions futures de l'ANAM.

c) La situation de l'ASSFAM

Dès que la décision de principe de création de l'Agence de l'accueil a été prise, les pouvoirs publics ont envisagé d'y intégrer l'Association Service Social Familial Migrants, au même titre que le SSAE. Cette perspective valait reconnaissance de l'importance du rôle joué par cette association ancienne et expérimentée²⁰¹, de la qualité de ses prestations et de la nécessité de sa contribution à la mise en place et au fonctionnement du nouveau dispositif.

Lors de la promulgation de la loi de 1984 sur le statut des étrangers, de premières interrogations étaient apparues sur le rôle et

201) Voir la brochure « Venues d'ailleurs ». L'accueil et l'intégration des familles en France. Cinquante années d'histoire de l'ASSFAM 1951-2001

l'avenir de l'ASSFAM. Un accord-cadre sera conclu avec le FAS en 1991, chargeant l'ASSFAM de concourir «à l'insertion sociale des populations d'origine étrangère en tant que service social spécialisé à déontologie de service social ».

En 1995, deux ans après la création des plans départementaux d'accueil, une convention tripartite est signée avec la DPM et le FAS, qui s'inscrit dans le cadre « de la politique d'intégration définie par le gouvernement ». Renouvelée en 1999, elle donne à l'ASSFAM une « mission de service public » déléguée par l'Etat. La circulaire du 1^{er} juin 1999 du ministère de l'emploi et de la solidarité relative aux plates-formes d'accueil désigne l'association comme un « acteur de l'accueil ». L'expérience du travail en commun a fait ressortir toutefois que les approches de l'OMI et de l'association avaient beaucoup de difficultés à converger. L'association était d'autant plus encline à cultiver ses particularismes qu'elle avait d'autres activités que l'accueil et d'autres financeurs, notamment des départements (au titre du RMI) et des communes (politique de la ville).

S'agissant du projet engagé début 2003, le président de l'ASSFAM a fait connaître en juin 2003 par lettre adressée au ministre chargé du travail le refus de l'association de rejoindre la nouvelle agence. L'association, précise son président, « s'est toujours attachée à ne pas établir de frontière entre cette mission d'accueil à laquelle elle participe et une action sociale continue, menée en profondeur, sur le long terme. Elle ne sépare pas les actions qui relèvent d'une politique d'accueil et celles qui sont au cœur d'une politique d'accompagnement social sans laquelle une intégration véritable, c'est-à-dire une adhésion progressive à des valeurs communes, ne peut se réaliser durablement. »

Simultanément, l'association a sollicité le maintien du partenariat financier du FASILD et de la future Agence afin de pouvoir poursuivre sa propre méthode d'intégration.

Le refus de l'ASSFAM peut inciter les pouvoirs publics à s'interroger sur deux points concernant l'intervention de l'Agence :

- Les modalités de l'action des assistantes sociales d'un service social spécialisé sur les plates-formes pourraient être mieux aménagées pour que les migrants puissent tirer le meilleur bénéfice de leur présence en évitant de reproduire l'intervention des auditeurs sociaux dont le champ de compétences est plus large. Actuellement, un migrant désirant soumettre un problème à régler doit présenter au minimum à trois reprises ses difficultés avant qu'elles puissent être réellement prises en charge par un service social spécialisé. Le recentrage de l'activité des assistantes sociales sur l'accompagnement est d'autant plus nécessaire que, comme le souligne l'OMI, la future Agence « ne pourra consacrer, sauf de façon ponctuelle, d'effectifs supplémentaire de travailleurs sociaux aux missions d'accueil sur les plates-formes » ;

- Il est plus que souhaitable que la phase d'accueil soit incluse dans le parcours d'intégration.

Les missions de l'ANAM ainsi redéfinies, l'intégration de l'ASSFAM pourrait paraître moins inopportune à cette dernière. Or sa participation peut contribuer au succès de la réforme.

3 – L'organisation de l'accueil

Sur ce sujet, comme sur ceux qui suivent, les recommandations de la Cour impliquent des redéploiements des moyens et enveloppes budgétaires actuels ; ces redéploiements nécessaires sont rendus malaisés par l'état lacunaire - déjà décrit - de la connaissance des crédits affectés à l'accueil et à l'intégration des immigrants.

a) Adapter le périmètre de l'accueil

L'effort à réaliser en direction des immigrés déjà présents sur le territoire, mais qui n'ont pu bénéficier du nouveau dispositif a déjà été mentionné.

Une seconde question se pose qui concerne les mineurs.

Dans l'actuel dispositif d'accueil, les carences les plus nettes sont relevées pour les jeunes gens âgés de 16 à 18 ans, qui ont dépassé l'âge de la scolarisation légale et ne sont pris en charge que de manière marginale par les services publics de droit commun (notamment les missions d'insertion). Cet état de fait justifierait que le CAI prît en compte leurs difficultés spécifiques pour lier, dans ce cas précis, accueil

et intégration. Il ressort pourtant du cadre posé en 2003 qu'un CAI ne peut être conclu par un mineur de moins de 18 ans.

La Cour recommande d'ouvrir la signature du CAI aux mineurs âgés de plus de 16 ans (pour aligner cet âge sur la condition à remplir pour signer un contrat de travail). Cette mesure permettrait de prendre en compte plus efficacement la situation des intéressés. Pour autant le refus du mineur de signer le CAI ne devrait pas contrarier sur le moyen terme sa capacité à bénéficier de la naturalisation.

b) Donner au CAI des effets juridiques

Le CAI ouvre deux types de droits : le premier, clair, est le bénéfice de formations ; le second, plus flou, est la possibilité, déjà évoquée, d'un cheminement vers l'acquisition de la carte de résident puis celle de la nationalité française. La seule obligation du signataire - outre le respect des valeurs de la République - est l'assiduité aux formations.

Pour donner au CAI tous ses effets juridiques et lui conférer un rôle substantiel, la Cour suggère :

- *de s'assurer que les textes d'application de la loi du 26 novembre 2003 sont susceptibles de fonder les conditions dans lesquelles le signataire du contrat pourra juridiquement bénéficier du respect des termes de son contrat dans les procédures d'attribution de la carte de résident et de naturalisation ;*
- *de mieux asseoir juridiquement le CAI car la lettre du directeur de cabinet du ministre des affaires sociales organisant l'expérimentation du CAI en 2003 paraît, à ce titre, insuffisante si le contrat lie réellement, l'idéal étant d'utiliser un texte législatif pour donner force et valeur symbolique au document ;*
- *d'assurer un suivi minutieux du respect des contrats, c'est-à-dire de l'assiduité aux formations, ce suivi qui doit, en principe, être assuré par l'OMI étant pris en compte pour l'attribution du titre de résident ou lors de la demande de naturalisation ;*
- *d'organiser la « vie du contrat », en le renouvelant et en le réorientant si cela est nécessaire puisque l'accueil et les formations peuvent durer deux ans, tandis que le CAI est conclu pour un an seulement ;*
- *de sanctionner le non-respect du CAI en organisant une procédure de résiliation (qui n'existe pas actuellement) en cas d'absence aux formations, ou de non-respect des valeurs de la République.*

c) *Donner un contenu substantiel à l'accueil du primo-arrivant*

L'objectif affiché est d'organiser la prestation d'accueil en vue de l'intégration des immigrants dans la société française. Pour ce faire, il est nécessaire, au-delà d'une prestation ponctuelle, d'apporter une réponse aux besoins essentiels que sont par exemple le logement et l'emploi.

S'approcher de cet objectif nécessite, selon la Cour, de remplir trois conditions préalables :

- *Rechercher une meilleure articulation sur le fond entre l'accueil et les dispositifs de droit commun, ce qui suppose de créer des liens effectifs avec les services compétents et d'organiser des procédures locales (à travers le plan départemental d'accueil) : la transmission de la demande aux bailleurs sociaux avec l'identification du caractère signalé de la demande sur la plate-forme d'accueil, un bilan professionnel effectué au démarrage de la formation linguistique pour mieux l'orienter, seraient par exemple des voies à suivre. Outre certaines initiatives dont les effets sont encore limités (désignation de correspondants locaux ANPE, diffusion de brochures d'information), un projet plus ambitieux présente de l'intérêt, qui consisterait à assurer un double suivi informatisé, d'une part des signataires du CAI dans le logiciel de gestion des demandeurs d'emploi et, d'autre part, de la situation au regard de l'emploi des signataires du CAI sur l'outil informatique de l'OMI.*
- *Assurer la participation effective des services de l'Etat ou placés sous sa tutelle à la prestation d'accueil. S'il est difficile de contraindre une commune ou un conseil général à participer à une plate-forme, tel ne devrait pas être le cas de la DDTEFP, de l'inspection académique ou de l'agence locale pour l'emploi. La circulaire de novembre 2003 va dans ce sens qui évoque un « véritable service public de l'accueil » en liaison avec les autres services publics et notamment celui de l'emploi ; mais cette préoccupation, qui était déjà présente en 1999, ne s'est guère traduite, jusqu'à présent, par une participation active de ces services.*
- *Garantir la mise en place d'un véritable suivi et d'une évaluation des actions entreprises, sur le plan tant collectif (évaluation des formations par exemple) qu'individuel (le bilan de l'intégration à l'issue de la première année du CAI, puis après deux ans quand s'achève la possibilité de prise en charge par les services spécialisés). Le suivi individuel du parcours des signataires du CAI n'est actuellement pas assuré de manière uniforme. L'OMI*

est chargé par le protocole d'accord du 4 juillet 2003 et par l'article 5 du contrat du « suivi administratif » de l'exécution du CAI et de son évaluation, mais selon des modalités non précisées. A cet égard, on pourrait utilement rechercher la remontée de l'appréciation des migrants eux-mêmes sur la qualité du service qui leur est rendu.

d) Assurer la prise en compte concrète des besoins différenciés d'accueil des immigrants

La circulaire du 24 novembre 2003 prévoit un accueil uniforme, étendu à toutes les catégories juridiques d'immigrants (y compris les travailleurs permanents), avec un tronc commun de « prestations minimales », éventuellement complétées en cas de besoin par quelques services personnalisés. De la même manière, « le contrat sera systématiquement proposé à chaque nouvel arrivant » (circulaire du 23 avril 2003).

Cette conception égalitaire de l'accueil, sous-tendue par l'affirmation d'une mission de service public, considère les primo-arrivants de manière uniforme, sans tenir compte de leurs différences de situations et de besoins. Il est néanmoins permis de s'interroger sur l'obligation faite aux travailleurs permanents envoyés en France par leur entreprise de déférer à la convocation sur la plate-forme et de « bénéficier » des prestations de l'accueil.

La Cour préconise, pour éviter des situations aberrantes conduisant à imposer l'accueil complet à des personnes qui ne s'installeront manifestement pas en France de manière durable, de prévoir une possibilité de différenciation : les personnes qui ne souhaitent pas s'installer définitivement en France (cas des impatriés) pourraient alors recevoir un accueil minimum dont les contours resteraient à définir. La DPM s'est déclarée désireuse d'organiser un mode d'accueil différencié pour ce type de public, mais n'en a pas, à ce jour, défini les principes.

La création d'un service public, prestataire de services pour l'utilisateur de l'accueil, conduit à sortir d'une logique administrative « obligatoire » pour aller vers une meilleure prise en compte des contraintes et besoins de l'immigrant.

La Cour, dans cette perspective, et pour assurer une présence maximale tant lors de l'accueil qu'à l'occasion des formations prescrites, estime que plusieurs mesures sont nécessaires :

- *organiser des plates-formes en soirée ou en fin de semaine, pour prendre en considération les horaires de travail des personnes accueillies ;*
- *faciliter la présence en formation en décalant les sessions de formation vers les soirées et le samedi, en négociant des solutions de gardes d'enfant avec le conseil général et les CAF (par convention ou dans le cadre du comité de pilotage du PDA) ; en revoyant la carte des lieux de formation pour assurer une plus grande proximité géographique avec la résidence, les lieux de formation ne devant pas être nécessairement au chef-lieu de département ;*
- *organiser la formation civique trois à six mois après l'accueil. Le choix actuel d'un délai de quinze jours après l'accueil provient du souhait de lier ces deux phases. Mais les inconvénients qui en résultent sont nombreux (difficulté à se rendre de nouveau disponible malgré son emploi ; sentiment de précipitation ; problème de maîtrise de la langue) et induisent des taux de présence en formation faibles ;*
- *réorienter les formations linguistiques vers l'apprentissage de la langue écrite, même si cela nécessite d'accroître le plafond horaire total (jusqu'à 800 heures²⁰²). Cette évolution, qui répondrait aux besoins professionnels, serait évidemment articulée avec l'effort de formation réalisé par ailleurs par le FASILD dans le cadre de l'intégration des populations d'origine étrangère.*

e) Organiser administrativement l'accueil

La réforme en cours laisse subsister deux modes d'accueil, l'essentiel des immigrants étant accueillis sur une plate-forme offrant des prestations complètes, les autres (soit plus de 20 %) étant accueillis par des structures locales qui devront être conventionnées par les DDASS (collectivités, associations). Le risque de rupture d'égalité entre immigrants, selon qu'ils pourront ou non bénéficier d'un accueil sur une plate-forme d'accueil, est donc réel.

Pour contourner ce risque et organiser un véritable service public de l'accueil respectueux du principe d'égalité, la Cour recommande d'explorer deux solutions envisageables pour les départements ruraux :

202) Le CAI prévoit un maximum de 500 heures, alors que les réfugiés statutaires peuvent bénéficier de 800 heures.

- *La première solution consiste à ne pas forcément accueillir dans le département de résidence, mais plutôt à conduire l'accueil sur la plate-forme d'accueil la plus proche, où qu'elle se trouve. Cette solution, administrativement aisée à mettre en œuvre, ne serait viable qu'à la condition d'accroître légèrement le nombre de PFA pour assurer une relative proximité de tout point du territoire avec ce type de structure (la proximité physique étant un élément de la qualité du service rendu). La question du transport des personnes jusqu'à la plate-forme devrait être préalablement résolue.*
- *La seconde revient à assurer un accueil dans chaque département au moyen de plates-formes provisoires ou itinérantes, qui seraient organisées avec des moyens mobiles au gré des besoins. Les moyens seraient ceux, groupés, de l'OMI et du SSAE : la fusion est, en effet, une occasion de décroiser les effectifs du SSAE et les déployer de manière plus souple sur plusieurs départements.*

Le principal obstacle à la seconde solution est l'organisation de l'examen médical, qui nécessite sur place des installations spéciales (salle d'examen et équipement radiologique). La raison d'être de la visite médicale mérite cependant d'être examinée : compte tenu des objectifs qu'elle comporte actuellement (il s'agit essentiellement d'un bref examen et d'une information sur l'accès aux soins), sa transformation peut être envisagée. La DPM a indiqué à ce sujet à la Cour que « des réflexions sont engagées entre l'OMI, la DPM et la direction générale de la santé, pour réorienter son contenu sur un volet de prévention renforcée et d'incitation au dépistage du VIH ».

La visite médicale peut donc être disjointe de l'accueil lui-même pour devenir une consultation organisée dans l'hôpital le plus proche, la DDASS organisant localement cette évolution.

Sans doute le certificat médical est-il actuellement le document qui permet d'obtenir la délivrance du titre de séjour et, de ce fait, qui contraint l'immigrant à assister à l'accueil. Toutefois, l'accueil sur la plate-forme, qu'elle soit fixe ou itinérante, pourrait donner lieu à la délivrance d'un certificat administratif (et non médical) qui débloquerait la délivrance du titre de séjour. La visite médicale, qui pourrait intervenir plus tard, jouerait son véritable rôle : rendre un service d'ordre médical aux personnes.

Enfin, il paraît intéressant d'étudier la possibilité de généraliser l'expérience engagée localement dans plusieurs départements, consistant à délivrer le titre de séjour à l'occasion du passage sur la plate-forme, en

ne contraignant plus l'immigrant à effectuer pour cela un déplacement spécifique auprès des services préfectoraux. Cette mesure irait dans le sens d'une simplification des prestations délivrées, tant pour l'utilisateur que pour l'administration considérée globalement.

4 – Le lien entre l'accueil et le parcours d'intégration

La récente réforme de l'accueil des primo-arrivants devrait normalement instaurer un lien entre accueil et intégration.

Cette idée n'est d'ailleurs pas nouvelle. Elle inspirait les précédents dispositifs d'accueil des immigrants, lorsque la circulaire du ministère des affaires sociales du 1^{er} juin 1999 précisait : « l'accueil n'est pas une action ponctuelle (...). L'accueil ne se limite pas au moment de l'arrivée de la famille parce que le parcours d'intégration doit se dérouler à son rythme. Cependant, ce parcours sera d'autant plus rapide qu'il aura été mieux anticipé ». La même circulaire rappelait que « les orientations retenues (s'inscrivaient) dans la continuité de celles qui inspiraient la politique d'accueil jusqu'à présent ».

Lorsque la circulaire du ministère des affaires sociales du 24 novembre 2003 relance le dispositif d'accueil en créant le « service public de l'accueil », elle s'inscrit dans la même perspective : l'accueil est décrit « comme une prestation globale associant plusieurs domaines d'intervention (...), qui constituera systématiquement la première étape d'un véritable parcours d'intégration. L'accueil ne se limite pas en effet à la séance de pré-accueil et d'accueil, mais constitue la première phase d'un cheminement plus long qui justifie la contribution coordonnée des services publics et d'autres partenaires pendant plusieurs mois, voire plusieurs années ».

De cette succession de textes, deux constats peuvent être tirés :

- une grande continuité existe sur les objectifs affichés et recherchés ;
- depuis 1993 au moins, l'accueil n'est pas considéré *stricto sensu*, mais comme un acte continu qui intègre l'amont (la préparation de l'arrivée) et l'aval (les actions d'intégration). Distinguer strictement les efforts d'accueil et d'intégration serait dès lors erroné, puisque les deux notions sont étroitement imbriquées.

Il faut pourtant constater qu'au-delà des termes des circulaires et des relances successives du dispositif d'accueil, celui-ci rend au primo-arrivant un service qui demeure essentiellement ponctuel (visite médicale, formalités diverses, bilan linguistique), peu de réponses pouvant être

apportées au cours de l'accueil à ses besoins plus fondamentaux (logement, formation professionnelle, emploi).

Or, il s'agit là d'un problème crucial.

a) Le problème posé

Le HCI a été sensible au risque de voir les insuffisances actuelles se pérenniser au sein du nouveau dispositif. Au-delà des prestations incluses dans le « contrat d'intégration » et conformément à l'une des vocations qu'il lui prête (« individualiser le service rendu grâce à une identification des besoins concrets des nouveaux arrivants »), il a souhaité la mise en place d'un parcours individuel, dénommé parcours d'intégration.

« Compte tenu de ses difficultés à se repérer dans la société d'accueil et des multiples problèmes qu'il rencontre (logement, scolarisation des enfants, emploi), le primo-arrivant devrait pouvoir, en aval des prestations offertes par la structure d'accueil, faire appel à un interlocuteur susceptible de l'aider dans ses démarches et qui pourrait en retour faire régulièrement le point sur l'évolution de sa situation. »

Les carrefours d'intégration au Québec

Le HCI s'est déclaré impressionné par les services rendus au Québec par les carrefours d'intégration. Subdivisions des directions régionales du ministère chargé de l'immigration, ces carrefours proposent une offre de service variée, accessible à toute personne présente sur le territoire depuis moins de cinq ans. Ces structures ont pour partenaires les équivalents locaux des ANPE, CAF, CPAM et chambres de commerce. Tous les services sont offerts. 90 % des « clients » viennent au cours de la première année. Le programme proposé dans les carrefours inclut des sessions de groupe sur les premières démarches nécessaires à l'établissement au Québec. Nombre de prestations sont par ailleurs individualisées : établissement d'un profil pour le marché du travail, aide à la recherche d'emploi, accompagnement pour le logement, etc.

On ne retrouve pas de réelle mise en œuvre de ce qui constitue, pour le moins, le début d'un « parcours d'intégration » dans le relevé de décisions arrêté par le comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003. Certes, l'expression est reprise, mais au pluriel, écartant donc l'idée d'un dispositif unique, aux format et modalités déterminés. Et de fait, les huit mesures annoncées sous cette rubrique (« 1. Construire des parcours d'intégration » puis, paradoxalement : « 1-3. Consolider les parcours

d'intégration ») ont la double caractéristique d'être hétéroclites et de ne pas avoir toujours de caractère réellement opérationnel :

10. « Favoriser l'accès aux droits concernant plus particulièrement les étrangers ;
11. Conforter et cibler les missions des adultes-relais ;
12. Faciliter l'accès des migrants à la prévention et à l'éducation à la santé ;
13. Créer des centres d'apprentissage dans les quartiers ;
14. Développer l'offre de formation au français pour les candidats à la naturalisation ;
15. Encourager l'apprentissage de la langue française par la diffusion de programmes radiophoniques ;
16. Adapter l'offre de logements aux besoins identifiés localement ;
17. Réduire les délais de naturalisation ».

Une ambiguïté subsiste sur le sens à donner au parcours d'intégration, deux interprétations étant indifféremment avancées :

- ce parcours serait celui de l'immigrant en France, durant la période séparant son arrivée sur le territoire et sa complète intégration. Dans ce sens, qui n'a pas de contenu juridique, le parcours ne peut avoir de durée prédéterminée ;
- le parcours d'intégration peut avoir un sens plus administratif, voisin de celui suggéré par la circulaire du 23 novembre 2003, qui précise que l'accueil est la première étape dans un parcours d'intégration, et stipule que l'accueil est un acte durable qui peut s'étaler sur deux ans au plus, au gré des besoins de la personne. Dans ce sens, le parcours peut être compris comme les deux années durant lesquelles l'immigrant bénéficie de prestations d'accueil et d'intégration sans que celles-ci soient distinguées : la seule importance est qu'elles contribuent au même but.

b) Les solutions

La Cour ne peut que recommander que soient rapidement mis en place les moyens susceptibles de permettre la définition et l'application de parcours d'intégration individualisés, quitte à en restreindre le bénéfice à ceux des migrants dont il est prévisible qu'ils connaîtront des difficultés particulières.

Organiser un parcours d'intégration dont l'accueil serait la première étape pourrait conduire, selon la Cour :

- à en définir le sens : la Cour propose à cet égard de considérer que le « parcours d'intégration » est la période de deux ans qui suit l'arrivée en France. Cette définition permet de lier accueil et intégration sans figer entre ces deux concepts une distinction qui ne pourrait qu'être artificielle ;
- à préciser l'ambition du dispositif : assurer l'intégration du primo-arrivant, c'est l'aider à surmonter les difficultés spécifiques liées à sa qualité d'immigrant ; c'est aussi lui permettre de mener à moyen terme une vie normale, ce qui suppose que soient résolues les difficultés matérielles de la vie courante, et notamment les questions d'emploi et de logement (difficultés qui ne sont pas propres aux immigrés) ;
- à mettre en place un dispositif administratif intégrant l'accueil et les politiques sectorielles d'intégration qui, par des actions spécifiques ou de droit commun, soit susceptible de satisfaire les besoins identifiés.

Mettre en place un parcours d'intégration consisterait ainsi à construire un dispositif dont pourrait bénéficier l'immigrant qui en émettrait le souhait (il ne s'agirait pas de rendre l'ensemble du circuit obligatoire pour tous), pendant la période de deux ans fixée par les circulaires de 1999 et 2003.

Ses principales étapes pourraient être :

- la préparation à l'accueil (déjà organisée par les textes pour les procédures de regroupement familial et les conjoints de Français) ;
- l'accueil, qui doit permettre, d'une part, de réaliser un diagnostic précis mettant en évidence, quelle que soit la procédure qui a conduit au séjour en France, les difficultés et besoins fondamentaux de la personne ; d'autre part, d'assurer un lien formel avec les services ou prestations qui, après l'accueil, permettront au primo-arrivant de construire son intégration. La première condition est satisfaite dès lors que l'immigrant est accueilli sur une plate-forme OMI (dont l'utilisation dans l'accueil se généralise). La seconde demeure par contre problématique en dépit des objectifs affichés : la conclusion d'un contrat d'accueil et d'intégration permet, en effet, de satisfaire aux besoins de formation linguistique, mais ne comporte pas de lien organisé avec le service public de l'emploi, les bailleurs sociaux ou même les services sociaux de droit commun ;
- des prestations, articulées avec l'accueil. L'immigrant devrait pouvoir recevoir des prestations personnalisées s'il en exprime le

besoin : établissement d'un bilan professionnel, proposition d'une formation ou remise à niveau. L'organisation de ces liens articulés est un des défis de la mise en œuvre de la circulaire du 24 novembre 2003 : elle est impérative, dès lors que les services susceptibles de répondre à ces besoins sont des services de droit commun et que l'on souhaite donner un sens véritable aux ambitions affichées ;

- des rendez-vous avec un service référent. Ils doivent conduire à dresser un bilan à échéance régulière sur le parcours de la personne. L'établissement de ce bilan doit, surtout, permettre de relancer et de réorienter l'effort réalisé par les « services partenaires » afin de compenser les échecs ou les insuffisances observés. Le contrat d'accueil et d'intégration prévoit, dans son article 5, un « suivi administratif et une évaluation par l'OMI » et précise que cette évaluation permet d'infléchir en tant que de besoin les formations suivies et de « faire le point sur les autres problèmes d'intégration ». L'essentiel paraît donc dit : le souci du suivi de l'immigrant dans son parcours est présent, mais la marge de manœuvre du service qui sera chargé de ce suivi paraît des plus étroites, la véritable réalisation d'un parcours d'intégration abouti (c'est à dire entraînant l'intégration de la personne) imposant de répondre aux problèmes identifiés.

C – Les initiatives du comité interministériel sur les déterminants de l'intégration devraient être renforcées

Le relevé de décisions du comité interministériel d'avril 2003 avait pour objectif et a le mérite de ne négliger aucun des grands dossiers de l'immigration et de l'intégration. Cette ambition louable explique probablement la portée inégale des initiatives, elle-même liée à la diversité des capacités de réaction et d'implication des ministères concernés. Il en résulte la nécessité d'un renforcement du dispositif dans certains secteurs.

Le souci de réalisme impose de bien définir les objectifs, leur précision semblant de nature à assurer aux yeux de tous leur légitimité et leur caractère équitable. Il s'agit :

- de commencer par améliorer la place des demandeurs d'emploi étrangers dans la file d'attente, dès lors qu'ils sont aujourd'hui anormalement pénalisés ;
- de favoriser l'accès à un logement et à un type d'habitat ne constituant pas, pour les familles issues de l'immigration, un handicap supplémentaire ;

- de créer pour leurs enfants les conditions d'une réelle égalité des chances à l'école.

1 – Le logement

On peut s'étonner que la question du logement n'ait pas fait l'objet dans le cadre du comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003 de mesures à la hauteur des enjeux. Ceux-ci avaient pourtant été clairement définis par le HCI en 1998²⁰³ : « Parmi les droits économiques et sociaux dont l'exercice effectif conditionne l'application du principe d'égalité, le droit au logement est l'un des plus fondamentaux au regard de l'intégration. Sans un logement décent, en effet, il sera impossible à la famille de trouver son équilibre, les enfants ne pourront pas effectuer un parcours scolaire normal et les parents ne trouveront pas d'emploi ».

Or, sur cinquante-cinq mesures, deux seulement se rattachent directement à la question du logement : la mesure n° 16 « adapter l'offre de logement aux besoins identifiés localement », qui vise à augmenter le nombre de très petits et surtout de très grands logements généralement adaptés à la composition familiale des ménages immigrés, et la mesure n° 46 « simplifier l'accès aux droits et prestations de droit commun offertes aux travailleurs immigrés », qui traite du problème du vieillissement des occupants de foyers. Une troisième mesure concernant le traitement des foyers de travailleurs migrants semble avoir été ajoutée après coup.

On peut regretter la modestie des suites réservées à ces « décisions ». Les deux dernières ne sont à l'origine d'aucun progrès réellement significatif : les mesures concernant les foyers ne sont que la reprise d'objectifs déjà définis dans le plan de traitement pour 2002-2006 ; les initiatives visant à mieux prendre en compte le problème du vieillissement se bornent pour l'instant à des études ou des projets d'expérimentation.

Quant à la première mesure, sans doute trop ambitieuse, elle a surtout donné lieu à deux circulaires (un seul paragraphe sur le sujet des besoins spécifiques des immigrés) et à la création, au sein du Conseil national de l'habitat, d'un groupe de travail sur la discrimination dans l'accès au logement, à l'édition d'une brochure grand public sur « l'égalité des chances dans le logement », dont il apparaît, vu sa date de diffusion et eu égard aux délais de commande et d'impression, que son

203) Rapport publié en 1998 « *Lutte contre les discriminations : faire respecter le principe d'égalité* ».

principe était bien antérieur à la tenue du comité interministériel. Sans doute la première fiche de bilan établie en janvier 2004 donne-t-elle la clé de ce manque de résultats concrets : « La définition des politiques locales du logement et des actions en faveur du logement des personnes rencontrant des difficultés particulières devrait désormais relever principalement des collectivités locales (structures intercommunales et départements) ». C'est là, au demeurant, un problème majeur qui se trouve posé.

La Cour, considérant que le cadre de la politique du logement va se trouver profondément transformé par la loi sur les libertés et responsabilités locales, recommande que l'Etat trouve un positionnement, les moyens et les procédures nouvelles susceptibles de faire prendre en compte les problématiques de l'immigration sans empiéter sur l'autonomie des collectivités. Une attention toute particulière devra être portée aux « aides à la pierre ». Par ailleurs, l'Etat, responsable de la politique d'intégration, devra, à l'échelon national ou local, dans le cadre des conventions de délégation ou celui des programmes locaux de l'habitat (PLH), être particulièrement attentif à la prise en compte d'objectifs se rapportant à l'intégration et à la mixité.

C'est à cette condition que l'action déterminée et quantifiée qui est nécessaire sera possible. Celle-ci va s'organiser à titre principal selon quatre orientations générales, le traitement des foyers de travailleurs migrants et l'hébergement des demandeurs d'asile appelant par ailleurs des solutions spécifiques :

- l'offre globale de logements sociaux doit être relancée ;
- des mesures d'accompagnement en direction des populations issues de l'immigration doivent être définies et mises en œuvre ;
- une impulsion plus grande doit être donnée par les pouvoirs publics aux actions en faveur du logement des immigrés ;
- la lutte contre les discriminations dans le domaine du logement doit mieux se concrétiser.

a) L'offre de logements doit être relancée

Nombre de rapports ont établi le constat d'une insuffisance globale de l'offre de logements, insuffisance particulièrement marquée dans les secteurs à forte densité de personnes issues de l'immigration ; cet écart entre offre et demande concerne tant le logement considéré globalement que le logement social. La Cour prend notamment acte du récent

« rapport Pommellet »²⁰⁴, qui met en évidence l'insuffisance de l'offre de logements en Ile-de-France, région dans laquelle la présence de personnes issues de l'immigration est particulièrement forte. Le ministre de l'équipement présentant ce rapport, soulignait d'ailleurs que « tous les indicateurs illustrent le déséquilibre entre l'offre et la demande » et présentait une série de dispositifs destinés à remédier à cette situation.

La Cour rappelle qu'aucune amélioration des conditions de logement des personnes issues de l'immigration, aucune mesure d'accompagnement ou de lutte contre les discriminations, ne pourra être efficace aussi longtemps que persistera le déséquilibre actuel entre l'offre et la demande.

b) L'action des structures administratives doit être confortée

Le pilotage des actions consacrées au logement des immigrés relève de plusieurs autorités qui parviennent difficilement à exercer pleinement leur rôle dans ce domaine.

La DPM a dû traiter en priorité, depuis le début des années 2000, la question de l'hébergement des demandeurs d'asile et n'exerce pas en matière de logement le rôle d'impulsion que l'on pourrait attendre d'elle. La DGUHC²⁰⁵ occupe une place centrale dans la mesure où l'essentiel de la politique consacrée au logement des immigrés repose aujourd'hui sur des dispositifs de droit commun mais cette question ne constitue qu'une thématique parmi d'autres dont elle a la charge : personnes âgées dépendantes, personnes handicapées, jeunes, familles monoparentales, grandes familles, accédants en difficulté, saisonniers et gens du voyage. Enfin, créée en 1998, la commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI), qui constitue à la fois une structure de coordination entre ministères réunie périodiquement et une structure administrative permanente, est censée formuler toutes propositions et coordonner l'ensemble des actions relatives au logement des populations immigrées et de leurs familles. Malgré la participation ponctuelle de son délégué général à l'élaboration de textes, cette structure, principalement occupée par le plan de traitement des foyers de travailleurs migrants, n'a qu'imparfaitement exercé cette mission. De surcroît, conçue comme « une commission de ministres garantissant une pleine responsabilité politique » selon les termes employés en 1998 par le ministre des affaires

204) « Relancer l'habitat en Ile-de-France par la mobilisation des actifs fonciers publics », rapport au ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, établi par M. Pierre Pommellet, octobre 2003.

205) Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.

sociales, elle apparaît en fait comme une commission de responsables administratifs.

La Cour relève que le rattachement du secrétariat d'Etat au logement au ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale pourrait avoir, en la matière, des effets positifs. Si les administrations concernées par la question du logement des immigrés (DPM, DGUHC, CILPI, DIV) étaient déjà habituées à dialoguer, ne serait-ce que dans le cadre de la CILPI, cette réorganisation gouvernementale devrait donner une impulsion politique nouvelle dans la mesure où toutes ces structures administratives sont désormais placées sous la responsabilité d'une même autorité politique.

Il paraît également souhaitable que la CILPI devienne le cadre d'orientation des actions en faveur du logement des immigrés, et comme prévu à l'origine.

c) Les conditions de mise en œuvre de mesures d'accompagnement

Il est inutile, en matière de mesures d'accompagnement, de définir à nouveau des objectifs. Ils ont été déjà clairement énoncés, notamment dans le rapport 1999 de la CILPI : « Il ne s'agit pas de survaloriser cette spécificité et de revenir à un logement adapté ou "pour immigrés" mais le nier ne permettrait pas de rattraper le retard constaté dans les conditions de logement de ces populations et conduirait à se contenter le plus souvent d'expédients. Il faut clairement affirmer que le choix de la banalisation doit s'accompagner d'une attention constante portée à la manière dont les dispositifs dits "de droit commun" répondent à ces besoins, ne pas hésiter à s'abriter derrière un principe de non-stigmatisation pour refuser tout ajustement de ces politiques. »

La Cour estime que ces préconisations restent d'actualité et que le recours à des politiques de droit commun en matière de logement ne doit pas conduire les pouvoirs publics à négliger les difficultés spécifiques rencontrées par certaines populations issues de l'immigration.

La prise en compte dans les politiques de droit commun d'objectifs précis en matière de logement des immigrés a connu une première traduction à l'occasion de la préparation des contrats de ville pour la période 2000-2006 : des directives du Premier ministre puis du ministère de la ville ont demandé aux préfets de s'assurer que la thématique de l'intégration serait traitée dans les contrats de ville.

La Cour estime qu'il convient de s'assurer que les intentions ainsi affichées ont donné lieu à des mesures concrètes.

Mais il importe aussi de veiller à ce que la mise en œuvre de telles mesures soit entourée de précautions garantissant leur acceptation par la communauté des locataires.

La plus grande prudence devrait être observée à l'égard de la médiatisation d'opérations de relogement d'occupants de squats ou des expédients consistant en l'attribution de villas à des ménages en difficultés, opérations qui, dans la mesure où elles ne peuvent se reproduire à grande échelle, sont de nature à faire naître un sentiment d'injustice auprès de demandeurs plus anciens quelle que soit leur origine.

d) Une lutte contre les discriminations prenant mieux en compte le phénomène des discriminations collectives

Ce n'est qu'avec la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002²⁰⁶ que s'est concrétisé le volet logement de la politique de lutte contre les discriminations. Elle aménage notamment la charge de la preuve en cas de litige²⁰⁷. Après la CNIL qui, dans son 22^{ème} rapport d'activité portant sur l'année 2001, avait mentionné certaines pratiques « de nature à susciter l'inquiétude des demandeurs de logements, en alimentant des suspicions de discriminations à leur égard », la mission interministérielle d'inspection du logement social MILOS, dans son rapport 2002, a noté « qu'il existe un décalage significatif entre des règles juridiques exigeantes (...) et une pratique non conforme aux textes (...). » Plus récemment, un groupe de travail du Conseil national de l'habitat (CNH) a rendu des conclusions sur la question des discriminations dans l'accès au logement.

La Cour relève que les dispositifs actuels s'intéressent essentiellement aux discriminations de caractère individuel et négligent, à tort, une forme de discrimination dans l'accès au logement social que l'on peut qualifier de « discrimination collective » ou, selon la formule retenue par le CNH, de « processus discriminatoire collectif et cumulatif ».

Sur la base des analyses et des orientations présentées par le CNH, qui prennent en compte cette dimension du problème, il convient maintenant que les pouvoirs publics définissent les mesures concrètes permettant de s'assurer que les refus d'attribution de logements sociaux

206) Loi n° 2002-73 du 17 janvier relative à la modernisation sociale, chapitre III, article 157 et suivants.

207) Voir supra chapitre II - III H.

à des demandeurs issus de l'immigration ne le sont que pour des raisons objectives.

Dans cette perspective, la Cour juge indispensable que les priorités retenues par les parties prenantes aux commissions d'attribution (préfecture, communes, mouvement 1 %, bailleurs sociaux) ou par les commissions elles-mêmes soient plus clairement définies qu'elles ne le sont actuellement, si nécessaire après débat public local, afin que les choix puissent être appréciés au regard de critères connus de tous.

Il conviendra, dans un deuxième temps, de désigner l'autorité qui sera chargée à l'échelon national ou local de vérifier que les choix de la commission d'attribution, au regard des priorités définies localement mais aussi d'une analyse statistique des attributions faisant appel si nécessaire à des comparaisons avec les résultats observés sur d'autres sites, ne sont pas discriminatoires.

e) La levée des obstacles à la réalisation du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants

On a pu déjà constater que le bilan du plan de traitement des foyers des travailleurs migrants, sans être négligeable, n'est pas à la hauteur des ambitions initiales, ce qui a justifié sa prorogation jusqu'en 2007. La stratégie retenue dans le cadre du plan quinquennal n'a pas empêché, par exemple, les difficultés actuelles de traitement des foyers sur-occupés. On peut considérer qu'il aurait été préférable de se concentrer sur les foyers posant le plus de problèmes, pour la plupart des foyers sur-occupés accueillant des personnes originaires d'Afrique subsaharienne. Les services et organismes publics interrogés sur ce point dans le cadre de l'enquête maintiennent que l'objectif prioritaire est d'améliorer, partout où cela est nécessaire, les conditions de vie dans les foyers en adoptant des mesures d'habitat moderne, les foyers sur-occupés constituant des cas préoccupants mais malgré tout minoritaires.

Ce plan mérite cependant d'être poursuivi compte tenu d'acquis indéniables. Les pouvoirs publics possèdent désormais, grâce à l'action de la CILPI, une connaissance de la situation de chaque foyer, ce qui mérite d'autant plus d'être souligné qu'elle tranche avec la faiblesse des informations disponibles sur la situation du logement des immigrés hors foyers. Il apparaît ensuite que les démarches pour faire accepter aux différents intervenants à l'échelon local (en particulier aux communes) le principe du traitement d'un foyer et pour constituer un projet impliquent un travail de longue haleine qu'il convient de poursuivre. Enfin, les efforts entrepris sous l'égide de la CILPI pour porter remède à la situation

financière préoccupante de plusieurs gestionnaires de foyers doivent être relevés. Toutefois, la Cour recommande qu'une attention particulière soit accordée à certains problèmes :

- la sur-occupation des foyers :

Le problème de la sur-occupation de foyers a été fort bien analysé par la CILPI en 2003. Il n'en demeure pas moins que les solutions manquent et que les parties prenantes sont démunies dans la mesure où le phénomène réapparaît même dans des foyers rénovés dont certains faisaient pourtant figure, à juste titre, de réussites. La dégradation de la situation est contraire à l'objectif premier du plan qui est d'améliorer les conditions de vie des occupants ; la crédibilité du plan serait également gravement remise en cause si les infrastructures devaient revenir rapidement à l'état antérieur malgré les lourds investissements financiers consentis.

La Cour estime donc indispensable que les pouvoirs publics, quelle que soit la complexité de la tâche, mènent une action résolue, et au besoin répressive, pour lutter contre le phénomène de sur-occupation, a fortiori dans les foyers récemment traités. Ceci implique que les projets aient été accompagnés de solutions de relogement ; mais ceci implique aussi que les décisions de justice soient exécutées, que des contrôles soient réalisés pour limiter la présence d'irréguliers et que les activités illicites ou présentant des risques pour la sécurité ou l'hygiène soient interdites lorsque les tentatives de normalisation de leur cadre d'exercice ont échoué.

- le financement :

Le financement du plan de traitement par l'Etat a suscité quelques inquiétudes au cours des dernières années et retardé la réalisation de plusieurs opérations. Il apparaissait en effet que les plus gros projets (surtout en Ile-de-France) grevaient une part souvent très importante des crédits alloués aux directions départementales de l'équipement et nécessitaient des arbitrages difficiles avec des opérations ne concernant pas les foyers. Ce problème a cependant trouvé une solution en 2004 dans plusieurs régions avec la constitution de réserves régionales permettant de faire face au financement des projets les plus coûteux.

La Cour note que ce problème risque de réapparaître dans l'avenir, sous une autre forme, dès lors que les responsabilités de l'Etat en matière d'aides à la pierre sont transférées par délégation aux collectivités territoriales. Il s'agira alors de veiller à ce que des moyens financiers exceptionnels soient attribués aux communes ayant à financer

un projet de traitement de foyer afin que les enveloppes courantes n'en soient pas durablement affectées.

- le vieillissement des occupants :

Le vieillissement des occupants, tout particulièrement des personnes d'origine maghrébine, constitue un défi pour l'avenir. Si des études de la SONACOTRA et un rapport de l'IGAS remis en novembre 2002 ont permis de clarifier le débat, les foyers rénovés, et a fortiori non encore rénovés, devront se préparer à faire face à ce problème.

La Cour juge indispensable que les recommandations faites par l'IGAS soient mises en œuvre non seulement en matière de logement mais encore en matière d'accompagnement social où les avancées paraissent pour l'instant très limitées.

Par ailleurs, les études sociologiques menées auprès des occupants de foyers parvenus à l'âge de la retraite montrent que l'idée intuitive selon laquelle les immigrés, une fois accomplie leur vie active en France, aspireraient à retourner dans leur pays d'origine et rejoindre leur famille restée sur place, n'est pas totalement fondée. Il apparaît en revanche que pour diverses raisons psychologiques (perte de contact progressive avec les enfants, risque de faire ressortir un relatif échec du séjour en France) mais aussi matérielles (crainte de ne pouvoir bénéficier dans leur pays d'origine d'un système de soins comparable), une majorité d'immigrés ne souhaite pas quitter les foyers ou, du moins, souhaite conserver un lien avec ceux-ci. Cet état de fait ne doit cependant pas conduire à écarter toute initiative en la matière.

Il apparaît en particulier que la pratique des allers-retours entre la France et les pays d'origine perturbe la gestion de certains foyers : une absence supérieure à six mois entraîne en principe la perte du droit à allocation (par exemple l'APL), ce qui a pour effet d'aggraver la situation financière des gestionnaires de foyers qui la perçoivent. Mais il n'est pas certain que ces dispositions soient toujours appliquées et que des allocations ne soient pas indûment versées.

En tout état de cause, la Cour se doit de relever que cette situation est d'autant moins satisfaisante que les problèmes risquent de s'accroître avec le vieillissement des occupants. L'examen de cette question sous l'égide de la CILPI, qui figure parmi les actions retenues par le comité interministériel du 10 avril 2003, devra rapidement aboutir à des solutions concrètes.

De manière plus générale, les pouvoirs publics eux-mêmes semblent considérer que la situation sociale des travailleurs immigrés

âgés, aujourd'hui retraités, qui continuent de vivre en France, garde tout son intérêt et son actualité. En témoigne la demande d'avis adressée sur ce sujet le 16 février 2004 par le Premier ministre au HCI.

La Cour estime nécessaire que, pour la fraction d'occupants actuels de foyers qui seraient disposés à quitter leur foyer pour regagner leur pays d'origine mais qui hésitent pour des raisons matérielles à rompre le lien avec la France, des solutions soient étudiées. Le « rapport Cuq »²⁰⁸ avait, en son temps, recommandé de favoriser le retour des personnes concernées dans leur pays d'origine en mettant en œuvre deux mesures :

- *le règlement des pensions et retraites par les consulats de France dans les pays d'origine ; cette proposition était inspirée par le constat que leurs bénéficiaires ne font pas confiance aux administrations de leur pays quant au versement effectif des sommes dues ;*
- *la création de résidences médicalisées spécialisées dans les pays d'origine au profit de ceux des immigrants qui souhaitaient rentrer chez eux.*

Il est dommage que ces propositions n'aient jamais été expérimentées quand bien même elles ne concerneraient qu'une fraction des occupants actuels des foyers.

f) Le problème particulier des demandeurs d'asile

S'agissant du problème particulier posé par les demandeurs d'asile et les déboutés, la Cour a pris connaissance avec intérêt des propositions formulées par le rapport de la mission commune IGA-IGAS de janvier 2004 relatives :

- à l'amélioration du dispositif CADA, tenant tant à la couverture de la demande d'hébergement des publics prioritaires actuels et des personnes isolées qu'à la poursuite de la répartition des places de CADA par le rapprochement des taux d'équipement des régions ;
- à l'accueil par les CHRS des seuls publics en voie d'insertion (en limitant le recours à l'ALT aux sorties de réfugiés)²⁰⁹;

208) Mission d'études sur la situation et le devenir des foyers des travailleurs immigrés, rapport remis au Premier ministre par M. Henri Cuq, député, avril 1996.

209) Centres d'hébergement et de réinsertion sociale ; allocation de logement temporaire.

- à la transformation des hôtels, dès lors qu'ils sont devenus un mode d'hébergement massif et durable, en CADA ou en hôtels sociaux, en assurant un suivi des personnes se référant au standard du CADA ;
- à la création d'un système d'information unique pour connaître en temps réel les disponibilités.

Elle relève également que la loi du 10 décembre 2003 relative à la réforme du droit d'asile et ses textes d'application à paraître devrait avoir des effets non négligeables mais aussi contradictoires sur le dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile²¹⁰.

2 – L'école

Si la relance du comité interministériel à l'intégration a eu des effets positifs sur la prise en considération par divers départements ministériels de leurs responsabilités particulières en matière d'intégration, cela se vérifie tout particulièrement dans le cas du ministère de l'éducation nationale et, plus précisément, de la direction de l'enseignement scolaire (DESCO). Il est vrai qu'il s'agissait du cas où la prise de distance avec le dossier posait le plus de problèmes : l'affirmation d'une obligation d'offre de formation s'avérait primordiale.

Ce ne sont pas tant les mesures annoncées au comité interministériel d'avril 2003 ou leur mise en œuvre qui retiennent l'attention qu'un véritable changement d'état d'esprit dont les effets sont déjà perceptibles dans le mode de gestion des enfants nouvellement arrivés en France (ENAF).

En réalité, la plupart des mesures figurant au relevé des conclusions du 10 avril 2003 s'apparentaient à des pétitions de principe.

210) Certaines dispositions devaient se traduire par une augmentation du besoin en hébergement. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2004, tous les demandeurs d'asile dépourvus de revenus suffisants ont accès aux prestations réservées auparavant aux seuls demandeurs d'asile conventionnel : l'hébergement accompagné ou le versement de l'allocation d'insertion. En outre, la DPM a indiqué à la Cour que le choix entre ces deux possibilités sera à terme supprimé lorsque les capacités d'accueil spécialisées le permettront, l'hébergement accompagné devenant la seule solution proposée. En revanche, le raccourcissement espéré des délais d'instruction des demandes d'asile et des recours pourrait fluidifier le dispositif national d'accueil et desserrer la contrainte pesant actuellement sur les capacités d'hébergement. La DPM estime à cet égard qu'un raccourcissement des délais de traitement des dossiers, toutes procédures confondues, à six mois (au lieu des dix-huit mois constatés en 2003) permettrait d'héberger en CADA trois fois plus de demandeurs d'asile.

La DESCO a fait savoir que ces mesures avaient été initiées dès la rentrée 2003-2004 et devraient être reconduites en 2004-2005 « sous réserve que les financements le permettent ».

- . Mesure n° 3/11.3 : Renforcer les formes adaptées de scolarisation au profit des élèves primo-arrivants
- . Mesure n° 4/11.4 : Préparer l'insertion sociale et professionnelle des jeunes étrangers de 16 ans nouvellement arrivés en France
- . Mesure n° 18/21.1 : Soutenir les enseignants dans leur mission d'accueil des élèves dans leur diversité
- . Mesure n° 19/21.2 : Refondre les outils d'information et d'orientation scolaire
- . Mesure n° 26/21.9 : Créer l'émulation en liant des établissements scolaires des quartiers à des partenaires
- . Mesure n° 28/21.11 : Encourager l'accès aux arts et à la culture
- . Mesure n° 34/22.6 : Généraliser le parrainage des jeunes sous statut scolaire / Renforcer le lien Ecole-Entreprise
- . Mesure n° 37/22.7 : Préparer aux concours et informer les candidats aux métiers de la fonction publique (*cette mesure devait être initialement portée par la DGAFP*)²¹¹
- . Mesure n° 42/31.5 : Dynamiser les missions civiques de l'école
- . Mesure n° 44/31.7 : Reconnaître les apports des musiques étrangères dans la constitution du patrimoine de la musique française (*cette mesure relève des compétences du ministère de la culture*)
- . Mesure n° 51/33.1 : Promouvoir à l'école dès le plus jeune âge le respect mutuel filles/garçons

Quant aux deux mesures les plus significatives, les résultats enregistrés un peu plus d'un an plus tard dénotent un niveau inégal de progrès.

Pour ce qui concerne la mesure n° 20/21.3 « Cibler les dispositifs des bourses au mérite », le ministère déclare avoir resserré son dispositif ; l'objectif poursuivi d'avoir 10 000 bénéficiaires en deux ans aurait été

211) Direction générale de l'administration et de la fonction publique.

atteint à 50 % dès la rentrée 2003 : 4 954 élèves des établissements des territoires de la politique de la ville auraient reçu une bourse au mérite.

Au sujet de la mesure n° 25/21.8 Etendre le dispositif « école ouverte » à toutes les académies, l'augmentation du nombre de semaines offertes (3 688 dans 663 établissements en 2004 contre 3 019 dans 573 établissements en 2003) se traduit par une hausse de 17 % de la participation budgétaire de l'éducation nationale ; la circulaire aux établissements pour la rentrée 2004-2005 incite à l'intensification du dispositif notamment sur les territoires de l'éducation prioritaire.

En revanche, les indices d'une prise de conscience peuvent être trouvés sur d'autres terrains. Pour la première fois, à la connaissance de la Cour, la spécificité des difficultés que peuvent rencontrer nombre d'élèves issus de l'immigration a été expressément reconnue.

Sept catégories de handicaps ont pu ainsi être identifiées. L'origine socio-économique défavorisée, voire très défavorisée des familles est un premier constat général, dont témoigne en particulier la situation de bon nombre des enfants originaires d'Afrique subsaharienne. Langue de scolarisation, le français est inégalement maîtrisé et nécessite un effort général de mise à niveau de dispositifs spécifiques en fonction des besoins. L'absence de scolarité antérieure ou encore une scolarité antérieure très chaotique constituent un autre handicap qui se répand dans la période la plus récente de l'immigration, avec des conséquences plus dommageables encore chez les jeunes adultes. Un quatrième handicap tient à la concentration spatiale qui, après avoir conduit nombre de familles sur les sites les plus difficiles du territoire, les rassemble ensuite dans les mêmes établissements au risque de faire déboucher le ghetto social sur un ghetto scolaire. Un autre handicap, conséquence directe du précédent, est « l'ethnisation rampante » dans l'allocation de l'offre de formation : ce risque est loin d'être toujours conjuré, comme en témoigne la montée des manifestations de racisme ou encore la discrimination, que l'on retrouve en particulier dans les difficultés d'accès aux stages en entreprise, ou dans les modes de regroupement des élèves qui peuvent être retenus dans certaines filières de formation professionnelle. Un sixième handicap fréquemment rencontré est une baisse de l'estime de soi qui atteint l'élève, « sur fond d'une famille qui sort de l'épreuve » et dont le défaut d'information tout autant que le fatalisme peut inhiber les initiatives éducatives. Un dernier obstacle à l'égalité des chances résulte de l'inégale capacité des enseignants à répondre positivement et efficacement aux défis didactiques et pédagogiques que peuvent représenter des besoins spécifiques nécessitant fréquemment une part de prise en charge individuelle des élèves.

En se combinant à des degrés divers selon le parcours et l'histoire personnelle, ces handicaps se cumulent ; ils font ainsi peser sur les élèves de lourds risques d'échec, tout en diminuant très sensiblement l'expression des potentialités initiales de ces jeunes et de la diversité culturelle apportée par l'immigration.

a) La scolarisation des élèves nouvellement arrivés en France (ENAF)

S'agissant des ENAF, les résolutions paraissent claires. En écho aux mesures 3/11.3 et 4/11.4 du comité interministériel d'avril 2003, la circulaire de rentrée 2004 entend ainsi répondre au besoin de pilotage de la scolarisation des ENAF par un ensemble de nouvelles mesures qui paraît cohérent.

Elle prévoit pour les ENAF une « adaptation du réseau des dispositifs particuliers » qui repose sur « l'analyse des flux et de la durée des séjours dans les CLIN et les CLA au cours de ces dernières années »²¹². Si les élèves, en particulier les adolescents, ont été antérieurement scolarisés, « on doit viser au plus vite l'intégration dans une classe ordinaire ».

S'agissant plus précisément de l'intégration scolaire et professionnelle des jeunes issus de l'immigration, « une attention spécifique » doit être apportée aux parcours des ENAF jeunes peu scolarisés antérieurement, ainsi qu'aux « adolescents qui arrivent en France à l'âge limite de l'obligation scolaire, voire au-delà de 16 ans ». L'insertion est visée par les moyens de droit commun (mission générale d'insertion) mais aussi par des mesures spécifiques d'accueil et de formation pour les jeunes de plus de 16 ans, développées en 2004 dans 10 départements, dans le cadre des contrats d'accueil et d'intégration.

La Cour prend acte des orientations retenues. Elle recommande qu'on veille à ce que les ENAF puissent toujours bénéficier des mesures de droit commun prioritairement réservées aux élèves en grande difficulté : parrainage par le milieu professionnel, alternance collège / entreprise, diversification horaire de la classe de troisième, mise en place d'un « projet pluridisciplinaire à caractère professionnel en BEP », ouverture de « sections expérimentales préparant en trois ans au baccalauréat professionnel ».

212) Classes d'initiation (CLIN) et classes d'accueil (CLA)

b) La scolarisation de l'ensemble des élèves issus de l'immigration

S'agissant de l'ensemble des élèves issus de l'immigration, la Cour estime que la situation qu'elle a décrite appelle cinq types d'actions : une meilleure implication du ministère de l'éducation nationale dans des actions menées aujourd'hui par d'autres instances : l'identification des publics ; l'accueil des élèves dans les établissements ; l'implantation et l'insertion des actions éducatives sur le territoire ; l'orientation des jeunes en fin de scolarité.

- Une meilleure implication du ministère :

Le ministère de l'éducation nationale doit apporter sa collaboration à des actions conduites, en l'espèce, par d'autres instances quand elles servent l'intérêt général ; il doit assumer ses responsabilités quand l'intervention de ces instances résultait de sa propre inaction.

De ce point de vue, la Cour recommande :

- que le ministère intègre explicitement le traitement des difficultés des divers publics issus de l'immigration dans la hiérarchie de ses priorités et en affiche la traduction financière ;

- que le ministère, par l'intermédiaire des autorités académiques concernées, s'implique systématiquement dans l'accueil des familles de primo-arrivants, ce qui permettra de lier l'information des parents, l'évaluation-orientation des enfants, ainsi que la détection des effectifs prévisibles, notamment d'ENAF. Il est anormal et dommageable que le ministère ne soit présent que de manière intermittente sur les plateformes d'accueil ;

- que le ministère, dans un souci pédagogique et afin de bien coordonner l'application des programmes et les actions de soutien, prenne la maîtrise de l'organisation des actions dites d'accompagnement. Un redéploiement en sa faveur des crédits affectés par le FASILD pourrait être parallèlement envisagé.

- Le suivi des élèves concernés :

Si l'on souhaite que les élèves issus de l'immigration soient intégrés dans l'engagement en faveur de « la réussite de tous les élèves », une information claire et à jour sur les parcours des élèves, l'identification des handicaps lorsqu'ils sont spécifiques ou lorsqu'ils affectent aussi d'autres catégories d'élèves, une bonne connaissance des liens entre les handicaps scolaires et les handicaps familiaux, sont absolument indispensables. Un tableau de bord détaillé est d'autant plus

nécessaire que les handicaps spécifiques des élèves issus de l'immigration, qui sont généralement lourds, se différencient nettement selon les parcours scolaires d'intégration.

La Cour recommande en conséquence qu'un dispositif national d'enregistrement périodique des cursus et des résultats permette de connaître et de distinguer les handicaps spécifiques à des fins d'action pédagogique territoriale et locale. Il s'agit en particulier d'adapter les modalités de traitement des difficultés scolaires aux données des principaux parcours visant la réussite scolaire, et d'abord dans les zones de forte concentration urbaine, qu'elles relèvent ou non de l'éducation prioritaire.

- L'accueil dans les établissements :

La Cour a pris acte de l'engagement de la DESCO pour un net resserrement des partenariats notamment avec les collectivités territoriales, qui conditionne la continuité de l'action éducative pendant les cours et hors de l'école dans le temps scolaire et ceci sur les deux degrés de l'enseignement scolaire.

La Cour recommande qu'un suivi précis et territorialisé soit assuré pour tous les éléments de cette politique d'accueil, qui est la clef de l'adhésion des familles sans laquelle cette politique ne peut réussir ; elle recommande qu'une évaluation annuelle des actions entreprises soit coordonnée par la DESCO et qu'elle fonde l'ajustement des mesures en fonction des résultats enregistrés.

La Cour recommande également que les ZEP soient des terrains privilégiés pour la mise en œuvre des innovations pédagogiques les plus susceptibles de réduire les handicaps des élèves concernés. Elle souhaite que l'Etat, en tant que garant de l'égalité des chances, apporte aux collectivités territoriales les moyens d'accompagner un aménagement du temps scolaire qui permette un rythme d'acquisition des connaissances – sur la journée, la semaine et l'année – compatible avec les possibilités des élèves, et qui offre, parallèlement, une gamme d'activités sportives et culturelles de nature à renforcer chez ces derniers le développement de leur confiance en leurs capacités.

La Cour a relevé par ailleurs l'intention du ministère de l'éducation nationale de favoriser l'accès aux grandes écoles et l'exploration, dans cette perspective, de deux pistes :

- la création de pôles d'excellence dans les ZEP (une expérience est menée dans l'académie de Toulouse avec le soutien d'écoles d'ingénieurs et de l'université) ;

- la mise en place d'un soutien scolaire aux élèves des ZEP pour les aider à accéder aux classes préparatoires aux grandes écoles.

La Cour recommande que les sections dites originales, ou d'excellence, ou les classes préparatoires qui pourraient être créées en ZEP, soient dotées des moyens en personnel enseignant et en crédits pédagogiques pour prévenir leur dévalorisation.

- *L'implantation et l'insertion des actions éducatives sur le territoire :*

La déconcentration de la carte scolaire et de la carte des formations est un acquis de la décennie écoulée, qui vise l'ajustement de l'offre scolaire aux données territoriales, et ainsi à l'égalisation des chances de réussite.

L'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche a souhaité « une régulation forte par les autorités académiques pour faire de la carte des formations un instrument dynamique et non le fruit d'un constat ». Cette régulation doit d'abord tout naturellement profiter au rééquilibrage de l'offre de formation sur les territoires où l'égal traitement des élèves est le plus menacé.

La Cour recommande en conséquence de clarifier la prise en compte des populations issues de l'immigration dans l'enseignement scolaire du second degré, en particulier dans les collèges des zones d'éducation prioritaire, ainsi que dans tous les contextes où ces élèves présentent des handicaps spécifiques que la carte des formations devra localement corriger.

Cependant, cette correction ne saurait se mener sans une réflexion sur les modalités actuelles de la prise en charge des élèves : à cet égard, la faible proportion des places d'internat au collège (7 % contre 22 % au lycée) est un incontestable désavantage pour ces élèves.

La Cour recommande donc la relance de la construction d'internats, notamment d'internats de semaine. Un objectif national pourra être fixé avec une carte des priorités pour les établissements les plus concernés.

La Cour recommande, dans le même esprit, la prise en compte des besoins d'accompagnement de l'élève à la faveur d'un réexamen des conditions d'octroi des divers types d'aides individuelles.

- *L'orientation des jeunes en fin de scolarité :*

L'éducation à l'orientation est une priorité de la direction de l'enseignement scolaire ; elle porte aussi bien sur l'amélioration des

dispositifs scolaires que sur les conditions d'un choix réfléchi des élèves. La proportion des élèves orientés vers les diverses filières débouchant du collège appelle une réflexion nationale sur l'adéquation entre les décisions d'affectation des élèves, l'information des familles et les débouchés professionnels.

La Cour souhaite que la mise en œuvre de la « réduction forte » des sorties sans qualifications, visée explicitement par la DESCO, prenne en compte la forte proportion qu'y occupent les jeunes issus de l'immigration, et plus particulièrement ceux de l'immigration récente.

c) Le problème posé par l'enseignement des langues et cultures d'origine

Le HCI a estimé, dans son rapport de novembre 2000 sur « L'Islam dans la République », que devait être substituée aux pratiques actuelles une nouvelle approche de l'enseignement des langues et cultures d'origine. Il avait déjà souligné, dans son rapport de 1995 consacré aux « liens culturels entre intégration et culture d'origine », que « l'intégration suppose une connaissance de soi, de ses origines, et c'est cette connaissance qui permet une intégration réfléchie, assumée et donc réussie. La connaissance permet aussi de se détourner des travestissements de la culture d'origine. Le retour à une identité sans recherche de connaissance peut se traduire par la seule adoption de signes extérieurs d'appartenance, par un rigorisme supplantant la compréhension ».

Le HCI recommandait ce qui suit : « Si la connaissance de la culture d'origine est un élément d'autant plus indispensable que sa méconnaissance fait bien souvent de l'Islam l'unique référent identitaire, elle doit être dispensée de manière ouverte et s'adresser à l'ensemble de la communauté scolaire afin de faciliter le “vivre ensemble”. Aux générations issues de l'immigration, elle permettra de mettre en perspective, sur des plans historique, politique et artistique, leur culture ; aux autres, elle aidera à lever un certain nombre de préjugés ».

La Cour a constaté l'existence d'appréciations contradictoires sur le sujet. Le ministère de l'éducation nationale est lui-même très circonspect, compte tenu du bilan mitigé des enseignements déjà mis en place.

La Cour a pu noter que dans le cadre de la préparation du comité interministériel à l'intégration 2004, le cabinet du Premier ministre avait demandé qu'un bilan fût fait sur l'apprentissage des langues d'origine et qu'une réflexion fût engagée sur une évolution du dispositif existant.

La Cour souhaite que la réflexion soit étendue aux cultures d'origine. Elle recommande qu'un arbitrage soit rendu le plus rapidement possible pour sortir des incertitudes actuelles.

3 – L'apprentissage du français

Réaffirmer l'importance de l'apprentissage de la langue au cœur d'un processus global d'intégration doit conduire à une logique de parcours de formation s'appuyant sur une valorisation des premiers apprentissages : le volet linguistique du CAI n'est qu'un élément d'un dispositif linguistique plus large, qui doit permettre un accès effectif au droit commun de la formation et de l'emploi. S'il revient à l'Etat et aux collectivités publiques de veiller à la mise en place de cette formation, force est de constater que l'éclatement des dispositifs et des structures compétentes pose la question de l'efficacité des actions conduites, en tout cas de leur articulation.

L'agence nationale de lutte contre l'illettrisme a exposé, en réponse à la Cour, que « toutes les préoccupations d'accès aux savoirs de base, aux compétences de base, que sont la lecture et l'écriture pour les personnes en situation d'illettrisme, rejoignent la problématique de l'alphabétisation et de l'acquisition du français comme langue seconde ou étrangère pour les migrants faiblement scolarisés dans leur pays de résidence », avant de constater « l'existence, au niveau national de séparations administratives, de cloisons relativement étanches (...) entre les différentes catégories d'actions de formations linguistiques – illettrisme, alphabétisation, français langue seconde ou français langue étrangère – destinées aux adultes et jeunes adultes ».

Pourtant, si les publics visés diffèrent, ils ont en commun des besoins voisins ; les réponses et les moyens sont bien souvent les mêmes, alors que, fréquemment, l'action publique distingue les groupes concernés sur un même territoire (et, partant, les financements), sans que cela résulte d'un partage réfléchi et lisible des responsabilités, mais plutôt d'une situation de fait héritée, strate par strate, de politiques parallèles évoluant sans tenir compte l'une de l'autre, ou seulement « par défaut ». Selon l'ANLCI, « si le choix français de politiques séparées – intégration d'un côté, illettrisme de l'autre – a son histoire et sa logique, il est impératif de les relier en matière de formation, ce qui appelle des décisions de type politique plus que technique ». La mutualisation des moyens institutionnels, fondée sur les besoins réels de l'ensemble des personnes d'un même territoire, offrirait « une plus grande souplesse pour l'adaptation des réponses sur les lieux de vie ou de travail et une plus grande rationalité pour la gestion des organismes de formation contraints

de jongler entre les financements fléchés par publics », et permettrait d'économiser des moyens affectés à des politiques voisines comme le montre, par exemple, le partenariat entre le DRTEFP, le FASILD et le Conseil régional de Lorraine, qui est inscrit au contrat de plan Etat-région.

La DIV crée, pour sa part, des centres d'apprentissage du français dans les quartiers, qui regroupent dans un même lieu, ouvert à tous, les services de repérage, de bilan de compétences linguistiques et formations.

La DGEFP, quant à elle, constate que les actions de lutte contre l'illettrisme et l'apprentissage de la langue française font partie de la formation professionnelle tout au long de la vie (article 5 de la loi du 4 mai 2004)²¹³ et donne consigne à ses services déconcentrés de viser l'accueil de tous les groupes concernés car « la finalité de la maîtrise des savoirs de base doit primer sur le statut de la personne, sans que cela se fasse cependant au détriment des publics pris en charge sur le programme IRILL²¹⁴ ».

Selon elle, le passage du FASILD à une culture de la commande publique (usage des appels d'offres et interdiction des co-financements) « peut entraîner en fait des difficultés pour l'ensemble des organismes qui interviendront dans le champ des formations linguistiques », voire « un effet d'éviction des petits organismes de formation qui travaillaient conjointement à la lutte contre l'illettrisme et à l'alphabétisation et permettaient d'assurer une couverture territoriale des besoins de formation dans des zones où la mixité des publics est nécessaire à la réalisation des formations ».

La convergence de ces analyses sur la nécessité d'une meilleure articulation des actions conduites sur le terrain, au regard des objectifs fixés, implique qu'il soit mis fin à l'éclatement des dispositifs et des structures compétents en matière d'apprentissage du français. Une clarification des rôles s'impose, celui du FASILD particulièrement, eu égard à l'évolution de ses missions.

Il faudrait en effet apprécier si les marchés de prestations linguistiques, d'environ 59 M€ en 2004, doivent continuer à être portés par le FASILD. Dans la négative, il faudrait qu'un nouvel établissement support reprenne la mission d'apprentissage de la langue française et les financements correspondants, qui pourraient être alors dédiés, non plus

213) Loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social.

214) IRILL : programme d'insertion, de réinsertion et de lutte contre l'illettrisme (chapitre 43-70 « financement de la formation professionnelle » du budget du travail)

aux populations immigrées, mais à l'ensemble de la population française, en souhaitant toutefois que ce transfert s'accompagne également d'une réorganisation et d'une clarification de cette activité, par regroupement avec des structures existantes et de compétences voisines, l'ANLCI notamment.

Enfin, cette nécessaire évolution doit prendre en compte le rôle accru qui revient au ministère de l'éducation nationale.

La Cour recommande à cet effet que ce ministère, directement ou en encourageant ses personnels à intervenir dans ce champ, prenne toute sa part dans des actions de soutien aux adultes dans le cadre de l'école, en liaison avec les collectivités territoriales pour ce qui concerne l'utilisation des locaux en dehors du temps scolaire.

En tout état de cause, l'affirmation de la priorité accordée à l'apprentissage du français dans le processus d'accueil et d'intégration doit conduire à la prise en charge de l'ensemble des publics concernés, nouveaux arrivants et immigrés installés, la montée des besoins financiers dans le cadre du CAI ne devant pas priver ces derniers de l'accès à ces enseignements.

4 – L'emploi

Le comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003 avait retenu une quinzaine de mesures directement liées à l'emploi. Le comité du 2 juin 2004 a centré également ses actions sur l'éducation, l'emploi et la formation. Ces mesures sont :

- | | |
|---------------------|---|
| Mesure n° 4/11.4 : | Préparer l'insertion sociale et professionnelle des jeunes étrangers de plus de 16 ans nouvellement arrivés en France |
| Mesure n° 8/12.4 : | le CAI : lier service public de l'accueil et service public de l'emploi |
| Mesure n° 21/21.4 : | Favoriser l'intégration, par la formation et l'emploi, en zone rurale |
| Mesure n° 29/22.1 : | Construire un cadre d'expertise et de prospective des besoins de main d'œuvre |
| Mesure n° 30/22.2 : | Donner à l'apprentissage de la langue française le statut de compétence professionnelle |
| Mesure n° 31/22.3 : | Mobiliser les grands réseaux économiques pour la promotion sociale et professionnelle |

Mesure n° 32/22.4 :	Favoriser l'accès à l'emploi des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur
Mesure n°33/22.5 :	Doubler le nombre de bénéficiaires de parrainage vers l'emploi
Mesure n° 34/22.6 :	Généraliser le parrainage des jeunes sous statut scolaire – renforcer le lien école-entreprise
Mesure n° 35/22.8 :	Consolider la création d'activités ou d'entreprises par des personnes d'origine étrangère
Mesure n° 36/22.8 :	Encourager l'initiative économique
Mesure n°37/22.7 :	Préparer aux concours et informer les candidats aux métiers de la fonction publique
Mesure n° 50/32.4 :	Combattre localement les discriminations à l'emploi

Pour autant, le premier bilan paraît peu probant. Les décisions récentes constituent des opérations ponctuelles plus qu'une réelle politique : certaines sont expérimentales, la plupart ne sont que des incitations, reposant sur des chartes et recourant à la mobilisation de réseaux. Les préoccupations avancées concernent l'emploi, mais aussi l'égalité des chances, la fin des pratiques discriminatoires au sein du service public de l'emploi, les parcours au mérite et la réussite des jeunes issus de l'immigration.

Certaines mesures restent à l'état de projet (mesure 29/22.1), tandis que d'autres sont à peine ébauchées. Ainsi la mesure 50/32.4 se réduit à certaines actions pilotes, d'un périmètre limité. La mesure 35/22.8 prévoit un diagnostic, qui ne paraît pas encore commencé, trois années étant prévues pour réaliser l'action.

D'autres sont en cours d'exécution, sans qu'il soit encore possible d'évaluer les effets concrets des actions entreprises. C'est notamment le cas des mesures 34/22.6 et 37/22.7 ou 21/21.4. Certaines sont d'ailleurs, par nature, d'une évaluation complexe, car elles tiennent à des actions de sensibilisation et de mobilisation (la mesure 32/22.4 semble ainsi appliquée, mais aucune évaluation ne peut être établie sur son efficacité), ou visent un changement de mentalité (mesure 31/22.3).

Parfois enfin, la mise en œuvre de la mesure révèle la modestie des résultats atteints. Le parrainage des jeunes et le lien école-entreprise (mesure 34/22.6) ont ainsi rencontré des difficultés diverses, les administrations engagées dans cet effort relevant « la faiblesse des résultats ». Les « parrainages vers l'emploi » présentent un résultat qui

paraît intéressant (8 432 parrains en 2003), mais qui ne progresse pas réellement par rapport à l'année précédente.

En matière d'emploi des immigrants, la Cour souligne avant tout l'importance d'une application complète et rapide de l'ensemble des mesures décidées par le comité interministériel à l'intégration en 2003 et de leur évaluation, celles-ci pouvant être complétées sur les points suivants :

a) L'emploi et le parcours d'intégration

L'accueil sur les plates-formes et le dispositif des contrats d'accueil et d'intégration peuvent offrir aux immigrants un premier contact avec l'emploi, le rapprochement entre les deux services publics de l'emploi et de l'accueil étant d'ailleurs l'une des mesures précitées (mesure 8/12.4). Cependant, l'ANPE a été jusqu'à présent cantonnée à la désignation de correspondants et les modalités selon lesquelles elle pourrait assurer un suivi informatique des intéressés ne sont qu'une perspective. Malgré un renforcement de la mobilisation de l'ANPE, et l'élaboration de brochures et documents pédagogiques, la place consacrée à l'approche des questions d'emploi est encore insuffisante et doit être confortée.

Dans le cadre des perspectives définies dans la mesure 8/12.4 du comité interministériel sur le lien entre les services publics de l'accueil et de l'emploi, la Cour recommande :

- de désigner clairement l'outil institutionnel le mieux adapté pour assurer un suivi du parcours individuel, à travers des rencontres régulières avec l'immigrant, qu'il s'agisse de l'OMI, en théorie responsable de ce suivi, de l'ANPE, des DDTEFP, ou pour les jeunes, des missions locales d'insertion/PAIO (en complément des termes de la mesure 4/11, exclusivement confiée aux Inspections académiques) ;

- de développer des actions d'orientation et de bilans-évaluations en matière linguistique qui peuvent aider les immigrants dans la recherche d'emploi et leur permettre de contrecarrer d'éventuelles pratiques discriminatoires.

b) Les formations professionnelles

Une relance des filières de formation professionnelle, notamment en alternance, mérite d'être explorée afin de favoriser l'accès à l'emploi. Cette évolution nécessite qu'il soit mis fin à des pratiques discriminatoires déjà relevées.

La Cour recommande de conforter les initiatives du comité interministériel de 2003 :

- en développant les opérations de parrainage et le recours aux « réseaux locaux » favorisant la découverte des métiers ;

- en facilitant l'accès, sous condition, à la fonction publique, et en favorisant la création de structures locales d'aide à la préparation des concours (l'initiative de l'IEP de Paris paraît à cet égard intéressante) ;

- en attribuant effectivement les diverses bourses prévues, dont seul un petit nombre avait été mis en œuvre fin 2003.

c) L'accès à l'emploi

Compte tenu des constats établis par la Cour s'agissant de l'accès à l'emploi des populations issues de l'immigration, *plusieurs voies de réforme pourraient être examinées :*

- L'idée d'une extension du régime des quotas pour certaines professions déficitaires, retenue par l'administration en liaison avec les branches professionnelles concernées, pourrait être opportunément explorée. Les inconvénients tenant à une telle évolution (risque de retournement rapide du marché de l'emploi ; difficulté à chiffrer les besoins) devraient toutefois être pris en compte avant d'utiliser des formules du type de celles qui ont été parfois employées ailleurs avec succès (au Canada et dans une moindre mesure en Allemagne) ;

- Des mesures conventionnelles lancées pour des métiers ou des branches pourraient lier contrat de travail de longue durée et accompagnement social et culturel (en prenant en compte la situation des familles) ;

- Des initiatives plus légères pourraient, à l'instar de l'autorisation donnée à 100 jeunes Sénégalais de venir travailler 18 mois en France sans visa, être prises dans le cadre de la promotion professionnelle ;

- En matière hospitalière, des assouplissements des quotas et des pratiques administratives pourraient conduire à favoriser l'accès des immigrants, notamment aux professions d'infirmier et d'aide soignant, afin de satisfaire tant les intéressés que les besoins du secteur hospitalier.

La relance de l'immigration de main-d'œuvre qualifiée ne peut avoir pour effet de marginaliser les immigrants non qualifiés déjà présents sur le territoire.

En conséquence, la Cour recommande :

- de lier dans certains cas l'octroi d'autorisations préalables à l'embauche de nouveaux immigrants à des engagements sur le recrutement d'immigrants déjà entrés et sélectionnés durant l'accompagnement du parcours d'intégration. Cela imposerait au sein des DDTEFP un changement de pratiques, et la fin de l'isolement habituel du service de la main-d'œuvre étrangère par rapport aux autres activités du service public de l'emploi ;

- de privilégier des outils qui permettraient de répondre aux besoins des immigrants qui n'ont pu trouver un emploi au cours de la phase d'accueil, ces outils pouvant appuyer tant les dispositifs que les candidats : les zones franches sont une solution qui peut apparaître à ce titre intéressante à condition de ne pas être exclusive.

d) Une prise en compte différente de l'accès à l'emploi par les administrations

La question de l'assouplissement de l'accès des immigrants à l'emploi doit être posée, sans qu'il soit forcément proposé de mettre fin au régime de l'autorisation préalable, compte tenu de l'incertitude concernant l'ampleur des effets d'une telle mesure.

Certaines réglementations, comme celle qui impose la carte de commerçant étranger, n'ont plus de justification. Procédure trop longue et inadaptée à la vie des affaires, elle s'applique de façon insuffisamment différenciée à une population hétérogène au regard de l'importance économique de l'implantation. Les modes d'appréciation de la viabilité et de la pérennité de l'entreprise par les compagnies consulaires sont parfois contestables. Enfin, alors que les salariés bénéficient depuis 1984 d'un titre unique de séjour et de travail, les commerçants, industriels et artisans restent soumis à un double titre. Malgré la rénovation en 1998 d'une réglementation, instituée en 1938 et répondant à d'autres objectifs, celle-ci se révèle aujourd'hui obsolète et, de surcroît, dépourvue d'intérêt puisque le nombre de cartes de commerçants étrangers et d'étrangers qui accèdent chaque année aux professions visées reste inconnu des administrations centrales. L'ordonnance du 25 mars 2004 substitue à cette carte un régime d'autorisation préalable dont les conditions seront définies par décret²¹⁵.

215) Art. L. 121.1 du code du commerce modifié par l'ordonnance 2004-279 du 25 mars 2004 portant simplification et adaptation des conditions d'exercice de certaines activités professionnelles. Les ressortissants des pays de l'Espace économique européen et de l'OCDE sont dispensés d'autorisation préalable de commercer.

A l'instar de la procédure rapide envisagée pour les cadres salariés de haut niveau, il y aurait lieu de réformer le traitement des demandes présentées par des dirigeants d'entreprises signalés par nos ambassades.

Enfin, l'adaptation et la réactivité globales des administrations intervenant sur le lien entre accueil et emploi ne sont pas suffisantes et pourraient être sensiblement dynamisées.

La Cour préconise donc :

- d'accélérer et de simplifier les procédures de délivrance de titres aux dirigeants d'entreprises, à tout le moins par une fusion des titres existants ;

- de s'efforcer de mieux connaître la situation de l'emploi en temps réel, avec une typologie de l'emploi par secteur et par région. Le projet d'informatisation du lien DPM-DDTEFP, ainsi que les études engagées sur ces thèmes, devraient être menés à leur terme ;

- de prendre davantage en compte les formes nouvelles du travail et du séjour, notamment de l'emploi saisonnier, qui non seulement ne se réduit pas, mais dont la durée tend à s'allonger ;

- de développer la prise en compte spécifique de phénomènes nouveaux, tels que la prestation de services de main-d'œuvre étrangère dans l'industrie et les services, ou le développement de grands chantiers d'infrastructure s'inscrivant dans des durées de 5 à 8 ans.

e) L'information diffusée à l'étranger

Sujet abordé avec précaution dans le discours officiel, l'immigration en France est un thème rarement abordé à l'étranger, l'action du réseau diplomatique et consulaire se limitant à diffuser une information « administrative » sur les demandes de visa.

La Cour recommande :

- de mener des actions de communication utilisant les réseaux d'influence français à l'étranger pour focaliser l'attention sur certains métiers (personnel médical et paramédical, scientifiques). Cette initiative pourrait être un volet de la campagne de communication lancée par le gouvernement en 2004 sur l'attractivité de la France.

- de mettre en garde, à l'inverse, les étrangers candidats à l'immigration sur les conditions et difficultés réelles de la vie en France. Des indications concrètes portant sur certains métiers devraient pouvoir être fournies. La volonté de lutter contre le travail irrégulier devrait aussi être davantage affirmée.

f) Une intensification de la lutte contre le travail irrégulier

Bien que, comme déjà indiqué, il concerne autant des nationaux que des immigrants réguliers ou clandestins, le travail irrégulier fausse largement le débat sur l'immigration. Or la lutte contre le travail irrégulier n'est plus une priorité mise en avant par les pouvoirs publics comme en témoigne l'absence de réunion du comité interministériel de 1997 à juin 2004²¹⁶ et de la commission nationale depuis 1998. Quant à la délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal (DILTI), elle n'a pas été en mesure de remplir pleinement sa mission même si des progrès récents peuvent être notés.

Le Gouvernement a notamment présenté, lors d'une réunion de la commission nationale le 18 juin 2004, un plan de relance de la lutte contre le travail illégal, sans toutefois retenir de dispositions particulières pour les immigrants et notamment ceux en situation irrégulière.

Dans l'ensemble, les services se mobilisent peu ; seules les URSSAF sont réellement actives dans leurs recherches, mais n'ont pas de pouvoir de verbalisation. L'inspection du travail est des plus discrètes, la police et la gendarmerie interviennent principalement pour démanteler des filières ou combattre la grande criminalité. Si quelques opérations spectaculaires peuvent être citées, l'impression d'ensemble reste celle d'une grande passivité sur une situation qui paraît acceptée ou tolérée. Le bilan des infractions et des condamnations pour l'emploi de travailleurs sans titre est dérisoire, la priorité de la matière pour les autorités judiciaires restant toute relative.

La Cour considère que les initiatives récemment prises sur ce sujet (réactivation des commissions départementales présidées par les préfets et des comités opérationnels présidés par les procureurs de la République ; implication des groupements d'intervention régionaux ; activité soutenue de l'OCRIEST²¹⁷) ne suffisent pas à faire de l'action menée contre le travail irrégulier une priorité. Elle estime que des efforts nettement plus ambitieux seraient nécessaires pour aboutir à des résultats tangibles.

216) Il a fallu attendre la nomination d'un ministre délégué aux relations du travail en mars 2004 pour que le comité soit à nouveau réuni.

217) Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre (direction centrale de la police aux frontières).

5 – Les femmes de l'immigration

La méconnaissance de la situation des femmes issues de l'immigration est un premier obstacle à lever.

La Cour recommande que soit établi rapidement et mis à jour périodiquement un recueil de statistiques et d'informations sur les femmes de l'immigration.

S'agissant de l'accueil des femmes primo-arrivantes, les termes du contrat d'accueil et d'intégration ne sont pas ambigus : « Le principe de l'égalité entre les hommes et les femmes est un principe fondamental de la société française (...). Les femmes ont les mêmes droits et les mêmes devoirs que les hommes. Ce principe s'applique à tous, Français et étrangers. (...) Les femmes ne sont soumises ni à l'autorité du mari, ni à celle du père ou du frère pour, par exemple, travailler ou ouvrir un compte bancaire ».

Pourtant, la mise en œuvre de l'accueil sur les plates-formes d'accueil révèle des difficultés fréquentes : lorsque les conjointes viennent accompagnées, il est difficile de tenir des entretiens individuels et d'aborder sans intermédiaire les questions liées à l'emploi et au logement, à la situation sociale et aux conditions concrètes d'intégration dans la société française.

La Cour recommande que l'accueil des migrantes soit personnalisé, au moins pour la partie relative à l'explication des droits de la femme concernée et pour le recueil de ses propres appréciations sur la conception que s'en fait son conjoint.

Cet objectif impose de tenir un discours clair lors du pré-accueil et à l'occasion des convocations, et de disposer de ressources d'interprétariat (le mari justifiant souvent sa présence par le besoin d'interprète). La signature par les primo-arrivantes de leur contrat d'accueil et d'intégration doit être l'occasion de leur proposer un accès à l'apprentissage de la langue française qui doit être facilité par l'indication des possibilités de garde des enfants en bas âge.

Le comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003 a consacré ses dernières fiches-actions aux problèmes spécifiques des femmes : par exemple, promouvoir dès le plus jeune âge le respect mutuel filles-garçons, renforcer les actions de formation professionnelle dans les secteurs où les femmes sont peu représentées, prévenir les mariages forcés, et relancer un programme de prévention et de lutte contre les mutilations sexuelles féminines.

Il ne semble pas toutefois que les thèmes retenus aient été suivis d'initiatives concrètes, car le programme 2004 du comité interministériel reprend comme axes prioritaires dans sa rubrique « Améliorer l'insertion des femmes immigrées ou issues de l'immigration à la vie sociale » les questions les plus lourdes évoquées par le HCI un an auparavant, à savoir : le statut personnel des femmes, leur autonomie lorsqu'elles viennent dans le cadre du regroupement familial, la formation des professionnels à la spécificité de leur situation et de leurs droits (policiers, magistrats, enseignants, travailleurs sociaux), la lutte contre la traite et la prostitution, la prévention des mariages forcés et des mutilations sexuelles, enfin l'application de conventions bilatérales en contradiction avec certains principes généraux du droit français.

La Cour estime qu'il y a urgence à dénoncer les conventions qui méconnaissent le principe constitutionnel d'égalité entre hommes et femmes ou les engagements internationaux de la France, en particulier la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Dans le même esprit, il faudra dès lors envisager de privilégier en France la loi du pays de domicile pour éviter l'application aux femmes de l'immigration d'un statut inégalitaire.

Plus généralement la Cour recommande que les services chargés des droits des femmes s'attachent à mettre en œuvre les mesures contenues dans l'avis émis le 2 juillet 2003 par le Haut conseil à l'intégration.

Les propositions ci-après méritent tout particulièrement de retenir l'attention :

- prévenir et lutter contre les mutilations sexuelles en pénalisant les faits commis même à l'étranger sur une personne résidant habituellement sur le territoire français, en renforçant la connaissance sur ces pratiques, plus particulièrement à partir des signalements qui seraient obligatoirement effectués par les médecins de ville, les médecins scolaires et les enseignants, et en sensibilisant les magistrats et les agents de police formés à l'accueil des victimes ;
- prévenir et faire annuler les mariages forcés en modifiant le code civil sur ce point, en sensibilisant les agents diplomatiques et consulaires susceptibles de suspendre la transcription d'un acte de mariage célébré à l'étranger, et en créant un groupe d'étude et

- de réflexion sur le cas de mineures de plus de 16 ans retirées de l'école pour contracter un mariage précoce à l'étranger²¹⁸ ;
- lutter contre les réseaux de traite et de prostitution des femmes en renforçant la protection des victimes et en accordant, à l'instar de la Belgique ou de l'Italie, un titre de séjour assorti d'un programme d'accompagnement social, médical et psychologique aux femmes acceptant de dénoncer ces réseaux²¹⁹ ;
 - faire des femmes un public privilégié des politiques d'intégration en assurant les moyens financiers des associations de défense des femmes et des centres d'accueil de droit commun.

6 – Les problèmes sociaux

Enfin, dans le domaine social lato sensu, la Cour estime que des initiatives sont souhaitables dans trois domaines : celui de l'aide médicale d'Etat ; celui des droits des anciens assurés ; celui de la prise en charge des demandeurs d'asile.

a) L'aide médicale d'Etat

S'agissant de la création récente d'un ticket modérateur que devront désormais acquitter les bénéficiaires de l'aide médicale d'Etat, la Cour note tout l'intérêt que recèlera un prochain bilan de cette réforme. Ce bilan devrait prendre en compte les économies engendrées par ce nouveau dispositif, mais également l'ensemble de ses effets liés, notamment en ce qui concerne l'accès aux soins ; il pourrait permettre d'éclairer toute future évolution structurelle de l'aide médicale d'Etat.

b) Les droits des anciens assurés

La Cour recommande de mettre à jour les règles et pratiques concernant la réglementation du maintien des droits des anciens assurés étrangers devenus irréguliers et de leurs ayants droit afin de clarifier le régime et la gestion de ces affiliés particuliers, source de nombreux litiges et de difficultés de gestion.

218) Un groupe interministériel a été constitué par le ministre de la parité et de l'égalité professionnelle.

219) La loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure prévoit la délivrance d'un titre de séjour aux victimes qui acceptent de coopérer avec les pouvoirs publics.

c) La prise en charge des demandeurs d'asile

La Cour exprime son intérêt pour les propositions émises par la mission commune IGA-IGAS tendant à améliorer la prise en charge des demandeurs d'asile, même si certaines d'entre elles pourraient rendre moins compréhensibles des mesures d'éloignement qui interviendraient après l'échec d'une procédure de demande d'asile à l'encontre de personnes ayant bénéficié de premières mesures d'intégration. La mission ne s'est pas contentée de souhaiter un alignement de la durée de versement de l'allocation sur la durée de la procédure ou une meilleure prise en compte des charges de famille. Dans le respect du principe d'opposabilité de la situation du marché de l'emploi, elle a également demandé le retour à un examen des demandes au cas par cas. Surtout, elle a estimé souhaitable de développer les possibilités d'activité, rémunérées ou non, afin de lutter contre le désœuvrement et favoriser ainsi, sur le plan psychologique, soit l'intégration en France, soit la réinsertion dans le pays d'origine : l'ouverture aux demandeurs d'asile de la formation au français langue étrangère, l'accès à des emplois saisonniers ou à un contrat emploi solidarité lui paraîtraient répondre à ses préoccupations.

Enfin, la mission a recommandé, une fois les délais d'instruction ramenés à des proportions raisonnables, l'ouverture du droit au travail sans conditions, après douze mois d'une procédure considérée comme anormalement longue.

III – Une approche à compléter et approfondir

Il reste à se demander si la démarche entreprise par le CII d'avril 2003, ainsi renforcée, est de nature à faire évoluer la situation des populations issues de l'immigration telle que la Cour s'est efforcée de la décrire. A cet égard, une évidence s'impose : on ne peut se contenter d'agir sur les flux – qu'il s'agisse de les maîtriser ou d'organiser l'accueil ; il faut prendre également en compte l'existant, faute de quoi les efforts consentis verront leur efficacité compromise. Il revient aux pouvoirs publics de décider quel est le degré d'implication envisageable en termes de moyens financiers.

La Cour, pour sa part, souligne qu'à effort constant, des innovations dans les méthodes et l'organisation institutionnelle peuvent déjà être facteurs d'efficacité accrue.

A – Intégrer les populations déjà présentes en France

On a vu que la réforme de l'accueil visait à prendre en compte un flux annuel de 100 000 à 110 000 personnes. Les textes qui l'organisent ne citent pourtant pas le cas des personnes issues de l'immigration installées sur le territoire.

Au-delà de toute considération juridique (une telle réforme ne pouvant par principe avoir des effets rétroactifs) ou financière (le financement de formations pour l'ensemble des immigrants présents en France se heurterait à d'évidentes difficultés), il semble que l'exclusion de l'ensemble des intéressés du bénéfice de ces nouvelles prestations pose un double problème :

1 – En termes d'efficacité

Dès lors qu'on hérite d'une situation nourrie par plusieurs décennies d'errements divers, l'effort désormais prévu en faveur des néo-arrivants, quand bien même il s'avérerait spontanément efficace, n'aurait guère de portée pérenne si on ne réduisait pas progressivement les séquelles du passé. Or une grande partie des résultats des opérations d'accueil risque d'être atténuée, voire réduite à néant, du fait de la situation dans laquelle se trouveraient maintenues les populations dans lesquelles les primo-arrivants seraient appelés à se fondre.

2 – En termes d'équité

En créant le CAI, on améliore le parcours d'intégration de l'immigration et, dans une bonne mesure, on constate les carences du passé. Dès lors, aucune raison ne semble pouvoir exclure, par principe, les anciens primo-arrivants du bénéfice des prestations prévues. Une telle perspective paraît d'autant moins envisageable que les populations concernées ne souffrent pas seulement de leurs handicaps de départ ; elles sont également victimes des orientations qui avaient été anciennement retenues, qui se sont révélées inadaptées du fait de l'évolution qualitative et quantitative de l'immigration, cependant qu'un chômage endémique les a touchées tout particulièrement.

Le risque de rupture d'égalité existe, même très formellement, quant on sait que les anciens primo-arrivants entrés de manière régulière ne pourront bénéficier du CAI et de ses prestations, tandis que l'immigrant venu de manière clandestine à la même époque et dont la

situation serait régularisée sera considéré administrativement comme un primo-arrivant et pourra conclure un CAI.

Dans ces conditions, deux voies doivent être impérativement explorées :

- La Cour estime d'abord que l'effort consenti en faveur des populations issues de l'immigration ne saurait être atténué. Or le risque d'une telle éventualité n'est pas négligeable, eu égard aux besoins de financement prévisible du CAI. Les services de droit commun pourraient être opportunément invités à prendre le relais chaque fois que nécessaire.

Des mesures d'accompagnement resteront en effet nécessaires, tant pour aider à l'accès aux mesures de droit commun que pour faciliter leurs effets, eu égard aux divers handicaps que peuvent subir les populations concernées. Les services de droit commun pourraient être chargés de les conduire et de les financer, en réservant l'intervention d'organes spécifiques à la phase d'accueil et au parcours d'intégration, auquel les services de droit commun auront aussi à prendre toute leur part.

- La Cour estime par ailleurs souhaitable que soit envisagée parallèlement, au bénéfice des personnes se trouvant dans des difficultés de plus en plus lourdes, la création d'un contrat reprenant tout ou partie des prestations du CAI, qui constituerait une formule de « rattrapage » ou de « consolidation ». Il conviendra de définir les conditions et les limites dans lesquelles, département par département, les services sociaux signaleront au service public de l'accueil les cas les plus dignes d'intérêt auxquels serait ouvert le nouveau contrat.

B – La résolution nécessaire de deux préalables

Les deux hypothèques identifiées par la Cour doivent être considérées comme autant de préalables appelant des solutions fortes.

1 – Le phénomène de la concentration

La concentration d'une partie des populations issues de l'immigration sur certains sites est une des principales séquelles du passé. Lutter contre ces phénomènes en prévenant leur survenance et, lorsqu'ils se manifestent, en tentant d'y mettre fin, est un choix que tous les Etats n'ont pas fait. Certaines thèses anglo-saxonnes prétendent ainsi que la recréation de la société de départ est en soi un mode d'intégration dans la société d'arrivée.

Telle n'est pas l'analyse du Haut conseil à l'intégration : la concentration est, pour lui, à l'origine de processus de « désintégration » qui sont extrêmement dangereux et durables, d'autant que le phénomène est subi et n'est pas le résultat d'un souhait explicitement exprimé. Lutter contre les phénomènes de concentration est dès lors un choix cohérent qui participe à l'effort d'intégration des immigrants dans la société d'accueil.

Les actions menées jusqu'ici ont montré leurs limites, qu'il s'agît de réhabilitation économique ou d'animation socioculturelle ou sportive des quartiers concernés, elles avaient en commun de traiter les effets plutôt que les causes. Sortir de l'impasse suppose que les pouvoirs publics définissent des solutions susceptibles d'atténuer la réalité de la concentration dans le domaine de l'habitat.

Il n'appartient pas à la Cour de formuler une politique globale ; certaines pistes lui paraîtraient pourtant susceptibles de remédier, partiellement, aux phénomènes observés ; d'autres, à l'inverse, parfois évoquées semblent à écarter :

a) Une discrimination positive ?

Comme on l'a vu, dans certaines zones urbaines, notamment d'Ile-de-France, un fort déséquilibre existe entre offre et demande de logement. Tout arrivant sur le marché du logement est confronté à cette réalité mais, à l'évidence, cette pénurie affecte prioritairement les populations issues de l'immigration. Aussi a-t-on parfois envisagé des mesures de discrimination positive permettant d'accueillir l'ensemble des nouveaux migrants dans un habitat leur permettant d'échapper aux travers de la concentration.

Sans nier que les immigrants soient parmi les premiers frappés par l'insuffisance de l'offre de logements sociaux dans certaines zones du territoire, il apparaît à la Cour que la solution de la discrimination positive, outre son caractère matériellement problématique, pourrait souffrir aux yeux de l'opinion publique d'un manque certain de légitimité : aucune justification ne permettrait, en effet, de réserver aux immigrants un traitement plus favorable que celui dont peuvent bénéficier, par exemple, les populations placées en situation de pauvreté ou d'exclusion²²⁰. En revanche, la lutte contre les discriminations collectives, dont il est à souligner qu'elles concernent largement des

²²⁰ Il est à souligner que le Haut conseil à l'intégration a pris position contre la politique de discrimination positive dérogeant aux lois communes et mettant en œuvre des quotas.

personnes qui sont de nationalité française, doit être une priorité de la politique d'intégration (voir infra D).

b) Des logements affectés aux primo-arrivants ?

Construire des logements qui seraient spécifiquement destinés à des primo-arrivants pour une durée limitée est une deuxième option qui a parfois été évoquée au motif que les lieux de construction de ces habitats seraient choisis par les pouvoirs publics. Présenté comme provisoire, ce type de solution utilisé dès les années 50 avec les foyers de travailleurs migrants a tendance, bien au contraire, à se pérenniser et aboutit à l'effet inverse, en créant de nouvelles poches de concentration dont il n'est pas facile de sortir.

La Cour considère donc que cette piste est dans son principe à écarter. Elle pourrait toutefois être explorée, à la marge, pour des populations juridiquement transitoires qui sont en quête de solutions d'urgence, c'est-à-dire les demandeurs d'asile, à l'instar des solutions retenues par les pouvoirs publics avec la SONACOTRA consistant à mobiliser les places vacantes en foyers.

c) L'intervention des employeurs

Une part certainement croissante des flux migratoires à venir sera liée à des besoins de nature économique : l'intérêt du monde des entreprises est de susciter ce flux et donc de l'accompagner. Nombre d'immigrants se heurtent à des pratiques qui, chiffrées ou non, pourraient en matière d'accès au logement être assimilées à des discriminations. L'intérêt des employeurs est par conséquent de favoriser un habitat « choisi » par leurs salariés immigrants afin d'éviter à ceux-ci une installation « forcée » dans une zone à forte densité de populations issues de l'immigration qui contrarierait leur pleine intégration.

Aux yeux de la Cour, le développement de pratiques telles que le cautionnement ou le tiers payant par l'employeur apparaît de nature à favoriser ce libre choix, notamment auprès des bailleurs du secteur privé.

d) L'action locale

Le règlement des phénomènes de concentration passe nécessairement par une action locale, voire infra communale. Mais la réticence fréquente des élus locaux à s'engager dans des politiques qu'ils jugent de la responsabilité de l'Etat lorsqu'il s'agit d'immigration,

contrarie cette action. La prise en compte croissante de l'immigration sous son aspect économique la rapproche de l'échelon régional qui devient pertinent pour l'ensemble des actions d'emploi et de développement économique.

Pour la Cour, il paraîtrait raisonnable de lier la gestion prospective des besoins de main-d'œuvre aux conditions matérielles d'accueil de celle-ci. Ce niveau d'action serait d'ailleurs cohérent avec l'échelon choisi par les pouvoirs publics en 2003 pour élaborer et conduire les programmes régionaux pour l'intégration des populations immigrées (PRIPI), qui devraient tenir une place centrale dans le politique d'aménagement du territoire.

e) La collaboration des consulats étrangers

Dans une approche consistant à encourager une meilleure répartition des migrants sur l'ensemble du territoire, un troisième acteur mobilisable est enfin l'ensemble des pays d'origine, des sociétés sources de l'immigration. C'est à partir d'un maillage de consulats étrangers en France et aussi français à l'étranger que pourrait se concevoir un nouveau mode de régulation de l'immigration.

Pour la Cour, cette évolution serait notamment efficace dans le cas des régions frontalières, qui pourraient gérer des phénomènes communs avec les collectivités territoriales voisines. Mais l'objectif peut être plus ambitieux encore : les consulats étrangers en France peuvent servir de catalyseurs autour desquels l'accueil pourrait s'organiser. De cette collaboration, nouée au niveau régional, naîtrait un mode d'installation et d'implantation des immigrants sans doute plus harmonieux.

f) Le passage sur les plates-formes

L'accueil, enfin, peut être l'occasion de dissuader le migrant de s'orienter vers des zones d'habitation qui ne faciliteront pas son intégration. Pour cela, ses besoins doivent être convenablement identifiés lors de son passage sur la plate-forme et faire l'objet d'un signalement aux bailleurs sociaux qui, par ailleurs, auront pu être associés au pilotage du dispositif du plan départemental d'accueil gestionnaire de la plate-forme.

Ce « chaînage », d'une mise en œuvre complexe, est l'un des principaux objectifs de la circulaire du 23 novembre 2003 relançant l'accueil et encadrant le lancement du CAI : la Cour relève que son organisation effective paraît au cœur des préoccupations des services

déconcentrés de l'Etat, qui souhaitent y associer les collectivités pour donner au schéma sa pleine efficacité.

g) Le préalable de la sectorisation

La Cour a eu l'occasion, au point II de ce troisième chapitre, de développer plusieurs recommandations relatives à la scolarisation des élèves issus de l'immigration.

Elle estime néanmoins nécessaire, à ce stade, de revenir sur le sujet et de formuler une recommandation de caractère synthétique inspirée par ses constats sur les conséquences, dans le domaine de l'éducation, de la concentration des populations concernées.

La Cour a pris acte des critiques émises par l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) sur les contraintes et modalités de mise en œuvre de la carte scolaire du premier degré et de la carte des formations des collèges. Elle observe notamment l'étroitesse des marges de manœuvre actuelles des échelons déconcentrés de l'éducation nationale pour restaurer l'égalité des chances de réussite scolaire.

Il apparaît à la Cour que cette situation, aussi longtemps qu'elle durera, aura pour effet de favoriser la reproduction, voire l'approfondissement des inégalités. La concentration a, en effet, pour première implication l'accumulation des handicaps scolaires sur les principales zones urbaines où résident les familles et les élèves issus de l'immigration.

A règles d'affectation dans les établissements constantes, le développement des phénomènes de ségrégation urbaine est incompatible avec l'objectif d'égalité des chances. Cette situation produit des effets contraires aux objectifs des pouvoirs publics.

La Cour est donc d'avis qu'une réflexion urgente s'impose sur les effets et donc les modalités de la sectorisation telle qu'elle est actuellement pratiquée dans les zones considérées. Cette réflexion s'impose d'autant plus que la loi du 13 août 2004, en même temps qu'elle substitue le conseil municipal au maire pour la détermination du périmètre des écoles primaires de la commune, transfère au conseil général la détermination du secteur de recrutement des collèges. Les diverses instances appelées à intervenir au cours du processus de décision en ces matières en seraient utilement éclairées.

h) Les suggestions du Conseil d'analyse économique

La Cour relève enfin l'intérêt des orientations suggérées par le Conseil d'analyse économique dans son rapport déjà cité au Premier ministre, autour de trois idées directrices : mettre en œuvre des plans de cohésion sociale (accès facilité aux bassins d'emploi par le désenclavement des quartiers, mesures en faveur de l'emploi local), développer les stratégies de la cohésion urbaine (encouragement de « parcours résidentiels ») et lutter contre les discriminations.

2 – Le problème des étrangers en situation irrégulière

Il convient, à titre préalable, on l'a vu, d'étudier et de tirer les conséquences en termes d'immigration des perspectives démographiques. Il s'agit ensuite de réduire le flux de l'immigration irrégulière et de traiter celui qui demeure. Un certain nombre d'initiative concrètes peuvent améliorer la situation : rien ne sert en effet de multiplier les dispositions législatives si elles ne sont pas fermement appliquées.

Le sentiment prévaut qu'on s'accommode de l'existence d'une population non négligeable d'irréguliers, les solutions à mettre en œuvre pour la réduire ayant un coût politique trop élevé.

Il faut donc, à la fois, prévenir l'immigration irrégulière et traiter le problème des clandestins qui ont réussi à s'installer sur le sol français.

a) Prévenir l'immigration irrégulière

La prévention de l'immigration irrégulière passe par une gestion rigoureuse des visas et le regroupement des contrôles.

- Une gestion rigoureuse des visas :

Réguler l'immigration par la délivrance des visas est un choix que les pouvoirs publics n'ont jamais clairement affiché. Si tel devait désormais être le cas, il faudrait que les objectifs de cette politique soient clairement définis (délivrance de visas avec ou sans quotas, numériques ou par pays ; volonté ou non de privilégier certains types de demandeurs, tels que les étudiants, les ingénieurs, les médecins ou les hommes d'affaires) et soient admis par l'opinion publique. Une telle évolution pourrait aller de pair avec une implication croissante du Parlement : celui-ci pourrait ainsi consacrer une délibération annuelle au nombre de visas et de titres de séjour accordés. Il faut ensuite que ces objectifs soient

respectés, ce qui impose que les moyens nécessaires à leur réalisation soient disponibles et que leur remise en cause soit sanctionnée.

La Cour estime ainsi qu'il serait utile que soit créé un comité mixte ministère de l'intérieur / ministère des affaires étrangères, chargé de définir une politique de visas, pays par pays. Pourront être également examinés le remodelage du réseau consulaire français et une meilleure interconnexion des différents fichiers des administrations concernées. De la même manière, la question récurrente du passage du service des visas sous le contrôle du ministère de l'intérieur devra être traitée, à la lumière de l'objectif d'une plus grande cohérence dans la lutte contre l'immigration irrégulière.

La Cour appelle également l'attention sur la situation des mineurs confiés au service de l'aide sociale à l'enfance (ASE) après leur quatorzième année dans la mesure où ils ne pourront désormais plus acquérir la nationalité française par déclaration.

Des mesures de portée plus immédiate sont également possibles.

La Cour recommande ainsi de réexaminer d'ores et déjà les procédures de délivrance des visas de courte durée, en accord avec les traités internationaux et européens, de façon à connaître rapidement l'identité des étrangers demeurant sur le territoire national à l'issue de la validité du visa et à mettre en place des procédures d'alerte, de sanctions et d'interdictions du territoire pour les contrevenants de mauvaise foi. Les expérimentations en cours auprès de certaines ambassades pour contrôler les retours sur place pourraient, après examen, être généralisées et mises en réseau.

- Le contrôle et l'action aux frontières :

Les travaux de la commission permanente d'évaluation et d'application Schengen placée auprès du Conseil européen, ont mis en évidence de multiples insuffisances des dispositifs de contrôle aux frontières en France. A ainsi été constaté un déficit des contrôles au regard des normes de Schengen lié notamment à « une insuffisance de ressources humaines et techniques » (vétusté des locaux du port de Marseille, insuffisance de la signalisation des passagers de l'UE et des autres pays ou de la séparation des flux).

La Cour suggère que celles des recommandations de la commission d'évaluation qui n'ont pas été suivies d'effets soient rapidement étudiées, s'agissant notamment de la mise en œuvre des contrôles, des équipements, de la formation, du recueil des statistiques indispensables à la connaissance puis au traitement du phénomène, et de

l'amélioration du taux de recouvrement des amendes infligées aux transporteurs de passagers dépourvus de titres réguliers.

- La collaboration entre les services :

La Cour a constaté la faiblesse de la coopération entre les différentes administrations françaises. L'information circule mal entre le ministère des affaires étrangères et celui de l'intérieur, entre les préfetures et les consulats.

Les postes utilisent ainsi par souci d'économie les services de la valise diplomatique : le circuit de l'information est très lourd et les délais de transmission anormalement lents. Ainsi, dans une zone où les flux migratoires sont élevés, les échanges prennent plus d'une semaine entre l'ambassade de France à Moroni et la préfeture de la Réunion. Certains postes déplorent à l'inverse le manque d'information en provenance des préfetures sur la délivrance des titres de séjour : quand ils ont répondu aux enquêtes des préfetures, préalables à l'octroi d'une carte de séjour, ils sont rarement informés de la décision finale, ou ne le sont qu'avec retard.

Les instructions communiquées par les administrations centrales peuvent même être parfois divergentes. La préfeture de la Réunion, s'appuyant sur une instruction de novembre 2000 du ministère de l'intérieur, exige ainsi du consulat de France à Moroni d'être consultée avant l'octroi de visas à des ressortissants comoriens. Mais le consul, se fondant sur les instructions de son département, estime devoir seulement informer les services préfectoraux.

Enfin, la coopération avec la police aux frontières n'est pas systématique, et les postes ne sont pas toujours avisés des arrestations d'immigrants illégaux (c'est là une conséquence de l'interdiction légale de croiser les fichiers de traitement des visas du MAE avec les informations d'entrée et de sortie de la PAF). Cette absence de coopération peut avoir des conséquences curieuses : ainsi, en Arabie Saoudite, mal informés, les fonctionnaires français accompagnant les personnes reconduites arrivent parfois sans visa : ils s'exposent à une non-admission sur le territoire saoudien, et la compagnie qui les a transportés (Air France) se voit infliger une amende, décuplée lors des périodes de pèlerinage (atteignant alors 6 720 € par passager).

La Cour note que la prévention de l'immigration irrégulière gagnerait en efficacité s'il était remédié à un certain nombre de dysfonctionnements des services français. Les compromis auxquels on est parvenu au niveau européen lui paraissent montrer la voie à suivre. C'est le Conseil justice-affaires intérieures (JAI) qui traite les questions de

visas. Le MAE n'y participe donc pas, sauf par l'intermédiaire du représentant permanent de la France. A titre exceptionnel, et pour tenir compte du fait que l'activité de délivrance des visas d'entrée en France relève du ministère des Affaires étrangères, celui-ci est chef de délégation du groupe technique « Visas ».

b) Accroître l'efficacité des procédures d'éloignement

- L'action des services :

La collaboration qui semblerait aller de soi entre la DCPAF et la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) dans le domaine de la lutte contre l'immigration irrégulière a dû être formalisée dans un protocole cadre du 18 octobre 1999. Celui-ci a organisé une plus grande complémentarité entre les services, avec de larges responsabilités pour la DCPAF dans la police des étrangers, afin que les services de sécurité publique se recentrent sur les questions de délinquance. Mais cette complémentarité a tardé à se traduire dans les faits.

Ainsi, il n'est pas rare qu'une opération de police se traduisant par l'interpellation de nombreuses personnes en situation irrégulière place les services préfectoraux en difficulté dans leurs missions liées aux reconduites à la frontière (prise d'arrêtés, placement en CRA). Certaines expérimentations menées autour de pôles de compétence « éloignement » pourraient conduire à définir de meilleurs moyens d'échanger les informations entre ces services. Ils permettraient ainsi d'intégrer plus étroitement l'action des services judiciaires (notamment sur la question d'un engagement plus fréquent par les parquets de procédures sanctionnant les infractions au séjour, ou encore sur la motivation juridique des actes pris par les autorités préfectorales).

S'agissant de l'exécution de la mesure d'éloignement, l'incarcération de l'intéressé peut être source de difficultés en raison du refus de certains Etats d'admettre sur leur territoire ces nationaux, pourtant détenteurs de documents d'identité attestant leur nationalité ou leur qualité de résident. Une demande de laissez-passer consulaire doit alors être effectuée auprès du consulat concerné, ce qui nécessite la coordination des services préfectoraux et des établissements pénitentiaires. Mais en dépit d'une circulaire de 1994, la mise en œuvre de ce type d'éloignement n'est toujours pas aisée, au détriment de plusieurs centaines d'éloignements possibles chaque année.

Plus concrètement encore, la mise en œuvre de l'éloignement pourrait s'avérer plus efficace avec un recours accru au bureau de

l'éloignement (BUREL) de la DCPAF. Ce service, destinataire plus rapidement des décisions préfectorales d'éloignement, pourrait optimiser la recherche de moyens de transport utiles à l'éloignement, grâce à une gestion centralisée des relations avec les compagnies aériennes. Cette solution trouve d'ailleurs un écho avec un autre moyen de transport, la cellule maritime de Marseille pouvant dégager des solutions d'éloignement plus sûres dans leur réalisation et moins coûteuses que l'avion.

S'agissant enfin de l'utilisation des escortes, force est de constater que les services de la DCPAF ont réalisé, en 2002, 82 % des éloignements sous escorte, dont la moitié grâce à l'unité nationale d'escorte, de soutien et d'intervention (UNESI), créée par arrêté du 23 février 1999. Cette unité ne comptait toutefois que 110 agents, ce qui était une contrainte forte pour l'organisation des reconduites²²¹.

La Cour recommande donc que toutes mesures soient prises pour assurer une réelle complémentarité de la DCPAF et de la DCSP. Cet effort pourrait utilement concerner les arrêtés préfectoraux.

- Les centres et les locaux de rétention administrative (CRA et LRA) :

L'implantation actuelle des CRA, dans lesquels sont hébergés les étrangers faisant l'objet d'une reconduite à la frontière, d'une expulsion ou d'une réadmission, souffre d'un grave déséquilibre au regard des grands bassins de population. Ils sont par ailleurs souvent éloignés tant des aéroports internationaux que des sièges des juridictions d'appel, ce qui rend difficile le respect des délais impartis en matière de rétention administrative et contraint fortement les moyens de la DCPAF.

Les délais nécessaires à l'extension ou à la construction des CRA ne semblent pas compatibles avec l'objectif de doublement du nombre des éloignements prévu pour 2004.

Dans ces conditions, la probabilité serait grande d'un recours accru à l'expédient que constituent les locaux de rétention administrative (LRA) pour lesquels il n'existe aucune synthèse d'informations : il est constaté que les services de police utilisent des LRA en l'absence d'arrêté préfectoral d'ouverture ou en violation des dispositions de l'ordonnance de 1945 sur le délai maximal de rétention autorisé dans ces lieux.

La Cour recommande que les projets immobiliers de moyen terme intègrent ces données afin de faciliter l'éloignement rapide des étrangers

²²¹ Son effectif a été porté à 160 fonctionnaires en 2004.

en situation irrégulière pour lesquels une décision d'expulsion a été prise.

La Cour recommande d'ores et déjà un recensement exhaustif et rigoureux de ces locaux de rétention administrative ouverts sur le territoire national et un véritable contrôle par le ministère de l'intérieur des conditions de recours à ces dispositifs.

- Le traitement contentieux de l'éloignement :

Le traitement du contentieux de l'éloignement des personnes en situation irrégulière ne devrait plus souffrir des défauts qui sont actuellement les siens. D'abord, le refus du juge judiciaire de reconduire le placement en zone d'attente est souvent motivé par une irrégularité dans la procédure administrative. Or ce type de décision aboutit à renforcer le nombre de ces personnes présentes sur le territoire. Par ailleurs, loin d'être homogène, le traitement administratif, judiciaire et social des mineurs étrangers isolés présente des réponses divergentes faute de cohérence des parquets des diverses juridictions. Les mesures de placement peuvent se révéler inefficaces et renvoyer des mineurs à la clandestinité. Une amélioration des procédures tant administratives que juridictionnelles semble donc nécessaire.

Ensuite, les délais actuellement imposés lorsque le contentieux relève à la fois du juge administratif et du juge judiciaire sont trop longs.

La Cour note, à cet égard, l'intérêt des propositions qui tendent à enserrer ce contentieux et les éventuelles questions préjudicielles qu'il soulève dans des délais courts, dont le respect devrait être strict. Elle prend acte également du souci souvent exprimé de voir deux ordres de juridiction, en matière de rétention administrative, veiller à ce que leurs décisions ne produisent pas d'effets contraires (cas du refus d'annulation d'un arrêté de reconduite à la frontière par le juge administratif alors que le juge des libertés et de la détention a refusé la prolongation du maintien en rétention administrative de l'étranger).

La mise en œuvre de telles solutions mettrait probablement un terme au sentiment d'inefficacité auquel semblent actuellement confrontées les juridictions administratives du fait du décalage entre le nombre d'arrêtés de reconduite à la frontière dont elles constatent la légalité et celui de leur mise à exécution effective²²². A l'inverse, la confirmation de la situation actuelle ne manquerait pas de relancer les spéculations sur l'intérêt de l'unification du contentieux de l'entrée et du

222) Conseil d'Etat, Rapport public 2004, p. 21.

séjour en France dans la perspective d'une harmonisation de la jurisprudence et d'une plus grande rapidité des jugements.

Enfin, à la complexité du droit des étrangers s'ajoute la difficulté consécutive d'une part à la constante mutation des textes législatifs et réglementaires, d'autre part à l'élaboration d'une législation européenne dans le domaine de l'immigration. Ce constat incline à suggérer qu'une structure ministérielle ou interministérielle (intérieur – justice – affaires étrangères) prenne en compte l'évolution du contentieux des étrangers pour anticiper, analyser et traiter les conséquences d'une politique de l'immigration évolutive, respectueuse des droits publics fondamentaux et des libertés individuelles, mais réaliste et adaptée à la compréhension par les candidats à l'immigration de la panoplie juridique élaborée par la France et les instances européennes.

La Cour estime que des instruments de communication auprès des pays concernés mériteraient d'être mis en place, afin de faire connaître l'état de la législation applicable, les modalités de son application par les pouvoirs publics et l'état de la jurisprudence au regard de l'interprétation donnée aux textes par les tribunaux.

- La nécessaire collaboration avec les pays d'origine :

L'application des mesures d'éloignement prises à l'encontre des personnes séjournant de manière irrégulière en France ne peut trouver de pleine efficacité sans une collaboration renouvelée avec les pays d'origine des migrants. La délivrance, notamment, des laissez-passer consulaires est un préalable indispensable à la mise en œuvre de certaines de ces mesures.

Une coopération globale pourrait être utilement proposée aux Etats concernés, qui lierait une participation active aux mesures d'éloignement à des engagements français en matière d'attribution de visas. Ce type de partenariat pourrait également intégrer une part de l'aide publique au développement et des initiatives de co-développement, dont les insuffisances ont été évoquées précédemment.

c) L'alternative régularisation – reconduite à la frontière :

Longtemps récurrent, le problème des personnes en situation irrégulière est devenu permanent. Les contraintes sont connues : les régularisations peuvent paraître constituer un signal d'encouragement aux candidats au séjour irrégulier ; à l'inverse, la politique du renvoi dans le pays d'origine trouve rapidement ses limites et son renforcement ne sera jamais quantitativement à la mesure de l'enjeu.

Devant l'option régularisation – expulsion, il revient aux pouvoirs publics de faire les choix politiques qui leur reviennent : privilégier l'une ou l'autre voie et en tout état de cause réaliser le dosage adéquat des deux moyens d'action possible, en mettant en œuvre les moyens qui permettent de réaliser les objectifs déterminés. L'addition des deux procédures devra permettre d'atténuer puis de supprimer le phénomène.

La Cour estime que l'objectif doit être, par le jeu combiné des départs du territoire national et des régularisations, de tendre vers une situation qu'on pourra caractériser par le concept de « zéro étranger en situation irrégulière ».

Il y a nécessité, en tout état de cause, d'une politique active, organisée et soutenue qui doit surtout éviter d'intervenir par à-coups en traitant le problème tous les cinq ans au moment des crises.

La Cour rappelle, à cet égard, la dimension européenne du problème. Tous les pays européens sont, en effet, confrontés au même problème. Deux illustrations des méthodes possibles sont intervenues ces derniers mois avec l'annonce d'importantes régularisations en Italie d'une part, et des décisions d'expulsions décidées aux Pays-Bas, d'autre part. Une action coordonnée entre Etats constitue une obligation minimale afin d'éviter les transferts de population. Compte tenu de la libre circulation dans l'Espace européen et du traitement en commun des questions d'immigration, il serait logique et opportun d'aller au-delà. C'est l'équilibre même entre expulsions et régularisations qui devrait être défini à l'échelle européenne.

C – L'affinement des méthodes

Il convient de se donner les moyens de l'action. Cela passe par un affinement des méthodes et une rationalisation de l'organisation institutionnelle

1 – Le problème statistique

Tout en reconnaissant les difficultés liées à l'extrême complexité de la matière, la Cour ne peut que prendre acte de ce que la volonté politique affichée, lors de la création du HCI, de développer une information plus fiable et moins subjective sur les phénomènes de l'immigration, de l'intégration et des discriminations est loin d'avoir produit tous les effets escomptés. L'action des multiples organismes et services de l'Etat intéressés apparaît toujours dépourvue de cohérence et

lacunaire. Il est urgent de remédier à cette situation qui constitue un handicap majeur pour la conduite d'une politique publique efficace.

Le Premier ministre lui-même a eu l'occasion de confirmer par lettre du 16 février 2004 à la présidente du HCI l'urgence de solutions : « (...) ainsi que je l'ai publiquement évoqué, je souhaite que me soit très rapidement proposée une méthode qui permette d'engager une ou plusieurs études d'ampleur permettant de dresser le bilan de la réalité de l'intégration des populations d'origine étrangère dans notre pays. »²²³

Il convient donc, selon la Cour :

** de définir une politique de l'observation de l'immigration, de l'intégration et des discriminations :*

- de préciser le rôle et les moyens du Haut conseil à l'intégration (HCI) dans ce contexte, en veillant à maintenir un opérateur externe aux producteurs de données pour assurer une information fiable et objective, notamment sur les entrées d'immigrants ;

- au minimum, de développer les instruments de coordination, afin d'assurer la cohérence de l'action des multiples organismes et services de l'Etat produisant ou finançant des études, tant au niveau de l'élaboration des programmes que pour la centralisation des informations produites ;

- de mieux afficher une présence française dans la politique européenne en cours d'élaboration en matière de statistiques des migrations ;

** d'améliorer la connaissance de l'immigration :*

- de mettre fin à l'hétérogénéité des concepts utilisés par les différentes structures administratives pour comptabiliser les flux d'entrée des étrangers ;

- d'améliorer la fiabilité des données du ministère de l'intérieur notamment sur les refus de titres de séjour, de veiller à l'apurement régulier des fichiers et de prendre en compte les besoins des utilisateurs lors de la conception de la nouvelle application informatique ;

223) Le Premier ministre précisait : « des réunions préparatoires avec les directions administratives et les organismes concernés seront organisées sous l'égide de mon cabinet ».

- d'enrichir l'information sur les nouveaux arrivants, notamment à partir des deux sources mal exploitées de ce point de vue que sont le ministère de l'intérieur et l'OMI ;

- de prendre en compte la dimension européenne des statistiques sur les migrations ;

* d'améliorer la connaissance de l'intégration et des discriminations :

- de faire figurer, pour mieux connaître la condition des étrangers et immigrés, les critères pertinents dans les enquêtes périodiques des administrations, et d'exploiter de façon plus systématique les grandes enquêtes de l'INSEE sur la base de ces critères ;

- d'améliorer spécifiquement la connaissance sur la scolarité des enfants et des jeunes gens ayant connu la migration, et sur le logement et l'emploi des étrangers et immigrés ;

- d'harmoniser les critères utilisés dans la statistique publique pour étudier la génération des enfants d'immigrés, et d'assurer une diffusion plus large de la doctrine élaborée par l'INSEE, l'INED, la DREES et la DARES en 1999 sur la pertinence de telles analyses ;

- de renouveler l'enquête conduite par l'INED en 1992 sur les immigrés et la génération de leurs enfants, en lui ajoutant une dimension comparative européenne ;

- de tirer parti des expériences nord-américaines pour quantifier les discriminations objectives qui s'opposent à l'égalité des droits.

S'agissant des méthodes, la DREES a souligné, lors de l'enquête, que les approches indirectes ne sont pas adaptées quand les communautés ne sont pas constituées, et que l'on ne souhaite pas qu'elles le soient. A quoi l'on peut répondre que la mesure des discriminations peut reposer sur un critère de nationalité, qui n'entérine pas plus l'existence de communautés qu'il ne les encourage. La Cour observe, à cet égard, que la DPM – en accord semble-t-il, avec la DREES – n'a pas donné suite à la proposition de la Direction générale Emploi et Affaires sociales de la Commission européenne, de participer à la réalisation d'une enquête sur la perception des discriminations dans l'UE. Tout en prenant acte des arguments d'ordre méthodologique avancés par la DPM, la Cour craint d'y voir une illustration de la difficulté des acteurs du dispositif statistique français à intégrer la dimension européenne de l'analyse : la France semble subir la demande européenne en la matière plus qu'elle ne constitue un moteur de la réflexion.

** d'améliorer la connaissance de l'immigration clandestine et des séjours irréguliers :*

- de s'appuyer sur les méthodologies développées dans d'autres pays pour mieux connaître les mécanismes de production de la clandestinité, et les conséquences de celle-ci sur le comportement social.

2 – L'identification des dépenses

Compte tenu, à la fois, de la rareté des moyens disponibles et de la nécessité de renforcer certaines actions, des choix budgétaires s'imposent. Or les arbitrages ne sont pas rendus (CAI, FASILD) parce qu'ils ne peuvent pas l'être dans la confusion qui règne actuellement.

L'identification plus précise des crédits et des dépenses consacrés à l'accueil et à l'intégration des immigrants, et plus généralement aux problématiques de l'immigration, ne présente d'intérêt que si elle permet :

- de mieux orienter les politiques correspondantes en fonction des besoins de ce public ;
- de participer à la nécessaire clarification des missions de l'Etat et des moyens qui leur sont consacrés.

Le premier point s'inscrit dans la perspective du « parcours d'intégration » censé bénéficier à tout nouvel arrivant sur le territoire. Cette intégration n'est actuellement pas mesurée au-delà d'une durée de deux ans. Les services de droit commun de l'Etat et des collectivités territoriales, qu'il s'agisse d'action sociale ou d'accès à l'emploi et au logement, n'identifient pas la part de leur action qui concourt à cette intégration. Or une telle identification des actions menées et des moyens correspondants ne semble poser de difficultés majeures ni sur le plan technique ni sur le plan juridique, et permettrait de disposer d'indicateurs d'activité et de résultat en matière d'intégration.

Tout en maintenant l'accès des immigrants aux dispositifs de droit commun, il paraît nécessaire de mesurer au niveau des services opérationnels la part qu'ils représentent dans ces dispositifs et son évolution afin, le cas échéant, de remédier par des mesures adaptées aux difficultés que ces personnes peuvent rencontrer du fait de leur origine.

La Cour est donc conduite à formuler plusieurs recommandations :

- dans un premier temps, mettre en place, pour les dispositifs d'aide sociale (comme l'appui social individualisé), d'accès à l'emploi et à la formation professionnelle (emplois aidés, parcours de formation) et d'accès au logement, un suivi analytique des dépenses bénéficiant

directement aux immigrants, en distinguant, pour chaque dispositif trois catégories de bénéficiaires : Français, ressortissants d'un autre pays membre de l'Union européenne, ressortissants d'un pays tiers. Effectué au niveau régional sous la responsabilité des préfets, ce suivi ferait l'objet d'une centralisation par la DPM et donnerait lieu à un bilan annuel présenté au Parlement. Les outils statistiques nécessaires feraient l'objet d'une saisine préalable de la CNIL ;

- dans un second temps, s'il apparaissait que des dispositifs spécifiques sont nécessaires pour assurer une meilleure intégration des immigrants dans ces trois domaines, les moyens correspondants pourraient être budgétairement identifiés dès le stade de la prévision et rattachés au programme correspondant.

Le second point ne se rattache pas à la problématique de l'intégration des immigrants mais à celle de la clarification des missions de l'Etat. Il concerne, en particulier, les ministères des affaires étrangères et de l'intérieur dont une part importante, mais non mesurée de l'activité peut se rattacher aux problématiques de l'immigration. Dans le cadre plus général du suivi de ces services, il serait nécessaire d'identifier la part que représentent la délivrance des visas et le co-développement pour le premier, l'accueil en préfecture et la lutte contre l'immigration clandestine pour le second.

- Assurer un suivi analytique des actions menées par ces deux départements ministériels en distinguant la part de leur action consacrée à ces problématiques.

La mise en œuvre de la LOLF doit être l'occasion de mieux identifier l'ensemble des politiques de l'Etat et de mesurer l'efficacité des actions menées. Cela suppose dans un premier temps que la présentation budgétaire fasse effectivement apparaître l'ensemble des moyens consacrés à une politique ; ce n'est pas actuellement pleinement le cas du programme « accueil des étrangers et intégration », des crédits centraux et déconcentrés étant maintenus dans le programme « gestion et évaluation » ; si cette option peut se justifier en première analyse s'agissant des services déconcentrés polyvalents, elle ne peut l'être s'agissant de la DPM, qui n'est gestionnaire que de ce seul programme.

- Intégrer dans le programme « accueil des étrangers et intégration » de la mission « solidarité et intégration » l'ensemble des crédits concourant à la politique d'accueil et d'intégration des immigrants, et en particulier l'ensemble des moyens de la DPM, cette direction d'administration centrale n'étant chargée que de ce seul programme.

La création d'un « service public de l'accueil » suppose que les actions de ce service soient définies et mesurées avec précision. Sans nécessairement conduire à la création d'une structure spécifique, les moyens mis en œuvre localement doivent être mieux identifiés.

- Identifier, au sein des services déconcentrés de l'Etat, les moyens consacrés au service public de l'accueil. Les moyens correspondants devraient être rattachés au programme « accueil des étrangers et intégration », sauf s'il est démontré que ces actions relèvent de services effectivement polyvalents.

Enfin, le succès de la mise en œuvre de la LOLF dépendra de la qualité des indicateurs de performance qui permettront de mesurer l'efficacité des politiques. Il est indispensable que ces indicateurs ne se limitent pas à la mesure de l'activité des services mais puissent être utilisés pour évaluer l'impact des politiques conduites, c'est-à-dire le succès de la démarche d'intégration et, en particulier, l'impact du contrat d'accueil et d'intégration.

- La Cour recommande donc de mettre en œuvre, en liaison avec la première proposition énoncée ci-dessus, un dispositif d'information sur la performance susceptible de mesurer l'intégration des immigrants ayant bénéficié du dispositif d'accueil et permettant, notamment, d'évaluer les effets du CAI.

D – La rationalisation de l'organisation institutionnelle

La question des structures politiques et administratives en charge des problèmes liés à l'immigration n'est pas nouvelle. Les réformes qui seront proposées ci-dessous tendent à mettre un terme à l'insuffisance de convergence des approches de la question de l'immigration, voire à leurs contradictions : il s'agit de rétablir une unité de conception et d'action de l'administration à tous ses niveaux. Comme l'a indiqué le ministre néerlandais de la justice, lors de la deuxième journée européenne sur les migrations, les réfugiés et l'asile, organisée par l'Assemblée du Conseil de l'Europe à Paris, le 19 janvier 2004, « l'objectif d'une politique d'intégration n'est pas l'homogénéité mais le partage de la citoyenneté. Raison pour laquelle les autorités néerlandaises traitent l'immigration et l'intégration comme deux matières connexes, sous la responsabilité d'un ministre unique ».

La mission commune Conseil d'Etat – inspections générales de 1997 s'était déjà interrogée sur l'opportunité de créer un ministère qui serait en charge de l'intégration des « populations immigrées ». La mission a en effet considéré « que l'Etat a particulièrement besoin, dans

la période actuelle, d'avoir dans son organisation gouvernementale, un ministre de plein exercice, animateur et coordonnateur du volet "social" complémentaire du volet « régalien » de l'action à destination des étrangers ».

Pour elle, « le véritable enjeu (tenait) dans la capacité de l'Etat à mieux organiser ses moyens pour :

- définir et expliciter clairement une stratégie gouvernementale de l'accueil et de l'intégration conforme aux objectifs de cohésion sociale et non contradictoire avec les nécessités d'une maîtrise des flux migratoires ;
- garder la maîtrise de l'exécution de sa politique, en particulier grâce à un exercice renouvelé de la tutelle sur les principaux opérateurs nationaux ;
- réussir la déconcentration de cette action interministérielle et partenariale ».

La mission a évoqué à ce sujet deux options : « un ministre simple animateur du travail interministériel ou un ministre de plein exercice intervenant dans le champ du social ».

Tout en observant que la première formule paraît mieux répondre à la nature des problèmes qui se posent de manière récurrente dans le domaine du pilotage de la politique de l'immigration, mais prenant acte du fait qu'il n'avait pas été donné suite aux suggestions de la mission, la Cour a estimé plus expédient de formuler des préconisations à structure ministérielle constante.

Il lui a semblé que, dans le contexte actuel, sa démarche était légitime et pouvait être utile. La priorité reconnue à la réforme de l'Etat implique que des initiatives soient prises. De premiers aménagements ont déjà eu lieu dans le domaine de l'immigration avec la création de l'ANAM, la disparition du GELD et la création du Centre de ressources et de mémoire. Ils se sont récemment approfondis avec le rattachement au seul ministre du travail, de l'emploi et de la cohésion sociale des attributions en matière de logement, de politique de la ville et d'intégration et avec la décision de placer sous son autorité les structures correspondantes.

Le Premier ministre a fait savoir que le changement pourrait se poursuivre ; il a ainsi invité la présidente du HCI, par lettre déjà citée du 16 février 2004, « à (s') intéresser à l'organisation des divers outils administratifs chargés de la mise en œuvre de la politique publique d'intégration et, le cas échéant, (à lui) faire part de (ses) suggestions

quant à leur éventuelle réorganisation, dans un souci de cohérence, de simplification et donc, d'efficacité ».

Les structures en charge de l'immigration sont indéniablement un héritage du passé. Il ne semble pas qu'elles correspondent aux priorités désormais affichées par les pouvoirs publics et à leur volonté de définir et mettre en œuvre directement une politique.

1 – Renforcer les structures interministérielles

Poursuivre une telle ambition commande de s'en donner préalablement les moyens, en organisant les rapports entre des opérateurs qui restent nombreux à ressortir de ministères différents. En toute logique, une telle coordination interministérielle ne peut relever que du Premier ministre.

a) Le HCI et le CII

Seules deux structures sont pourtant, à ce jour, placées auprès du Premier ministre avec des compétences sur les questions d'immigration :

- le Haut conseil à l'intégration, instance consultative dépourvue de moyens mais qui, au fil des années, a su asseoir son autorité. Le HCI est désormais un lieu où se confrontent en permanence les idées, les principes et les propositions qui constituent généralement, après validation, l'essentiel des choix publics. Cette instance a pris depuis une dizaine d'année une hauteur de vue remarquable sur les questions d'immigration et, de ce fait, contribué de manière significative à la récente relance des dispositifs d'accueil et d'intégration ;
- le comité interministériel à l'intégration, structure de décision placée sous la présidence du Premier ministre, s'est réuni de manière épisodique, avant que le principe d'un rythme de réunion au moins annuel soit acquis en 2003.

La Cour est d'avis que l'importance des questions qu'il traite justifierait que les moyens du HCI soient adaptés, notamment par un renforcement de son secrétariat général, qui pourrait être opportunément pris en charge par la DPM parallèlement à celui du comité interministériel.

Une instance de coordination, prenant par exemple la forme d'un comité permanent de hauts fonctionnaires (affaires sociales,

intérieur, affaires étrangères), pourrait faciliter une approche intégrée des problèmes d'accueil et d'intégration, en faisant le lien entre la politique des visas, la politique de l'entrée et du séjour, la politique de l'asile et de la prise en charge sociale des demandeurs et la politique d'intégration, afin de préparer ou de provoquer des réunions des ministres sur ces sujets.

b) La question des discriminations collectives

La Cour prend acte de la décision des pouvoirs publics de créer une Haute autorité chargée de lutter contre les diverses formes de discrimination (y compris celles qui sont spécifiques aux populations issues de l'immigration) sur la base des conclusions de la mission de préfiguration confiée à M. Bernard Stasi (16 février 2004). Elle souhaite que la mise en place de ce nouvel organe soit préparée et réalisée à la lumière de l'expérience du GELD.

Au-delà des problèmes de gestion interne posés au GELD par la prise en charge du dispositif « 114 » qui a fini par constituer l'essentiel de son activité et l'a détourné de ses vocations premières, les difficultés qu'a pu connaître cet organisme illustrent les problèmes auxquels doit faire face un organisme spécialisé dans la lutte contre les discriminations. La remarque vaut notamment s'agissant des relations à entretenir avec l'appareil judiciaire auquel il revient normalement de sanctionner les agissements divers fondés, en particulier, sur les distinctions de race ou d'origine ethnique.

En tout état de cause, compte tenu des perspectives qui ont été décrites, le GIP est entré, fin 2002, dans une période de transition. Il faut noter, à cet égard, que le rapport de M. Stasi ne semble pas lui faire de place. Il est vrai que de toute façon, l'existence du GELD est déjà concurrente de celle du FASILD depuis que celui-ci a été investi d'une mission de lutte contre les discriminations par la loi du 16 novembre 2001.

La pire des solutions serait d'ajouter une nouvelle structure à un dispositif existant qui demeurerait inchangé.

Il est impératif qu'une clarification intervienne entre tous les organismes concernés. Cependant, la Cour appelle l'attention sur le fait que la discrimination peut et doit, selon elle, être entendue de manière plus large et se rapporter aux effets des politiques ou situations conduisant à des inégalités de traitement. Or la détection, la prévention

et la répression de ce type de discrimination collective²²⁴ ne paraissent pas entrer dans les compétences de la future Haute Autorité.

Lors du Comité interministériel du 10 avril 2003, le HCI s'était vu confier la mission de constituer un « observatoire de l'immigration ». Installé le 2 juillet 2004 par le ministre de la cohésion sociale, cet « Observatoire des statistiques de l'immigration » devra, sous l'égide du HCI :

- mesurer les chiffres réels des flux migratoires ;
- alimenter la réflexion sur les indicateurs de l'intégration ;
- élaborer des outils pour mieux évaluer l'application des politiques ;
- favoriser l'état statistique des situations de performance ou d'exclusion afin d'améliorer les processus d'intégration.

Dirigé par Mme Costa-Lascoux, directrice de recherche au CNRS et membre du HCI, il sera composé de 30 membres issus de l'INSEE, de l'INED, de l'OMI et comportera un conseil scientifique. Toutes ses données seront « systématiquement » publiées.

L'intérêt d'observatoires dédiés est réel : un observatoire réunit des intervenants dispersés et permet l'identification et la définition des thématiques qui doivent faire l'objet d'investigations prioritaires. La création d'observatoires correspond fréquemment aussi à un besoin de visibilité. Leurs risques doivent rester en mémoire : pérennes, ils finissent souvent par s'essouffler ; coupés des administrations traditionnelles, ils risquent de perdre de vue les évolutions et les nouveaux enjeux. L'observatoire devra disposer de moyens propres et ne plus se concentrer exclusivement sur les flux.

Aussi paraît-il intéressant de rapprocher la réflexion sur la création de cet observatoire d'une interrogation plus large sur les rôles des divers observatoires publics intervenant sur des domaines très proches, qui se recouvrent parfois assez largement. Tel pourrait être le cas de l'observatoire de l'immigration vis-à-vis, notamment, de l'observatoire national des zones urbaines sensibles²²⁵ créé par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine

224) La notion de discrimination collective est précisée au chapitre III, point II-A-2 du présent rapport.

225) L'observatoire national des zones urbaines sensibles est chargé de mesurer l'évolution des inégalités sociales et des écarts de développement dans chacune des zones urbaines sensibles, de suivre la mise en œuvre des politiques publiques conduites en leur faveur, de mesurer les moyens spécifiques mis en œuvre et d'en évaluer les effets.

du 1^{er} août 2003 : les thèmes d'intérêt des deux structures ne paraissent en effet pas véritablement différents.

Sous ces réserves, le HCI, appuyé sur cet observatoire, pourrait voir sa compétence étendue aux actions se rapportant aux discriminations collectives.

Il faut en effet se souvenir qu'à l'origine de l'idée de création d'une haute autorité indépendante se trouve une directive du Conseil européen en date du 29 juin 2000. Or ce texte stipule, dans son article 13 : « Les Etats membres désignent un ou plusieurs organismes chargés de promouvoir l'égalité de traitement entre toutes les personnes sans discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique. Ils peuvent faire partie d'organes chargés de défendre à l'échelon national les droits de l'homme ou de protéger les droits des personnes. »

La Cour constate que le HCI répond à ces caractéristiques. Compte tenu de sa connaissance de la matière et du fait que la lutte contre les discriminations constitue un élément majeur de la politique d'intégration qu'il contribue à définir et au suivi de laquelle il est chargé de veiller, la Cour estime donc qu'une solution appropriée pourrait consister à confier au HCI la responsabilité de la détection des discriminations collectives, à charge pour les pouvoirs publics d'adapter ses moyens à cette mission supplémentaire et à charge pour lui d'en tirer les conséquences adéquates en termes d'organisation. Il pourrait s'appuyer sur un réseau de CODAC rénové auquel il reviendrait de prendre en charge toutes les dimensions des discriminations : individuelles et collectives.

2 – La direction de la population et des migrations

Ces transformations auraient peu de pertinence si elles ignoraient la situation de la DPM. Demeurer au sein d'un ministère à responsabilité sectorielle, tout en se reconnaissant au moins implicitement une vocation générale en termes d'immigration, de par son intégration à un ministère, affaiblit la capacité de la DPM à mobiliser les autres ministères concernés. Certes, à l'occasion de la mise en œuvre des initiatives lancées par le comité interministériel de 2003, la DPM a assumé spontanément des travaux d'animation interministérielle ; il n'en demeure pas moins qu'elle est handicapée par son omniprésence sur la quasi-totalité des sujets qui la conduit à assurer partout une participation avec un poids relatif. Par exemple, elle est souvent dans une position de réaction aux textes européens ou aux projets des ministères de l'intérieur ou des affaires étrangères. Elle subit les évolutions plus qu'elle ne les pilote et

participe aux actions des multiples organismes de sa constellation plus qu'elle n'en assure la tutelle et le contrôle.

Évoquant la relation entre l'État et les grands opérateurs intervenant dans le domaine de l'intégration, la mission Conseil d'État / Inspections générales de 1997 avait d'ailleurs estimé qu'au total, « le dispositif (souffrait) d'une insuffisance de transparence et d'un défaut de vision stratégique. Trop souvent, la tutelle porte plus volontiers sur la forme que sur le fond : l'administration s'attache au respect de règles et de procédures, sans que le contrôle, au demeurant indispensable, s'inscrive dans une conception claire des finalités sociales de l'institution ».

D'autres rapports ont, par le passé, émis le vœu que la DPM trouve l'autorité qui lui a trop souvent fait défaut en étant placée auprès du Premier ministre. L'idée d'une telle réforme, ambitieuse, mérite d'être explorée. La réflexion que la Cour appelle de ses vœux serait d'autant plus utile qu'elle prendrait en considération le fait que n'est pas seulement en cause la capacité de la DPM à disposer de l'autorité nécessaire en termes d'impulsion, d'animation et de coordination. L'enjeu concerne également la capacité de chaque département ministériel à se mobiliser dans le domaine de sa compétence pour les problèmes liés à l'immigration.

Animer, coordonner, susciter des actions d'intégration concerne en effet essentiellement les ministères techniques (outre l'emploi et l'action sociale, les ministères chargés de la santé, de l'éducation, de la culture seraient ainsi concernés au premier chef). Mais la mise en cohérence des diverses politiques sectorielles, l'articulation entre l'accueil et son aval, ainsi que le pilotage des initiatives lancées, justifient incontestablement une approche globale qui serait gage d'une plus grande efficacité.

Concrètement, une telle évolution induirait des choix : certaines structures de la DPM pourraient être intégrées aux directions centrales du ministère des affaires sociales (notamment les fonctions de gestion relevant de la sous-direction de la démographie, des mouvements de population et des questions internationales, qui trouveraient leur place partiellement au sein de la DGAS et, pour ce qui concerne la réglementation du travail des étrangers, aux services du ministère du travail). Conformément aux préconisations de précédents rapports, la sous-direction des naturalisations pourrait être rattachée au ministère de la justice.

Il ne resterait qu'une cinquantaine d'agents de l'actuelle DPM qui, sous la responsabilité du Premier ministre, pourraient mener une double tâche de coordination interministérielle et d'appui au HCI et au comité interministériel en assurant leur secrétariat général conjoint, ces diverses

fonctions étant d'ailleurs étroitement imbriquées. Le pouvoir de proposition de la DPM y trouverait un renfort important.

Seuls la tutelle des entités publiques ou para-publiques et le contrôle des structures privées actuellement assurés par la DPM poseraient alors problème : ils pourraient être également confiés à la DGAS. Une telle mesure serait d'ailleurs de nature à rationaliser et simplifier l'effort public consenti à l'égard d'associations qui bénéficient de financements versés par plusieurs directions d'un même ministère (cela est par exemple le cas avec la DPM et la DGAS, sans parler du FASILD).

En tout état de cause, si l'on devait conserver les structures actuelles (ce qui pourrait se justifier dans le contexte de la constitution d'un ministère chargé de l'essentiel des dossiers liés à la cohésion sociale), il faudrait renforcer la dimension interministérielle de la DPM en lui confiant formellement la double fonction de secrétariat général du comité interministériel et du HCI et en la réorganisant dans cette perspective.

L'examen de la situation de la DPM pourrait accessoirement soulever la question des actuelles difficultés de positionnement de la délégation interministérielle à la ville. Cette délégation a récemment perdu la responsabilité de la gestion des problèmes d'urbanisme, confiée à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ; il lui revient essentiellement de conduire des actions sociales et d'intégration à destination de populations qui sont très largement issues de l'immigration. On est désormais fondé à se demander si la politique de l'intégration et la politique de la ville ainsi nouvellement définies ne constituent pas une seule et unique mission, dès lors que l'action d'accueil des immigrants et les initiatives de lutte contre les discriminations sont pour l'essentiel territorialisées.

La mission commune Conseil d'Etat - inspections générales avait, sur ce sujet aussi, recommandé en 1997 un rapprochement entre la sous-direction actuellement dénommée sous-direction de l'accueil et de l'intégration et la délégation interministérielle dont les attributions se recouvrent partiellement. La première regroupe trois bureaux et une mission logement, qui sont notamment chargés des actions du ministère en ce qui concerne la lutte contre les discriminations, l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile, des réfugiés et des personnes accueillies à titre humanitaire en France, mais aussi l'intégration des populations d'origine étrangère et le suivi des questions relatives au logement des populations immigrées.

La Cour estime que si le rapprochement entre ces objectifs qui paraissent se recouper est vérifié, la fusion DIV-DPM donnerait plus de force, de simplicité et d'efficacité à la coordination interministérielle et à l'action publique, d'autant que le récent rattachement du logement au ministère du travail, de l'emploi et de la cohésion sociale ne peut laisser deux structures voisines y coexister sans risques de redondance des moyens ou de contradiction des actions. Cette fusion ne devrait pas conduire à faire disparaître la spécificité de la politique de la ville, qui concerne des territoires particuliers.

3 – Le sort du FASILD dans le nouveau contexte

Le rapport de M. Jean-Michel Belorgey "Lutter contre les discriminations raciales" d'avril 1999 préconisait la création d'une grande agence en charge des problèmes de l'immigration. Cette agence aurait été constituée à partir d'une scission de la DPM. Une partie de celle-ci aurait rejoint le ministère de la justice (naturalisations) et l'autre aurait fusionné avec le FASILD, l'OMI, le SSAE, l'ADRI et les différents GIP pour donner naissance à la nouvelle entité.

Paradoxalement, la réforme actuelle, qui donne le jour à l'ANAM, risque d'être victime de sa longue gestation. Quand les pouvoirs publics décident de la création de l'Agence, ils ne peuvent que constater que l'OMI est déjà solidement installé sur les lieux, dans les structures et les procédures où l'accueil se pratique déjà. Cette prééminence de fait s'explique : l'accueil est depuis sa création une activité incontournable de l'OMI, ne serait-ce qu'en raison des contraintes du contrôle médical. Ce n'est d'ailleurs pas par hasard que le nouvel accueil se présente initialement comme l'organisation de prestations ayant en commun leur caractère subsidiaire ou accessoire par rapport à la visite médicale.

Du coup, allant à la solution la plus simple, car apparemment la plus logique, certainement la moins susceptible de susciter des oppositions et probablement la plus apte à être appliquée rapidement, les pouvoirs publics vont être d'autant plus enclins à reconnaître un rôle pivot à l'OMI dans l'organisation chargée de mettre en œuvre le nouveau dispositif d'accueil et d'intégration. Ce choix a des conséquences : la réticence des pouvoirs publics eux-mêmes à inviter le FASILD à s'intégrer dans le mouvement de réorganisation, compte tenu des « différences de culture » des deux organismes, et – on l'a déjà vu – le refus de l'ASSFAM de participer à l'opération de fusion en raison des différences entre son approche étendue de la problématique de l'accueil et la conception plus restreinte de la mission d'accueil prêtée à l'OMI.

Les conséquences de cette situation sont particulièrement dommageables. Plutôt que de paraître choisir l'un des partenaires, sembler valider ses seules conceptions et approches, et susciter les réticences de tous les autres, il eût sans doute fallu ne privilégier personne et créer les conditions d'une fusion de toutes les parties prenantes : OMI, ASSFAM, SSAE et tout ou partie du FASILD. Dès lors, les différences de culture pouvaient, dans le cas du FASILD, se révéler une richesse mise au service commun du nouvel établissement, notamment pour le dialogue noué avec les milieux de l'immigration.

La Cour estime qu'il n'est pas trop tard, tout en soulignant qu'il y a urgence. Car non seulement la pérennité des organismes ne paraîtrait pas assurée dans le nouveau contexte mais, de surcroît, le maintien de tout ou partie de leurs compétences et leur exercice autonome compromettraient l'efficacité du nouveau dispositif souhaité par les pouvoirs publics. A l'inverse, leur intégration renforcerait les chances de réussite de la réforme.

a) Les fonctions du FASILD

L'existence même du FASILD et la nature des fonctions qui lui ont été traditionnellement dévolues sont en contradiction avec l'objectif désormais affiché d'insérer les immigrants dans les dispositifs d'aide sociale de droit commun. En revanche, il est nécessaire de poser la question de l'articulation de son rôle par rapport à celui d'autres organismes publics ou parapublics. En effet, conformément à la loi du 16 novembre 2001, le FASILD a abandonné le terrain des aides sociales au profit de celui de l'accueil, de l'intégration des immigrants et de la lutte contre les discriminations. Le décret du 28 février 2002 applique ces dispositions en précisant les types de discriminations envers lesquels il doit être particulièrement vigilant, « tenant en particulier à [la] race, à [la] religion ou [aux] croyances » ; la circulaire du 28 août 2002 complète le dispositif, en distinguant clairement les trois nouvelles missions du FASILD :

- l'accueil des personnes nouvellement arrivées en France, « qui conduit à ériger l'apprentissage rapide du français comme une priorité » ;
- l'insertion sociale et professionnelle des personnes immigrées ou descendantes de migrants (ainsi que les conjoints de Français), qui a pour but de « favoriser l'autonomie et la promotion sociales, de garantir l'accès effectif de tous aux droits », puis de faciliter « l'inscription dans la vie collective » ;

- et enfin l'intervention auprès de la société d'accueil afin de participer aux actions de prévention et de lutte contre les discriminations.

Le programme 2003 de l'établissement décline ces trois missions en huit objectifs constituant autant d'axes stratégiques, qui recouvrent les domaines traditionnels d'intervention constitués par l'habitat et le logement, l'aide aux résidents de foyers de travailleurs migrants, l'insertion professionnelle, l'aide sociale et familiale, l'intégration de l'enfance et de la jeunesse, l'intégration par l'action culturelle, l'intégration par l'information, et enfin le soutien aux actions et aux acteurs, et qui fondent sa nouvelle nomenclature préparée par l'audit stratégique réalisé en septembre 2001.

L'établissement a ainsi progressivement investi, alors que ses marges de manœuvre financières se réduisaient, les domaines d'intervention qui sont maintenant ceux de l'Agence d'une part, et ceux des groupements d'intérêt public en cours de transformation, « Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations » (GELD) et « Agence pour le développement des relations interculturelles » (ADRI), d'autre part. A l'évidence, la question de la cohérence de cette agrégation d'instruments administratifs, dont le positionnement est souvent incertain, mérite d'être posée, et il faut bien constater que l'ensemble des vocations du FASILD est déjà remis en cause.

b) Le FASILD face à la lutte contre les discriminations

La mission de lutte contre les discriminations n'a été concrètement assumée par l'établissement qu'à partir de 2003, en raison d'une part de ses difficultés à trouver des projets de cette nature à financer, d'autre part des choix de la tutelle de privilégier l'accueil, et notamment la prise en charge par l'établissement des prestations linguistiques du contrat d'accueil et d'intégration expérimenté à partir de cette année-là. Cette priorité s'est traduite par un redéploiement des crédits du FASILD de la lutte contre les discriminations vers le CAI, sur prescription de l'OMI.

La vocation reconnue en 2001 au FASILD à prendre en charge la gestion des problèmes de discrimination, leur observation et les actions tendant à leur prévention doit être appréciée désormais dans la perspective de la création d'une Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité. Or le rapport remis, le 16 février 2004, au Premier ministre par M. Bernard Stasi ne prévoit pas de rôle particulier en la matière pour le FASILD. Par ailleurs, tant les compétences annoncées pour cette autorité que l'ampleur des moyens qu'il est proposé de mettre à sa disposition posent d'emblée un problème de concurrence

entre les deux organismes. Le rapport note que « les interlocuteurs de la mission se sont, pour la plupart, exprimés en faveur d'une structure unique et d'un champ de compétences le plus étendu possible (...) ». Ainsi le rapport recommande-t-il que la nouvelle autorité soit investie de quatre missions :

- une « mission de traitement des réclamations individuelles et de soutien aux victimes de discrimination » ;
- une « mission de promotion de l'égalité » ;
- une « mission consultative et de proposition auprès des Pouvoirs publics » ;
- une « mission d'observation, d'étude et d'animation de la recherche ».

Pour s'en tenir à la seule mission de promotion de l'égalité, on notera, à la lecture du rapport, qu'elle devrait comprendre « des actions de communication, de sensibilisation et d'information, des mesures de formation – notamment auprès des associations, des syndicats, des fonctionnaires, des magistrats et des cadres d'entreprise, la mise en œuvre de programmes de promotion de l'égalité et de procédures d'évaluation périodique de leur application ». S'agissant des moyens à mettre en œuvre, le rapport préconise la mise en place d'un réseau de délégués territoriaux de l'autorité, implantés dans chaque région et disposant de moyens de secrétariat. Les délégués auraient à exercer leurs attributions en relation étroite avec les dispositifs de justice de proximité, les collectivités territoriales, les barreaux, les administrations, les associations, les syndicats et les organismes professionnels, Ils assureraient les missions d'accueil et d'information, de promotion de l'égalité (communication, formation), d'orientation et de soutien à l'action judiciaire, grâce au développement de relations avec les parquets. Ils seraient notamment chargés « de faire remonter l'information ». Ils seraient appuyés par des « conseils régionaux pour l'égalité » principalement composés de représentants de la société civile. Le rapport précise encore que, hors délégués locaux, l'effectif de l'autorité serait porté à environ 80 agents dont une trentaine à profil juridique, dans un délai de l'ordre de deux ans. La majorité des agents de l'autorité, qu'il s'agisse de fonctionnaires détachés ou de contractuels devrait être recrutée sur des emplois propres inscrits à son budget. Quant aux moyens financiers inscrits au budget de l'Etat, ils seraient déterminés selon les mêmes principes que les moyens humains, c'est-à-dire par référence aux autres autorités indépendantes du même champ et aux organismes étrangers homologues.

Sur ce point, le rapport va encore plus loin : « Certains interlocuteurs, y est-il précisé, ont préconisé, pour garantir l'autonomie de l'autorité, qu'elle dispose de ressources propres, comme une taxe ou une redevance. Cette possibilité mérite examen (...) Par ailleurs, il serait souhaitable que les règles de gestion et de contrôle des dépenses soient assouplies en s'inspirant de celles retenues pour le Médiateur de la République ».

Dans la mesure où il va être donné suite à l'ensemble de ces propositions, la Cour est conduite à s'interroger sur la pertinence de la confirmation de la mission confiée au FASILD en matière de lutte contre les discriminations au moins en ce qui concerne les discriminations de nature individuelle, les discriminations collectives ou d'origine systémique n'étant pas aujourd'hui traitées en dehors des programmes EQUAL / ESPERE et LATITUDE initiés par le FASILD en matière de discriminations à l'emploi.

c) Le FASILD face à l'intégration

Tout indique qu'on ne saurait, au terme de la phase d'accueil, se satisfaire d'un simple traitement des problèmes de tous les immigrants et de toutes les populations issues de l'immigration dans le cadre des procédures de droit commun. S'agissant du moins de certains publics dont les handicaps sont lourds, il ne peut s'agir que d'un objectif à atteindre aussi rapidement que possible. En revanche, il semble bien que l'existence de dispositifs d'aides spécifiques ne saurait automatiquement entraîner l'existence d'organismes spécifiques chargés de les gérer. La Cour a pu relever les inconvénients de ce type de solutions, s'agissant en particulier du FASILD. Il va de soi que certains subventionnements ne sauraient être interrompus – on pense tout particulièrement au financement de l'association service social familial migrants (ASSFAM). Pour autant, d'autres que le FASILD peuvent parfaitement les assurer sous réserve de disposer des moyens correspondants.

Quel que soit le type d'actions subventionnées dont le FASILD estime qu'elles gardent leur actualité et leur nécessité, elles seraient susceptibles d'être prises en charge par l'administration d'Etat centrale ou déconcentrée compétente, sous réserve que des objectifs soient fixés à cette dernière et que les crédits correspondants soient clairement individualisés : l'établissement soutient en effet que la fongibilité dans les actions de droit commun des actions d'intégration dont il est le support risque de faire perdre de vue la nécessité de les poursuivre, les arbitrages financiers se faisant toujours en faveur des actions les plus urgentes, comme l'accueil ou la lutte contre les exclusions, et au détriment de

l'intégration, beaucoup plus inscrite dans la durée. Il oppose d'ailleurs à cette éventualité deux de ses atouts : d'une part, le savoir-faire de ses équipes et l'expertise qu'elles déploient pour faire prendre en compte les problématiques de lutte contre les discriminations et d'intégration par les services administratifs classiques et, d'autre part, la maîtrise des réseaux, notamment associatifs, qui permettent de garder le dialogue avec les populations concernées. La DPM reconnaît d'ailleurs que « le risque, en cas de fongibilité des crédits, d'une dilution des financements de la politique d'intégration dans un champ de compétences plus englobant et de leur affectation au financement de l'urgence sociale [...] mérite d'être pris en considération ».

Le FASILD a cependant déclaré lui-même souhaiter saisir l'opportunité de la réforme de la politique de la ville opérée par la loi du 1^{er} août 2003 pour transférer les foyers dans le droit commun en utilisant tous les ressorts de la politique urbaine, notamment pour mettre fin à leur financement par les diverses aides qu'il leur verse (ATL, soutien économique à l'hébergement). Une position analogue pourrait être prise dans le domaine de la formation et de l'emploi, et dans celui de l'action éducative et sociale.

Toutefois, cette réorganisation laisserait entière la question des interventions, passées de la subvention à la prestation sous forme de conclusion de marchés publics, notamment pour les formations linguistiques. Une partie croissante des actions du FASILD en matière d'intégration l'a fait évoluer depuis 2001 vers la commande publique de prestations de formation à la langue française en faveur de populations issues de l'immigration. Il ne semble pas que ce champ de compétence puisse être transféré aux services de l'Etat de la même façon que les subventions.

d) Le FASILD face à l'agence chargée de l'accueil

Restent les fonctions liées à l'accueil puisque, paradoxalement, en dépit de la création d'une Agence de l'accueil, le FASILD en reste théoriquement chargé. En fait, le FASILD finance des actions décidées et conduites par l'OMI en direction des primo-arrivants : en d'autres termes, après avoir été opérateur, il est aujourd'hui simple banquier.

Le problème posé n'est pas nouveau, même s'il a longtemps été éludé.

Sur le fondement d'une décision du comité de décentralisation du 24 mars 1993, le CIADT du 20 septembre 1994 réuni à Troyes, avait posé le principe d'une délocalisation de l'établissement sur un site en voie

d'aménagement concerté (La Plaine Saint-Denis, la ZAC de la rive gauche à Paris, 13^{ème}, ou Marne-la-Vallée).

Le ministre de tutelle a approuvé, le 29 juillet 2000, le regroupement sur le site de la Plaine Saint-Denis avec d'autres établissements (dont l'OMI et la SONACOTRA) autour d'un projet d'« Agence de l'intégration ».

Le déménagement pouvait paraître offrir l'opportunité de rapprochements dont la nécessité se faisait sentir. A l'inverse, le biais choisi explique probablement que plus de dix ans après, le projet n'ait toujours pas abouti. Il n'est pas exclu en effet que les réticences émises par une part des personnels contre le site choisi aient surtout été l'expression d'un rejet des perspectives de fusion qu'il paraissait ouvrir.

La question retrouve aujourd'hui une pleine actualité. D'autant que le financement du CAI obère les projets régionaux d'une façon telle qu'à budget constant, soit la question du financement du FASILD pour faire face aux prestations linguistiques, soit l'attribution même de cette mission à l'établissement, devront être reconsidérées à terme relativement bref.

A ce défi majeur pour le FASILD, qui montre que les perspectives de création de la future agence de l'accueil se sont à tort abstenues d'envisager qu'il y soit intégré, s'ajoutent les regrets de la direction de l'OMI de ne pas maîtriser l'ensemble des financements liés à l'accueil : ceux-ci relèvent désormais de deux financeurs, ce qui multiplie les difficultés de coordination.

Des réponses qui seront apportées aux chevauchements de compétences qui viennent d'être décrits dépendent les perspectives de réorganisation concernant le FASILD :

- dans le domaine de la lutte contre les discriminations, il faut trancher de manière à ne laisser qu'un seul opérateur à la fois de la promotion de l'égalité et de la lutte contre les discriminations individuelles, qui sera inévitablement amené à détenir certains pouvoirs d'intervention et notamment celui de subventionner le secteur associatif ; si le choix, comme cela paraît maintenant probable, se porte sur la future autorité indépendante en ce qui concerne la lutte contre les discriminations individuelles, la mission dévolue au FASILD ne pourra qu'être abandonnée ;

- dans le domaine de l'accueil, il est clair que le FASILD doit être déchargé des missions relevant du CAI, ne serait-ce que pour assurer la cohérence de la responsabilité de l'OMI sur toutes les actions d'accueil en relevant ;

- dans le domaine de l'intégration en revanche, la question est de savoir si cette problématique peut être portée par les services de l'État aussi bien centraux que déconcentrés, qui devront l'assumer en accordant des subventions aux acteurs de terrain. En cas de réponse positive, le réseau des directions régionales du FASILD pourrait être fusionné avec les services déconcentrés, ce qui peut être facilité par les possibilités de détachement de ses agents non titulaires.

- il resterait alors à redéployer les subventions actuellement versées par le FASILD aux associations entre la DPM qui deviendrait le dispensateur de subventions de droit commun, les autres ministères amenés à prendre leurs responsabilités dans les domaines de leur compétence, et l'autorité indépendante qui traiterait directement avec les associations prestataires de service dans le domaine de la lutte contre les discriminations, en veillant naturellement à l'absence de cofinancements et à la cohérence de l'ensemble.

La Cour est consciente que les initiatives de réorganisation déjà prises et le fait que le FASILD en ait été tenu à l'écart paraissent aujourd'hui faire de l'établissement la cible principale de ses observations. Elle regrette d'autant plus que les problèmes de structure n'aient pas fait l'objet d'une réelle remise à plat incluant, logiquement, le FASILD, qui avait procédé lui-même à une réforme de ses objectifs et de ses modalités d'intervention. On peut d'ailleurs se demander si ce n'est pas lui qui aurait dû être le pivot des regroupements nécessaires.

La Cour n'oublie pas, en effet, qu'elle avait estimé, dans son rapport public de 1993, que « l'importance de la population étrangère en France, sa répartition par nationalité et sur le territoire, (justifient) que ne soit pas mis en cause le maintien d'un établissement chargé d'introduire dans la politique globale les préoccupations spécifiques à l'insertion de cette catégorie de bénéficiaires ». Mais elle doit bien aujourd'hui constater, eu égard aux changements intervenus dans la nature de l'immigration, aux nouvelles priorités assignées à l'action publique et au nouveau paysage institutionnel qui se dessine, que le problème se pose en termes radicalement nouveaux : les pouvoirs publics ont pris l'initiative d'une modification profonde de l'appareil administratif et para-administratif en charge des problèmes de l'immigration ; il importe d'en tirer toutes les conséquences.

4 – L'action territoriale

L'aménagement des structures locales dans une organisation institutionnelle plus cohérente s'impose pour appuyer une politique plus ambitieuse d'accueil et d'intégration.

a) Les administrations territoriales de l'Etat

Dans les administrations territoriales de l'Etat, plusieurs réseaux coexistent qui interviennent – toujours partiellement – dans le traitement de l'immigration et de l'intégration.

- Service des étrangers des préfectures, dans la fonction « titre de séjour et naturalisation » ;
- DDTEFP, services de la main-d'œuvre étrangère (MOE) pour l'immigration de travail, dans la filière gérée par la DPM ;
- Autres services des DDTEFP, en liaison avec la DGEFP, pour l'animation du service public de l'emploi ;
- DRASS et DDASS, chargées pleinement de l'aspect social lorsqu'il s'agit des demandeurs d'asile et des réfugiés (financement par la DPM) et plus secondairement pour les autres aspects traités par les services sociaux des collectivités ;
- Sous-préfets à la ville (31 postes) dans le contexte nouveau de rattachement de la DIV au ministère chargé de la cohésion sociale ;
- SGAR (au niveau régional) chargés de l'animation de la Commission régionale pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (CRILD) et de la préparation des plans régionaux (PRIPI)

b) Les services locaux des partenaires de l'Etat

L'examen de l'organisation territoriale actuelle des partenaires de l'Etat fait apparaître une réelle diversité : une correspondance presque parfaite avec la carte des régions pour le FASILD, une déconcentration plus limitée de l'OMI s'appuyant sur ses centres dans les départements les plus concernés, une couverture très partielle, en fonction souvent de l'histoire, pour les grandes associations.

La Cour estime nécessaire que l'Etat dispose localement d'une organisation territoriale adaptée, ne serait-ce que pour suivre, au-delà de l'expérimentation, le dispositif du contrat d'accueil et d'intégration. Elle note que la DPM en ressent le besoin puisqu'elle effectue de nombreux déplacements sur place et dans les préfectures.

Avec la priorité donnée au niveau régional de l'Etat depuis le décret du 29 avril 2004, et notamment la constitution de pôles dont un

pôle social²²⁶, paraît également devoir être prise en compte la nécessaire proximité des actions d'accueil et d'intégration, ce qui impose dès lors de ne pas renoncer au concours des services de l'Etat dans les départements. Enfin la diversité des situations, telle qu'elle a été soulignée, impose, plus qu'ailleurs, de recourir à un traitement différencié entre les départements.

La Cour estime donc devoir recommander, dans un souci de rationalisation, de recourir à un dispositif qui traiterait les départements en deux groupes :

- dans ceux qui connaîtraient des situations de forte concentration d'immigrants, les sous-préfets à la ville, qui pourraient à cette occasion devenir des sous-préfets « à la ville et à l'intégration » auraient une responsabilité majeure en la matière par délégation du préfet ;

- dans les départements moins concernés où il n'y aurait pas de sous-préfet ville, le préfet désignerait soit un de ses sous-préfets, soit un directeur de service déconcentré ou de sa préfecture pour en tenir lieu.

La liste des sous-préfets à la ville serait éventuellement modifiée pour prendre en compte le nombre d'immigrants, l'existence de plates-formes d'accueil (actuelles et en projet) et les phénomènes de concentration. La DPM trouverait avec les sous-préfets à la ville et à l'intégration le relais local qui lui manque.

La Cour recommande que le niveau régional de l'Etat, qui conserverait l'animation de la CRILD et devrait pouvoir utiliser un outil comme le PRIPI rénové, assure par l'intermédiaire du SGAR, et éventuellement avec le relais d'un chargé de mission spécialisé (par exemple dans les trois régions les plus concernées), la coordination des sous-préfets à la ville ou des fonctionnaires assimilés pour les départements directement concernés et des responsables dans les autres départements. Les nouvelles dispositions du décret précité d'avril 2004 sur les relations entre les préfets et les établissements publics seraient utilisées pour les relations des préfets avec la nouvelle Agence de l'accueil. Il en serait de même pour le FASILD, pour les attributions qui pourraient lui rester : il ne semble pas possible de maintenir comme actuellement des chaînes parallèles, comme cela était le cas avec les directions régionales du FASILD et la fausse déconcentration ainsi créée.

Les missions de l'échelon territorial devraient être d'abord le suivi et l'évaluation du contrat d'accueil et d'intégration, tant au plan quantitatif (les entrées dans les différentes composantes des flux et

226) pôle "santé publique et cohésion sociale" (décret du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux de l'Etat et à l'organisation de l'administration territoriale dans les régions).

l'assiduité une fois le processus engagé) que qualitatif (notamment l'équilibre entre les sujets à traiter dans le contrat). Ensuite, la mobilisation des partenaires des deux services publics, de l'accueil (en cours de création) et de l'emploi (dans ses actions pour les immigrants), devrait être régulièrement évaluée en liaison avec la DPM et la DGEFP. Les activités de la lutte contre le travail irrégulier (commissions départementales et COLTI) dans les départements à forte concentration d'immigrés ne devraient pas être traitées séparément. Les sous-préfets à la ville seront par ailleurs les mieux placés pour veiller au problème du logement en l'élargissant aux questions de concentration. A cet égard, l'obligation pour les préfets de rendre compte des situations ainsi créées et de leurs évolutions devrait s'inscrire dans un processus systématique, afin de briser une autocensure naturelle, sinon compréhensible, sur ces sujets.

La Cour estime, en effet, qu'il importe d'inviter les préfets à reprendre la main sur le sujet de l'immigration qu'ils abordent aujourd'hui principalement par les questions d'entrée et de séjour. Le temps qu'ils consacrent à leur traitement, notamment à la situation des irréguliers, et de ce fait les difficultés qu'ils peuvent rencontrer avec certaines associations, voire avec le FASILD, ont pour effet de les écarter de leurs missions d'accueil et d'intégration des immigrants, et - ce qui est paradoxal - des immigrants réguliers. Dès lors, ils ne se consacrent que partiellement à ces sujets, sans toujours veiller à évaluer la bonne coordination des services qu'ils dirigent. La séparation des rôles entre les fonctions internes à la préfecture, relatives au séjour, confiées au préfet délégué, au secrétaire général ou au secrétaire général adjoint, et celles de la politique d'accueil et d'intégration confiées au sous-préfet à la ville paraît prioritaire.

La Cour note enfin que la question de la territorialisation des services de la future Haute Autorité indépendante chargée de la lutte contre toutes les discriminations reste cependant ouverte. Au niveau départemental, la reprise des secrétariats des CODAC, le plus souvent tenus par un fonctionnaire de la préfecture l'assurant à temps partiel, paraît théorique, d'autant que ce n'est pas le meilleur positionnement pour le représentant d'une autorité indépendante. La transformation des CRILD paraît donc s'imposer dans cette nouvelle organisation.



Au même titre que l'élargissement du champ des objectifs et que l'affinement des méthodes, la rationalisation de l'organisation institutionnelle semble en effet un passage obligé.

Conclusion

Le problème de l'immigration n'est pas un problème résiduel. Et les difficultés de le mesurer par la statistique ne sauraient avoir plus longtemps des effets anesthésiants. Il est d'autant plus souhaitable de ne plus le limiter au problème de la gestion des flux migratoires que celle-ci tend à échapper progressivement au niveau national. A l'inverse, même si elle doit être « encadrée » par des principes généraux définis à l'échelle européenne, la politique d'accueil et d'intégration reste de la responsabilité de l'Etat. Or, de tous les pays de l'Union, la France est probablement celui pour qui la question est la plus cruciale. Elle se réfère aux principes les plus exigeants. Encore convient-il qu'ils soient réellement mis en œuvre.

La situation d'une bonne partie des populations issues de l'immigration la plus récente est, en effet, plus que préoccupante. Outre qu'elle se traduit par des situations souvent indignes, elle est à l'origine directe ou indirecte de tensions sociales ou raciales graves, lourdes de menaces pour l'avenir.

Le dossier de l'immigration se circonscrit aujourd'hui à trois difficultés majeures dont le traitement a jusqu'ici débouché sur un triple échec aussi pénalisant – il faut le répéter – pour les intéressés que pour la collectivité nationale :

- la concentration d'une part importante des immigrants dans des zones dont les difficultés connaissent un développement quasi exponentiel ;
- la situation économique, sociale et personnelle d'un grand nombre d'immigrants et de leurs enfants dont certains ont à faire face en outre à des pratiques discriminatoires ;

- le nombre et les conditions de vie des étrangers en situation irrégulière.

Les deux premiers échecs sont lourds d'implications. Le regroupement – spontané, toléré ou encouragé – de la population dans des secteurs géographiques difficiles (mais où les loyers sont accessibles, le coût de la vie moins élevé que la moyenne et des comportements alternatifs possibles) a des effets négatifs qui se cumulent. Non seulement les efforts d'intégration n'ont plus aucune portée mais, qui plus est, tous ceux qui auraient pu être consentis antérieurement verraient leurs effets progressivement atténués, voire anéantis.

Le dernier échec n'a pas simplement pour conséquence de contraindre les intéressés à une existence précaire. Il entraîne de surcroît toute une série de désordres coûteux en termes moraux et financiers pour la collectivité (travail clandestin, délinquance, dépenses de sécurité). Il a enfin pour effet d'entretenir, dans une partie de l'opinion, une suspicion permanente autour des immigrants, « diabolisés » par certains, et de compromettre les chances de l'indispensable mobilisation en faveur de l'intégration.

Cette situation de crise n'est pas le produit de l'immigration. Elle est le résultat de la manière dont l'immigration a été traitée.

Une nouvelle politique a été définie qui a le mérite de la clarté. Encore faut-il qu'elle soit conduite avec volontarisme et fermeté – alors qu'en cette matière, la tentation de s'en tenir aux effets d'affichage est toujours forte – qu'elle bénéficie de mesures d'accompagnement qui pour « spécifiques » qu'elles soient n'en sont pas moins indispensables et que la définition de la lutte contre les discriminations dont peuvent être victimes les populations issues de l'immigration ne fasse pas l'objet de contresens. Cela implique qu'à tous les échelons de l'Etat, une réelle unité de conception et d'approche se substitue aux divergences actuelles.

La définition d'une nouvelle politique n'a pas pour effet de « remettre les compteurs à zéro ». Les pouvoirs publics sont confrontés à une situation qui s'est créée progressivement au cours des récentes décennies. S'en tenir au « traitement » des nouveaux arrivants serait donc insuffisant. Pire, les efforts seraient voués à l'échec si les nouveaux arrivants devaient se retrouver ensuite dans un contexte dégradé où les mêmes causes ne manqueraient pas de produire les mêmes effets.

Trop souvent, langage, comportements et méthodes ont pu donner le sentiment d'une volonté de dissimulation qui non seulement n'est pas avérée mais qui serait, de plus, totalement contre-productive.

Il faut donc trouver un nouvel équilibre entre le légitime souci de ne pas stigmatiser les populations concernées et la nécessité de répondre aux problèmes bien réels qu'elles posent. Privilégier l'intégration n'est aucunement contradictoire avec le constat du caractère spécifique de difficultés de certaines des populations issues de l'immigration. D'autant que le débat public continuera à tourner autour de cette dernière et que les pouvoirs publics ne gagneront rien à paraître l'esquiver.

Il n'y aurait que des avantages à publier tous les chiffres susceptibles d'être rassemblés, qui confirmeront la légitimité de l'immigration actuelle liée, dans des proportions au demeurant modestes, à la satisfaction de besoins réels exprimés par l'économie française et centrée, à titre principal, sur le regroupement familial et l'asile, conformément aux principes constitutionnels de la France et à ses engagements internationaux. Ce serait, en tout cas, la meilleure manière de préparer les citoyens à la nécessité de l'immigration future qui, à n'en pas douter, redeviendra largement, demain, dans le cadre européen, une immigration de travail. Ce serait également le meilleur moyen de préparer les initiatives qu'appelle l'aspiration grandissante des populations issues de l'immigration à des références plurielles qui peut ménager le meilleur ou le pire, selon la réponse qu'on lui apportera.

Annexe 1

Europe et immigration

Très logiquement l'immigration est entrée progressivement dans cadre institutionnel européen. Elle est désormais considérée comme un sujet d'intérêt commun et donc traitée selon les procédures communautaires : il est vrai que les Etats membres (les Quinze) sont devenus les uns après les autres des pays d'immigration, la France un siècle avant ses voisins, l'Allemagne et le Benelux après 1950, l'Italie vers 1980-85, l'Espagne et le Portugal vers 1985-90.

A - La libre circulation des ressortissants européens est pratiquement réalisée, au point qu'il n'est plus guère possible de les qualifier d'immigrants.

1 - La généralisation de la libre circulation et de la libre installation

Les objectifs du Traité de Rome qui prévoyait la liberté de circulation des travailleurs ont été globalement atteints.

Les instances européennes se sont d'abord préoccupées de la migration des ressortissants de l'Union européenne et ressortissants assimilés de l'espace économique européen (EEE). La libre circulation des travailleurs a été progressivement assurée, permettant l'ouverture des emplois de l'ensemble des activités économiques. Dès l'origine était prévue la possibilité d'occuper un emploi sur le territoire d'un autre Etat membre ou d'y fournir une prestation de service, quelles que soient l'ampleur et la forme de cette activité.

Les migrations des ressortissants communautaires sont pratiquement libres dans l'espace européen, si bien qu'à l'exception des immigrants potentiels en provenance des nouveaux pays de l'élargissement, il est difficile de considérer aujourd'hui qu'il s'agit d'immigrants.

2 - Les problèmes mineurs qui demeurent

Plusieurs obstacles ne sont pas encore levés, par exemple pour les activités sportives dont la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) a toutefois réduit le caractère d'exception qu'elles présentaient. On relève surtout des difficultés persistantes en matière d'équivalences de diplômes et de connaissance des langues, domaines où les évolutions sont lentes mais progressives, les directives en matière de diplômes alternant avec de fortes évolutions jurisprudentielles relativement pragmatiques. Il y a là aujourd'hui le principal obstacle à la libre circulation des travailleurs communautaires.

L'administration publique reste un cas particulier, les emplois dans les administrations étant exclus du domaine de la libre circulation. Le caractère du lien juridique entre le travailleur et l'administration est indifférent. Une définition de l'emploi public a été progressivement précisée par la jurisprudence qui retient les pouvoirs que comporte l'emploi public et son objet. La Commission reconnaît toutefois qu'il n'y a pas de liste de ces emplois spécifiquement administratifs

L'application n'est pas simple pour les Etats : la France, qui a modifié le statut général des fonctionnaires, en reste à une conception restrictive des emplois publics ainsi considérés comme réservés à ses nationaux. Les instances communautaires, et notamment la CJCE, ont une position différente et des problèmes se sont posés avec la plupart des Etats pour des emplois touchant la quasi-totalité des secteurs publics.

L'accès aux emplois étant assuré à quelques exceptions près, se posait la question du droit au séjour établi par l'article 48 du Traité, organisé par la directive du 15 octobre 1998 relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des Etats membres et de leur famille, et précisé notamment par la jurisprudence de la CJCE. Il s'impose aux Etats. Pour autant, la compétence de police des Etats ne disparaît pas, même si la CJCE veille à ce que les mesures réglementaires ne soient pas trop contraignantes. Un récent arrêt, *Burbaud*, du 9 septembre 2003, portant sur les concours de la fonction publique hospitalière, va accélérer une ouverture encore timide, l'ouverture effective de l'accès aux emplois de titulaires pour les ressortissants de l'Union étant en décalage avec l'adaptation du cadre juridique qui s'est réalisée en droit interne

Aujourd'hui, après la suppression par la loi du 26 novembre 2003 du titre de séjour délivré aux ressortissants communautaires, ces derniers se trouvent pratiquement dans une situation identique à celle des nationaux.

La liberté de déplacement, sur la seule base d'un titre d'identité ou d'un passeport, est la règle, et s'accompagne du droit d'exercer une activité salariée ou « de séjourner afin d'y exercer une activité économique ». Mais il ne suffit pas d'avoir accès à l'emploi et au séjour : encore faut-il qu'il y ait effectivement des règles d'égalité de traitement et d'interdiction des entraves. Les instances européennes, y compris la CJCE, s'y sont employées, en prohibant les discriminations fondées sur la nationalité entre travailleurs des Etats membres en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.

Le droit communautaire ne tend pas à condamner seulement les discriminations fondées sur les nationalités, mais également les entraves non discriminatoires à la libre circulation tant des nationaux que des ressortissants communautaires. Le domaine concerné s'est lui-même étendu puisqu'il s'agit non seulement des conditions de travail mais aussi des conditions de vie, et donc des droits et avantages liés au contrat de travail. Le cadre du travail est d'ailleurs dépassé lorsqu'il est question d'égalité de traitement pour la famille et qu'il s'agit de logement ou d'études.

Le protectionnisme, qui restreint l'accès à certaines professions réglementées par des dispositifs au caractère parfois obsolète, constitue, avec l'accès à la fonction publique, une des dernières limites : ces restrictions ne semblent pas toujours indiscutables et constituent parfois une forme de discrimination.

3 - Les conséquences de l'élargissement

Les conséquences dans le domaine de l'immigration de l'élargissement du 1^{er} mai 2004 paraissent actuellement incertaines. En effet, la circulation, déjà favorisée par la suppression anticipée de la procédure de visa, peut se transformer en réelle immigration des ressortissants de ces nouveaux pays. Les problèmes d'intégration ne seront ceux ni des ressortissants des Quinze ni des ressortissants des pays tiers, alors que la libre circulation favorisera de nouvelles entrées de travailleurs salariés des Dix sur le marché du travail des Quinze.

Le régime transitoire, pendant lequel les Etats ont la possibilité de maintenir leurs dispositions nationales, est autant fait pour les pays candidats, qui peuvent craindre d'être privés de leur main-d'œuvre au moment où ils en auront le plus besoin, que pour les pays d'accueil dont le marché de l'emploi pourrait être perturbé par des travailleurs qui pourraient se satisfaire de moins bonnes et moins coûteuses conditions de travail.

L'élargissement a du reste contribué au renforcement de la politique européenne des migrations avec un programme « personnes immigrées » 2003/2006 qui correspond à la première phase. Pendant cette période devraient intervenir non seulement le développement de l'accès communautaire, mais également le renforcement des nouvelles frontières extérieures.

Au recensement de 1999, l'INSEE relevait sur les 3 263 186 étrangers (5,6 % de la population totale), 1 334 412 Européens soit 40,9 %. A l'heure actuelle, on peut estimer autour de 42 % la part des ressortissants des Vingt-cinq dans la population étrangère en France. Même si la part des migrants venus d'Europe diminue (60,7 % en 1975 et 79,5 % en 1964), l'impact de l'émigration des ressortissants des nouveaux adhérents se pose.

Les facilités de circulation ouvertes dans l'espace européen n'ont pas entraîné pour autant une augmentation des installations dans les pays membres qui représentent 0,2 % de la population totale de l'UE, même si les pourcentages de ressortissants de l'Union dans la population étrangère varient considérablement (89 % au Luxembourg, 62,2 % en Belgique, 42,7 % en Espagne et 36,6 % pour la France), de même que la part des ressortissants des Etats membres dans les flux d'entrée (6 % en France et 47,7 au Royaume-Uni)²²⁷. La Commission, soulignant que de son point de vue les transferts ont déjà eu lieu pour beaucoup, chiffre à 285 000 en 2005 l'immigration des Dix vers les Quinze. Les pays les plus pauvres ne sont du reste pas dans ce premier groupe.

Ces éléments pourraient faire douter de l'acuité de la question des arrivées des ressortissants des pays de l'élargissement, d'autant qu'en principe, le libre accès au travail ne sera total que dans sept ans. Le régime temporaire de deux ans pendant lequel les Etats membres qui le souhaitent pourront continuer d'appliquer leurs dispositions nationales, pourra être, après analyse des phénomènes constatés par la Commission, prolongé pour trois ans, à l'issue desquels, soit en 2009, les plus réticents pourront encore utiliser un délai de deux ans s'ils peuvent prouver l'existence ou le risque de perturbations sur leur marché. En 2011, aucun permis de travail ne pourra être exigé. Plusieurs nouveaux membres n'ont pas caché pas leur intention de demander un raccourcissement de ce calendrier.

L'arrivée des ressortissants des pays d'Europe centrale et orientale et des Etats Baltes ne peut donc pas être considérée comme une réponse même partielle à l'immigration de travail, dont ont besoin les « vieux

²²⁷) Source : Conseil économique et social à partir de travaux de l'OCDE, d'Eurostat et de « les migrations internationales » dans Populations et sociétés – septembre 2002.

pays européens », même si le pourcentage de 2 % de la population de l'UE qui, selon la Commission, vit et travaille dans un pays autre que son pays d'origine pourrait augmenter à cette occasion. En tout état de cause, chacun des Quinze a annoncé, pour la première phase, des mesures restrictives, allant jusqu'à des quotas par nationalité, pour l'accès à l'emploi des ressortissants des pays de l'élargissement. Des pays qui avaient déclaré ne pas vouloir mettre de barrières ont spectaculairement pris des positions inverses.

Dès avant l'élargissement officiel, les déplacements pour des emplois intermittents ou saisonniers ont été nombreux et pour des périodes de plus en plus longues. En 2002, 8 369 travailleurs polonais étaient présents en France avant même l'élargissement, essentiellement dans l'agriculture. Il s'agit d'une main-d'œuvre particulièrement mobile, à la recherche de travaux temporaires, et de ce fait adaptée aux besoins d'une économie à flux tendus. Le nombre de ressortissants de ces pays en situation irrégulière devrait également croître, source nouvelle d'accès indirects et différés au marché du travail.

B - La création d'un espace européen de libre circulation de plus en plus vaste pose en termes renouvelés les conditions de l'immigration en Europe

1 - L'élargissement progressif de l'espace Schengen

La construction européenne a fait émerger un espace de libre circulation qui s'est étendu : le dispositif de Schengen mis en application le 26 mars 1995 à Dix, élargi depuis, le concrétise en supprimant les frontières intérieures et en transférant les contrôles, en principe renforcés, aux frontières extérieures et aux points de passage obligatoires.

Les conséquences premières sont la création des visas uniformes et le report de la charge de délivrance de ces documents sur les postes consulaires, notamment ceux des pays disposant de réseaux développés comme la France. Pour les frontières, la France a utilisé la clause de sauvegarde (article 2) permettant le maintien, sous certaines conditions, de contrôles aux frontières internes, mais elle a dû modifier profondément ses services de police aux frontières pour faire face aux transits sur les grands aéroports, notamment ceux de Paris et Lyon, et sur le port de Marseille pour les liaisons avec l'Algérie et la Tunisie.

La difficulté des contrôles tant à la frontière que sur le territoire des Etats est évidente, d'autant que les migrations se font vers les pays

aux conditions d'accueil les plus favorables et que se développe une réelle mobilité sur un espace de plus en plus vaste aux frontières perméables. S'y ajoutent les mouvements de migrants irréguliers ou clandestins en fonction des situations locales (faiblesse des contrôles, régularisations).

Le report sur des frontières externes, de plus en plus éloignées, de la pression migratoire et des contrôles associés conduit au recours à des dispositifs techniques dont le premier fut le Système d'information Schengen (SIS) assurant aux Etats une base de données pour répondre aux préoccupations de sécurité. L'utilisation – encore à ses débuts - de procédés techniques permettant notamment l'identification, qui vont progresser rapidement avec le développement de la lutte contre le terrorisme, s'imposera désormais en matière de contrôles.

Le premier périmètre considéré fut donc celui de Schengen pour les débuts d'une politique européenne de l'immigration construite dans un cadre intergouvernemental. Le Traité de Maastricht de 1992 a apporté la nouvelle dimension de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures (JAI), en l'accompagnant de procédures spécifiques qui assuraient aux décisions prises leur caractère intergouvernemental. Il a fait de la liberté de circulation, d'installation et de travail un des éléments de la citoyenneté européenne, consacrant la distinction entre les Européens communautaires et les ressortissants des pays tiers.

Ce cadre plus restreint des Etats signataires des accords de Schengen a constitué un socle minimal mais solide de règles préalables à la libre circulation, qui affirment le lien entre libre circulation et sécurité, à savoir « les mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration, ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène ». Ces règles se révéleront utiles. Elles seront reprises dans « l'acquis communautaire » imposé aux candidats et applicables immédiatement aux Etats membres, de même que le Conseil de l'Union européenne se substitue au Comité exécutif Schengen.

La création de cet espace, qualifié en 1999 à Amsterdam d'espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne (art 5 du Traité), a conduit à traiter différemment les problèmes de l'immigration : la mise en place de dispositifs coordonnés puis intégrés se situe désormais dans cette logique, facilitée par la fusion du dispositif Schengen dans celui de l'Union, qui prévoit un début de traitement de ces questions dans le cadre communautaire et leur quasi-généralisation, cinq ans après la mise en vigueur, soit au 1^{er} mai 2004.

2 - La nécessité d'un traitement en commun des problèmes de l'immigration

Tant la pression migratoire que le besoin d'une immigration en Europe ont conduit les Etats à passer, malgré des réticences au départ, d'une politique de coopération intergouvernementale préservant leur souveraineté à la mise en place progressive d'une politique commune qui s'est rapidement développée, alors que jusque-là, la très large part des décisions en la matière était prise à l'unanimité.

Au départ, des coopérations partielles s'étaient instaurées en dehors des instances de la Communauté. Dans les années 1970, le Conseil de l'Europe avait permis le développement de premiers travaux auxquels, de manière moins formelle, s'ajoutèrent, au début des années 1980, des coopérations policières et douanières. Le processus de départ, dit de Trevi, a correspondu à des rencontres informelles organisées à différents niveaux : spécialistes, puis hauts fonctionnaires (les coordonnateurs), enfin ministres. Ce fut surtout le dispositif de Schengen, dont le caractère global des dispositions préfigurait ce que pouvait être une politique de maîtrise des flux migratoires, qui eut à se déployer pendant la période maastrichtienne.

Entre la logique intergouvernementale impliquant l'unanimité et la procédure communautaire (initiative de la Commission, majorité qualifiée au Conseil, codécision du Parlement), les contraintes nées du développement des flux migratoires mais aussi de la criminalité transfrontières ont conduit à une évolution rapide du secteur JAI qui constituait le 3^{ème} pilier²²⁸, même si elle peut paraître avoir pris la forme d'un compromis : une partie seulement des compétences JAI sera communautarisée, celles qui se rapportent aux visas, à l'asile, à l'immigration, et au franchissement des frontières extérieures ; cette communautarisation sera progressive et partielle ; un régime particulier sera réservé au Danemark, au Royaume-Uni et à l'Irlande et un dispositif spécial sera mis en place pour la Norvège et l'Islande.

Le titre VI du Traité de Maastricht avait énuméré les matières d'intérêt commun du secteur JAI pour lesquelles les Etats membres devaient coopérer, comme l'asile. La coopération gouvernementale n'a débouché cependant que sur des instruments non contraignants, comme des résolutions, et surtout peu innovants en matière d'harmonisation, tant

228) Le Traité de Maastricht créait, à côté du pilier communautaire (le 1^{er} pilier reprenant l'ensemble des dispositions des traités qui précédaient), un 2^{ème} pilier consacré à la politique européenne de sécurité commune (PESC) et un 3^{ème} pilier pour les affaires intérieures et de justice (le titre VI).

par les dérogations qu'ils prévoient que par leur silence sur les sujets de divergence.

L'intégration dans la politique commune de l'Union européenne d'une partie des matières du titre VI a permis de former un nouveau titre IV traitant des visas, de l'asile, de l'immigration, du franchissement des frontières extérieures et de la coopération judiciaire civile touchant le droit des personnes. La coopération policière et judiciaire en matière pénale continuent de relever de la coopération gouvernementale dans un dispositif amélioré. Des procédures plus adaptées permettent désormais de pallier les deux faiblesses constatées depuis 1994, qui étaient le caractère juridique non contraignant des instruments utilisés et l'absence de suivi de l'application. Le quasi-monopole d'initiative de la Commission va devenir la règle, mettant fin à l'exclusivité des Etats puis à une compétence partagée. Le Traité de Nice a confirmé le vote à la majorité qualifiée à partir de 2004 pour les décisions en matière d'asile et d'immigration.

La liste des matières du secteur JAI désormais traitées dans le cadre communautaire traduit l'intérêt des Etats pour ces questions. Les domaines de la libre circulation des personnes et du contrôle aux frontières extérieures seront les plus communautarisés puisque le Traité prévoit, dans un délai de cinq ans, la suppression de tout contrôle aux frontières intérieures pour les citoyens de l'Union et pour les ressortissants des pays tiers, l'établissement de règles communes pour les contrôles aux frontières extérieures, un dispositif commun en matière de visas pour les séjours de moins de trois mois, la définition des conditions de circulation des ressortissants de pays tiers dans l'espace européen dans ce même temps.

En matière d'asile, de réfugiés et d'immigration, l'ensemble de règles communes à mettre au point dans le délai de cinq ans concerne les critères de détermination de l'Etat responsable de l'examen de la demande, les normes minimales pour l'accueil et les conditions d'obtention du statut, le droit d'asile pour les ressortissants des Etats membres, la mise en place de règles communes sur l'immigration clandestine et la protection temporaire des personnes déplacées.

Le Traité n'a pas fixé de délais pour ce qui concerne l'équilibre entre les efforts des Etats pour la prise en charge des réfugiés, les conditions d'entrée et de séjour des étrangers pour les longs séjours, et les droits au séjour dans les autres Etats membres des ressortissants des pays tiers en situation régulière.

En matière d'immigration, les Etats peuvent maintenir ou introduire des dispositions compatibles avec le Traité. C'est dans le

domaine des visas que le Traité se voulait le plus volontaire, puisque le vote à la majorité qualifiée intervient dès son entrée en vigueur pour la liste commune des pays tiers soumis à l'obligation de visa et pour la définition d'un modèle de visa. De même, au terme du délai de cinq ans, la procédure de la majorité qualifiée et de la codécision s'appliquera automatiquement pour la mise en œuvre des procédures de délivrance de visa et des règles sur les visas uniformes. Enfin, les compétences de la CJCE ne s'appliqueront que partiellement.

Durant cette période, les pressions migratoires, de travailleurs et de leurs familles, des demandeurs d'asile, enfin d'étrangers en situation irrégulière, ont continué de se manifester, notamment au Sud et à l'Est de l'Europe.

C - Après des débuts sur des sujets qui s'imposaient en priorité en matière d'accueil et d'accès se déploie une approche plus ambitieuse et plus globale de l'immigration

1 - Une évolution progressive

L'originalité du Conseil européen de Tampere d'octobre 1999 a tenu à la spécialité de l'ordre du jour, consacré exclusivement aux affaires intérieures et de justice, au lendemain de l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam. Le Conseil donne son accord sur un certain nombre d'orientations et de priorités politiques concernant, en particulier, le droit d'asile (pour un régime d'asile européen commun), l'immigration (à la fois l'accès et la lutte contre la criminalité, avec une gestion des flux migratoires plus efficace), le partenariat avec les pays d'origine, une politique plus énergique en matière d'intégration des étrangers résidant régulièrement et un traitement plus équitable à leur égard. Seront également arrêtées les modalités d'élaboration du projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union qui aboutira en 2000 sous la présidence française.

Le Conseil européen de Séville de juin 2002, à mi-parcours de la phase transitoire, a souligné la nécessité d'accélérer la mise en œuvre de tous les aspects du programme approuvé à Tampere, en particulier les questions liées à l'élaboration d'une politique commune en matière d'asile et d'immigration. Toutefois, ce sont les sujets de la lutte contre l'immigration clandestine et de l'abus de demandes d'asile qui ont encore prévalu.

La période des cinq années s'achevant, la communautarisation de l'immigration va prendre son plein effet, si l'on considère que ces dix années ont permis de traiter des sujets comme les visas, l'opposabilité de l'emploi national à l'emploi étranger, la lutte contre les clandestins et les durées de séjour.

Dès le Conseil de Tampere, la question de la démographie et des besoins économiques ainsi que la prise en compte de la situation des pays de départ avaient conduit les Etats à vouloir s'engager davantage. Pourtant, ils ne l'ont fait en pratique que sur des principes qui ne les contraignaient pas à modifier les législations nationales et qui ne favorisaient pas la mise en place d'organismes communautaires. Les seules exceptions faites sous la pression de l'augmentation du nombre croissant de réfugiés, et compte tenu de la situation dans les Balkans, ont porté en 2000 sur la mise en place du Fonds européen pour les réfugiés, et la signature de la Convention EURODAC sur l'asile.

Malgré le faible nombre de décisions les traduisant en règles, plusieurs sujets donnent lieu à consensus : la nécessaire action sur le contrôle des frontières extérieures, sur la base d'une confiance réciproque, moyennant éventuellement un appui, à l'éventuel maillon faible ; le traitement solidaire des clandestins et des demandeurs d'asile déboutés ; la prise en compte de la question de l'immigration dans les pays de l'élargissement par une anticipation pour certains sur les visas Schengen, mais aussi de celle des pays méditerranéens dont la pression migratoire peut conduire à un traitement particulier ; l'accélération pour les ressortissants tiers admis du rapprochement de leur situation avec celle des nationaux, en matière non seulement de travail mais aussi de séjour individuel et familial, voire de citoyenneté (droit de vote aux élections locales).

Malgré cette évolution, le traitement des questions de l'immigration dans le secteur JAI explique largement le fait que, dans l'opinion comme pour les pays tiers, la politique de l'Union se présente d'abord sous un aspect sécuritaire et défensif, qu'illustre parfaitement « Schengen », connu autant par le caractère contraignant des visas communs et le renforcement des contrôles aux frontières extérieures (SIS) que par la suppression des contrôles aux frontières intérieures, intervenue dès la mise en vigueur de l'accord, et l'harmonisation de dispositifs qui se poursuit et donne d'ailleurs lieu à évaluation régulière de la part de l'Union.

Le fait que les questions touchant la citoyenneté, par exemple l'exercice du vote local, soient traitées au Conseil Affaires générales, et non au Conseil JAI, confirme bien la coloration donnée aux travaux de cette instance qui aborde peu les aspects démographiques, économiques

et sociaux de l'immigration, sauf le cas particulier des réfugiés. Leur traitement au niveau européen est trop récent : les questions comme celles des quotas de main-d'œuvre, des besoins de certaines professions ou du rapprochement des statuts des ressortissants des pays tiers ne sont abordées que progressivement. A cet égard, l'approche globale et active du Conseil européen de Tampere ne s'est pas renouvelée, en tout cas pas à une aussi grande échelle.

Dès lors, le plus souvent, la politique européenne de l'immigration a paru se consacrer essentiellement à l'asile et aux réfugiés ainsi qu'au contrôle, qualifié désormais de gestion, des frontières extérieures, sujets lourds il est vrai. Lorsque le Conseil s'attache à élaborer un plan global, c'est sous l'angle de la lutte contre l'immigration clandestine.

L'analyse des décisions prises lors des Conseils européens, notamment ceux de Séville et de Thessalonique, le confirme, même si à chaque fois des avancées sont relevées, par exemple la notion de « pays tiers sûr » en matière d'asile. L'asile, depuis la Convention de Dublin du 15 juin 1990 relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile, est en effet le domaine où l'Union a mis en place des procédures et des définitions communes ; et il peut être considéré comme le plus avancé, même si les textes à caractère contraignant sont encore en nombre limité. Il est vrai que les difficultés communes aux Etats membres et la diversité des réponses nationales, voire leurs divergences (Sangatte²²⁹), rendaient urgentes des actions que l'évolution du cadre institutionnel autorise désormais.

Le Conseil JAI était invité dès 1998 à « accorder en particulier la priorité à la lutte contre l'immigration illégale, tout en assurant l'intégration et le respect des droits des ressortissants des pays tiers séjournant légalement dans l'Union, ainsi que la protection de ceux qui en ont besoin, même s'ils ne remplissent pas pleinement les critères de la Convention de Genève ». Ce texte, qui résume les orientations de la politique conduite au plan européen, comporte aussi les éléments d'une évolution qu'on peut constater.

2 - Un élargissement des préoccupations jusqu'aux questions de l'intégration

Les instances européennes se sont attachées à un équilibre entre le processus visant à combattre l'immigration illégale et la recherche des voies de migration légale.

229) La coopération franco-britannique dans la zone transmanche a été renforcée par la signature du traité du Touquet le 4 février 2003.

Les conclusions en matière d'intégration des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de l'Union et de développement d'une politique au niveau européen sont significatives : la politique d'intégration recherchée devrait englober des facteurs tels que l'emploi, la participation à la vie économique, l'enseignement et la formation linguistique, les services de santé et les services sociaux, le logement et les problèmes urbains, ainsi que la culture et la participation à la vie sociale. Les directives relatives au regroupement familial et au statut des résidents de longue durée sont des éléments de cette politique, tout comme les moyens juridiques permettant l'immigration légale, en tenant compte de la capacité d'accueil des Etats dans le cadre d'une coopération renforcée avec les pays d'origine.

La complexité de ce processus d'intégration justifie le développement de la coopération et de l'échange d'informations dans le cadre du nouveau groupe des points de contacts nationaux sur l'intégration. Un rapport annuel sur l'immigration et l'intégration sera présenté avec les données, les politiques et les pratiques. Après la création d'un réseau européen sur les migrations est envisagée la possibilité d'établir à terme une structure permanente. La participation effective du plus grand nombre possible d'acteurs (autorités nationales et locales, syndicats, patronat, ONG, associations, notamment d'immigrés, mais aussi à vocation sociale, culturelle, ou sportive, tant au niveau de l'Union qu'au plan national) est considérée nécessaire au succès de cette politique d'intégration.

Le Conseil de Tampere (octobre 1999) avait déjà invité à une politique plus énergique en matière d'intégration ; celui de Lisbonne (mars 2000) peut être considéré comme le point de départ pour le domaine de l'emploi, en mettant en avant l'aspect positif que l'immigration légale peut apporter à la réalisation des objectifs de l'Union, dans un contexte de vieillissement de la population : « devenir l'économie la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable, accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». Il s'agit donc de privilégier l'accès des immigrants au marché de l'emploi en examinant également en amont ce qui est à l'origine des flux et en renforçant les liens avec les pays de départ.

A ce titre, le lancement de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) visait à l'intégration des catégories défavorisées, dont les travailleurs migrants et les minorités ethniques, ainsi qu'à la lutte contre les discriminations. Comme la Commission l'a constaté cinq ans après, l'objectif portait sur la recherche d'un rapprochement entre le taux d'emploi entre les ressortissants de l'Union et ceux des pays tiers,

l'encouragement à l'emploi des « migrants de la deuxième génération », la situation des femmes immigrées, la lutte contre l'immigration clandestine, la transformation du travail irrégulier en emploi déclaré.

Le Conseil européen de Nice (décembre 2000) y a ajouté des objectifs communs en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les plans nationaux devant comporter des dispositions pour les immigrants et les minorités ethniques, puisqu'ils sont plus exposés aux risques. La présidence belge a fait admettre à Laeken (décembre 2001) le renforcement des échanges d'informations sur les migrations dans l'Union, notamment celles des chercheurs. Le Conseil JAI d'octobre 2002 a demandé la mise en place d'un réseau de cellules nationales de contact sur les questions d'intégration.

Enfin, d'assez nombreux instruments financiers, outre le fonds spécifique pour les réfugiés (FER), participent à l'intégration des immigrants sans qu'il soit possible de déterminer la part qu'ils y consacrent (fonds structurels, notamment le FSE, programme EQUAL, initiative URBAN II, programmes de lutte pour l'égalité entre hommes/femmes ou contre l'exclusion et les discriminations). D'autres dispositifs existent comme le fonds en faveur des entreprises et notamment celui qui permet d'attribuer des micro-crédits aux chefs d'entreprise issus de l'immigration. De même, en matière d'éducation, de nombreux programmes comportent des initiatives pour l'intégration des immigrants.

La communication de la Commission (juin 2003) intitulée « l'immigration, l'intégration et l'emploi » constitue actuellement le document le plus élaboré, en ce domaine, des institutions européennes.

Cette politique migratoire européenne, centrée au départ sur les problèmes de flux, prend ainsi aujourd'hui un caractère de plus en plus global, même si elle est plus avancée sur les conditions d'accueil des immigrants que sur les questions d'intégration qui restent principalement de la responsabilité des Etats.

Les travaux récents engagés par les différentes instances de l'Union confirment l'actualité de ces sujets et la prise en compte désormais affichée des questions d'intégration dans les préoccupations communes.

L'immigration en Europe : des chiffres

Sur les 175 millions de personnes qui résident en 2001 dans un pays différent de celui où elles sont nées, 56 millions vivent principalement en Europe contre 50 en Asie et 41 en Amérique du Nord.

Si les Etats Unis demeurent le premier pays mondial d'accueil avec 32 millions de personnes nées à l'étranger en 2001, soit 11 % de la population américaine, l'Allemagne (7,3 millions), la France (3,3 millions) et le Royaume Uni (2,6 millions) soutiennent la comparaison avec l'Inde (6,3 millions), l'Arabie Saoudite (5,2 millions), l'Australie (4,4 millions), le Canada (4,2 millions) et le Pakistan (4,2 millions).

En Europe occidentale, le solde migratoire net aura été d'environ 8 millions de personnes entre 1950 et 1989. L'accroissement annuel global du volume des populations étrangères a été de 1,4 % pour la période 1981-1988, de 8,3 % pour 1988-1993 ; il a décliné à 1,5 % pour 1993-1999. L'ensemble des pays de l'espace économique européen (EEE) comptait 20,3 millions d'étrangers en 2001 dont 13 millions d'Européens (64 %), 3,15 millions d'Africains (15,6 %) et 2 millions d'Asiatiques (11,1%). Trois pays (Allemagne, France et Royaume-Uni) accueillaient plus de 60 % des étrangers recensés dans l'EEE.

Les années 1995 à 2000 ont été marquées par l'intégration croissante de l'Europe centrale et orientale au système migratoire européen. L'expérience passée et les études ne laissent pas présager de mouvements de grande ampleur liés à l'élargissement de 2004, même si une nouvelle répartition des populations accompagnera vraisemblablement la tendance à l'unification des économies. Ces mouvements devraient concerner surtout l'Allemagne et l'Autriche.

Source : Cour des comptes à partir de documents OCDE et Eurostat

Annexe 2

Les voies d'accès à l'emploi

Le dispositif traditionnel qui assure l'accès direct de l'immigrant à l'emploi, la procédure d'autorisation étant préalable à l'entrée en France, reste imparfait, et surtout ne permet de traiter l'accès à l'emploi que de 10 à 20 % des immigrants.

A – L'accès direct : l'autorisation préalable

1 – Un système imparfait

Bien que mode d'accès normal, le travail étant la justification première de l'appel aux immigrants, la double procédure de l'emploi et du séjour qui l'organise pêche sur plusieurs points.

Pour décider l'accès d'un salarié immigrant à un contrat, le DDTEFP s'appuie sur les critères de l'article R. 341-4 du code du travail. La prise en compte de la situation de l'emploi reste le critère central, retenu pour motiver les refus²³⁰. Il s'agit de la situation présente et à venir, ce qui conduit à recourir à une série de critères qui s'ajoutent, mais qui sont variables selon les professions. Les références se font par bassin d'emploi, par département, ou France entière (exemple des joueurs de football), au cas par cas, le plus souvent, en fonction de la branche professionnelle ou du niveau de qualification.

La question de la connaissance du marché de l'emploi est donc essentielle. Imprécise, elle est paradoxalement l'objet au plan local de multiples analyses qui croisent toujours les mêmes éléments statistiques, émanant du service public de l'emploi (SPE), à partir des nombreux organismes qui se superposent, voire se concurrencent. Parfois, notamment dans des bassins d'emploi en crise ou à l'inverse en expansion, des structures spécifiques (observatoires locaux) apportent des éléments utiles pour la décision. Mais, généralement, sauf pour les professions agricoles faisant appel à des saisonniers, l'abondance de

230) A Paris, la situation de l'emploi est invoquée dans les deux-tiers des décisions de refus concernant les demandes d'introduction et dans 78 % des refus concernant les demandes de changement de statut.

chiffres nuit à leur lisibilité. Les instances organisées, comme les comités régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle ou les comités régionaux de l'ANPE, s'engagent peu sur ces sujets.

Le lien est, de plus, rarement fait avec les travaux conduits sous la responsabilité de la DDTEFP, ou en tout cas avec son concours, en matière de formation professionnelle ou de mesures d'aide à l'emploi et de lutte contre le chômage.

Il n'existe donc pas de dispositif d'observation de la demande et des besoins, hormis la liste des offres et demandes d'emplois de l'ANPE, ce qui ne facilite pas l'anticipation des évolutions du marché du travail à moyen terme. L'absence de références ne permet pas d'ailleurs de mettre fin au débat portant sur le laxisme ou la sévérité en matière de délivrance des autorisations.

De plus, s'agissant d'entreprises et d'anticipation de besoins de main d'œuvre, dans un contexte de données fluctuantes, la réponse doit être rapide. Le temps d'élaboration des circulaires, qui devront être signées par le DPM et le plus souvent par le DLPAJ, tant pour permettre des mesures d'assouplissement qu'au besoin pour revenir sur elles, est un handicap à cet égard. Encore faudrait-il pour établir des directives nationales que les données soient connues de l'administration centrale : pour des raisons matérielles (absence d'outil informatique), elles ne remontent pas.

Dès lors, les circulaires en question concernent des secteurs que la situation de l'emploi ne prédispose pas nécessairement à accueillir l'immigration de travail. Des dispositions favorables à l'embauche d'informaticiens ont ainsi été demandées pour préparer aux passages à l'an 2000 et à l'euro. En sens inverse, des pénuries ponctuelles ou plus structurelles de main-d'œuvre dans des secteurs de plus en plus nombreux auraient rendu souhaitables des assouplissements.

L'opposabilité de la situation de l'emploi présente et à venir semble donc contestable et peut d'ailleurs être contestée – mais l'est peu-devant le juge administratif. Si l'entreprise souhaite recourir à un salarié étranger, c'est parfois parce que celui-ci dispose d'une compétence particulière, comme des connaissances sur son pays d'origine. Il est ainsi demandé depuis 2002 aux DDTEFP de tenir compte de « l'intérêt technologique et commercial » de certains candidats, en dehors des cadres de haut niveau pour lesquels la situation de l'emploi n'est pas opposable.

2 – Un système inopérant pour la plupart des immigrants

Alors que l'immigration de travail a été suspendue – en droit mais aussi en fait compte tenu du retournement brutal de la conjoncture en 1974 et du développement du chômage – elle se poursuit sous d'autres formes.

Si le principe de l'autorisation administrative préalable demeure, plusieurs catégories d'étrangers échappent à la procédure, soit en raison de leur origine (ressortissants communautaires et assimilés, et aussi ressortissants de certains pays : Algériens, Andorrans, Monégasques), soit en raison de la nature de l'emploi. De plus, des régimes temporaires peuvent être mis en place. Outre le cas historique qui vient seulement de cesser des Togolais (2001) et Gabonais (2003) dispensés d'une autorisation de travail, les ressortissants de l'ex-Yougoslavie pouvaient bénéficier d'une autorisation provisoire, valable auprès d'un employeur déterminé, pour la durée du contrat et au plus d'une durée de six mois renouvelable (en lien avec la durée de l'autorisation provisoire de séjour). Leur inscription au dispositif ASSEDIC/ANPE n'était cependant pas possible au seul vu de cette autorisation, pas plus que sur présentation de l'APT.

Trois régimes particuliers complètent ce dispositif :

- les maîtres auxiliaires étrangers peuvent travailler et être inscrits au dispositif ASSEDIC/ANPE avec une carte de résident ou une carte de séjour temporaire mention « salarié » ; avec une APT « étudiant élève », ils peuvent travailler auprès des seules structures de l'éducation nationale et pour une durée limitée à neuf mois ;
- les étudiants sont dans la seconde position précitée pour les maîtres auxiliaires, à cette différence près qu'ils sont autorisés à travailler auprès d'un employeur déterminé, à temps partiel et dans la limite d'un mi-temps annuel ;
- les étudiants algériens disposant d'un certificat de résidence « étudiant élève » sont dispensés de l'autorisation de travail et peuvent travailler à temps partiel dans la limite d'un mi-temps annuel et être inscrits à l'ANPE dans les mêmes conditions que les étudiants français (2ème ou 3ème catégorie).

Les défis à venir proviennent du fait qu'il n'est plus possible de limiter l'approche du sujet à la seule immigration de travail, dont la procédure a d'ailleurs été assouplie, car la situation de l'emploi n'est plus dans certaines conditions réellement opposable. Un titre de séjour peut dispenser de l'autorisation de travail : la loi du 17 juillet 1984 a créé le

« titre unique », fusionnant autorisation de travail et de séjour peut dispenser de l'autorisation de travail : en possession de ce titre, le ressortissant étranger a accès à l'emploi et à toute activité professionnelle de son choix, sous réserve du respect de la réglementation de la profession.

A ce jour, les titres délivrés sont fonction de la durée du séjour, soit d'un an au plus (carte de séjour temporaire), soit de dix ans et renouvelable de plein droit (carte de résident). La carte d'un an, qui porte l'objet du séjour, est délivrée aux visiteurs, étudiants, artistes ou personnes venues pour une activité professionnelle. Elle est de plein droit pour les personnes présentes en France en raison de l'intensité des liens personnels et familiaux qu'elles ont noués.

La carte « vie privée et familiale », introduite par la loi du 11 mai 1998, permet de travailler, de même que les cartes de résident, de séjour temporaire profession artistique et culturelle, et de séjour temporaire scientifique. A l'inverse, les titres visiteur et étudiant ne sont pas des titres uniques : le premier n'est pas compatible avec une activité salariée et le second doit être accompagné d'une autorisation provisoire de travail.

Non seulement l'examen des situations confirme que la plupart des étrangers autorisés à séjourner à un autre titre que le travail peuvent travailler, mais surtout ils représentent quantitativement des masses plus importantes que la stricte immigration de travail. Mal préparés à l'accès au marché du travail, ils contribuent à augmenter les rangs des demandeurs d'emploi, alors que les besoins dans certains métiers pourraient conduire à proposer des assouplissements de l'immigration de travail. Cette situation complique le débat sur l'opportunité d'une relance de ce type d'immigration.

Les deux ministres de l'emploi/solidarité et de l'intérieur ont rappelé en janvier 2002 les règles de traitement des autorisations de travail des étrangers, qu'elles proviennent de la délivrance des autorisations de séjour et de travail ou du changement de statut d'étrangers déjà admis au séjour pour un autre motif. Le code du travail prévoit cette hypothèse : « à titre dérogatoire, l'étranger qui séjourne régulièrement peut être autorisé à travailler. Il doit joindre à sa demande un contrat de travail et être reconnu médicalement apte par l'OMI ».

Le Conseil d'Etat, en effet, avait affirmé, contre l'avis de l'administration, que celle-ci ne pouvait dénier à l'étranger déjà sur place en situation régulière de solliciter une autorisation de travail²³¹. Les

231) Conseil d'Etat, Da Silva et CFDT, 13 janvier 1975.

conditions d'appréciation de la situation ne sont pas pour autant les mêmes lorsque l'étranger est sur place.

Ces nouveaux modes d'accès indirects au marché du travail (changements de statut) sont devenus des procédures communes et généralisées, malgré le caractère apparemment restrictif d'une réglementation qui figure dans le code du travail. Ils concernent la moitié des travailleurs permanents (2002 fait exception avec 52 % d'introductions) et 40 % des travailleurs titulaires d'une APT. Mais d'autres conséquences apparaissent dans la sociologie et la cartographie de ces populations ; la proportion hommes-femmes devient désormais équilibrée, ce qui fait apparaître un problème nouveau d'emploi des femmes, et la diversification des pays d'origine reste extrêmement fluctuante pour les demandeurs de régimes de protection.

B – Les nouveaux bénéficiaires de l'accès indirect ou différé au marché de l'emploi

Les bénéficiaires du regroupement familial, les conjoints de Français, les demandeurs d'asile, réfugiés et apatrides, les nouveaux admis après un changement de statut, dont les régularisés, se présentent, alors qu'en fait l'accès au travail sera acquis dans la plupart des cas sans aucune référence tant aux capacités d'accès de l'étranger à un emploi qu'à l'existence même d'une offre. Par définition, tant la situation personnelle de l'immigrant entré en France (formation, qualification, expérience professionnelle, connaissance de la langue) que la réalité des besoins de l'emploi et de la situation économique du moment ne peuvent être prises en compte : aucun mécanisme n'assure cette corrélation, à la différence de celui de l'immigration de travail.

1 – Le regroupement familial

La France a toujours eu une politique libérale en matière de regroupement familial. Prévue par l'ordonnance de 1945, sa mise en œuvre constitue une des tâches majeures de l'OMI, sauf en ce qui concerne les ressortissants communautaires.

La période 1974-1978 a pourtant donné lieu à plusieurs revirements. Si le regroupement familial a été suspendu de juillet à décembre 1974, il a été repris par le décret du 29 avril 1976. Un décret du 10 novembre 1977 avait suspendu pour trois ans l'application du texte

précédent. Le Conseil d'Etat a reconnu aux bénéficiaires dès 1978 le droit au travail, consacrant ainsi le regroupement familial²³².

Leurs titres de séjour confèrent aux bénéficiaires du regroupement familial le droit d'exercer l'activité professionnelle de leur choix et de s'inscrire comme demandeur d'emploi.

2 – Les conjoints de Français

Leur situation peut être comparée à celle des bénéficiaires du regroupement familial, avec une différence majeure : il n'y a dans ce cas aucune considération de ressources et de logement. Les conjoints étrangers représentent actuellement le plus grand nombre d'entrées en France. L'augmentation des mariages mixtes se confirme : 30 000 en 1999, 35 000 en 2000 et près de 40 000 en 2001 pour ceux qui ont été enregistrés en France, des chiffres similaires pouvant être retenus pour les enregistrements dans les consulats.

Ils peuvent obtenir une carte de résident au terme d'une année de mariage, sous réserve de la communauté de vie entre époux. Entre temps, ils obtiennent la délivrance d'une carte de séjour temporaire, mention « vie privée et familiale », à condition que leur entrée sur le territoire national ait été régulière : ils peuvent ainsi se faire inscrire comme demandeurs d'emploi.

3 – Les réfugiés et apatrides

Le flux de demandeurs d'asile a toujours varié mais sa progression est devenue constante (52 204 en 2003). La progression du nombre de demandeurs de l'asile territorial (30 000 en 2002) qui s'y ajoute, souligne l'acuité du sujet. De plus, l'origine des populations demandant une protection, notamment africaine ou asiatique, contribue à modifier les caractéristiques des candidats à un emploi. Aujourd'hui, cette catégorie, qui se présente sur le marché du travail sans préparation, constitue également une voie majeure de l'immigration.

Dans la phase d'instruction de leur dossier, l'évolution du droit au travail des demandeurs d'asile a été très ambiguë : si le droit au travail n'est plus automatique, les demandeurs d'asile peuvent solliciter une

232) « Il résulte des principes généraux du droit, et notamment du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 auquel se réfère la Constitution du 4 octobre 1958, que les étrangers résidant régulièrement en France ont, comme les nationaux, le droit de mener une vie familiale normale » (décision du 8 décembre 1978 déjà citée).

autorisation de travail pendant la durée de validité de leur récépissé (durée de trois mois renouvelable).

C'est une circulaire du Premier ministre en date du 26 septembre 1991 qui a modifié les dispositions relatives aux conditions d'accès au travail des demandeurs d'asile, à l'exception de ceux d'Asie du Sud-Est venus dans le cadre de procédures organisées. Le récépissé ne valant plus qu'autorisation de séjour, le demandeur d'asile se trouve dans la même situation que l'étranger déjà en France qui doit solliciter une autorisation de travail.

Pendant la période d'attente, il sera inscrit à l'ASSEDIC en quatrième catégorie, afin qu'il puisse bénéficier de l'allocation d'insertion. Cette disposition, logique dans la perspective d'une demande d'asile fondée, devient pernicieuse si le débouté l'utilise pour appuyer sa demande de maintien sur le territoire national, surtout si, ayant épuisé toutes les voies de recours²³³, il est en France depuis plusieurs années. Or la corrélation n'est pas faite entre la réalité des délais d'instruction par l'OFPRA et la CRR et les instructions relatives au travail des demandeurs d'asile.

Une fois intervenue l'attribution de la carte et dans l'attente de la carte de résident qui lui permettra d'exercer la profession de son choix, l'intéressé bénéficie d'un récépissé de six mois qui portera la mention « reconnu réfugié ». C'est à partir de ce moment que la situation de l'emploi ne lui est plus opposable.

Enfin, la carte de séjour temporaire délivrée à l'étranger qui a obtenu l'asile territorial donne droit à son bénéficiaire à l'exercice d'une activité professionnelle.

4 – L'accès différé à l'emploi lors du changement de statut

Il concerne, pour l'essentiel, trois possibilités qui s'offrent à des étrangers déjà présents sur le territoire et devenant actifs, et qui sont pour eux l'occasion d'accéder à l'emploi en utilisant éventuellement pour appuyer leur demande des certificats de travail (et prouvant ainsi leur capacité d'intégration et d'accès au marché du travail) :

- les étudiants qui demandent à poursuivre leur séjour à la fin de leurs études ;
- les demandeurs d'asile déboutés bénéficiaires d'une carte de séjour ;
- les « régularisés ».

233) Pendant les délais de recours, l'étranger reste inscrit en quatrième catégorie.

Pour les premiers, une circulaire de janvier 2002, qui concerne la délivrance et le renouvellement des autorisations de travail aux étudiants, a complété le dispositif mis en place en juillet 1998 pour les étrangers qui, ayant achevé leur cursus universitaire, présentent une proposition d'embauche ou un contrat de travail émanant d'une entreprise française. Cette disposition, s'ajoutant à celles qui facilitent l'accès au marché du travail d'étudiants étrangers (guichets uniques, aménagement de la procédure, possibilité de travailler à mi-temps dès la première année), présente des risques du fait de l'absence de contrôle de leur présence dans certaines universités. D'une part, certains étudiants sont inscrits à l'université mais ne poursuivent pas vraiment d'études ; d'autre part, le travail régulier, même partiel, leur permet de rechercher un emploi définitif, sans pour autant que leur cursus universitaire soit réellement achevé.

Les deux autres catégories regroupent des cas - souvent délicats - qui mobilisent le temps et les moyens des services et aussi des juridictions, la question particulière des sans-papiers s'y ajoutant. Les demandeurs d'asile sont, plus encore que les autres catégories d'immigrants, à la recherche d'une installation durable²³⁴, ou en tout cas d'un séjour d'une longue période, d'où les difficultés rencontrées lorsque le nombre de déboutés est élevé ou lorsque les procédures durent plusieurs années.

S'agissant des opérations ponctuelles ou groupées de régularisation, si les phases de travail intervenues antérieurement sont généralement un point positif pour la régularisation, les critères de celle-ci sont cependant très éloignés de la capacité de l'intéressé à occuper un emploi et de l'existence d'offres d'emploi susceptibles de lui être proposées. En cela, les accès différés sont largement en contradiction avec le dispositif de l'immigration de travail.

Au total, les nouveaux accédants potentiels au marché de l'emploi qui correspondent à ces nouveaux statuts dépassent désormais 100 000 (de 141 000 en 1998 à 137 500 en 2003), sans tenir compte de l'immigration irrégulière dont une partie seulement est réduite par les régularisations.

234) A l'exception de ceux qui entrent uniquement pour tenter de gagner un pays d'accueil jugé plus ouvert (Royaume-Uni par exemple).

Annexe 3

Comité interministériel du 10 avril 2003 ²³⁵

Relevé de décisions

A - CONSTRUIRE DES PARCOURS D'INTEGRATION POUR LES NOUVEAUX ARRIVANTS

11. Mettre en place un service public de l'accueil

- 1 Créer l'Agence française pour l'accueil et les migrations internationales (AFAMI) et mettre en place un véritable service public de l'accueil
- 2 Renforcer l'action sanitaire dans le cadre de la politique d'accueil
- 3 Renforcer les formes adaptées de scolarisation au profit des élèves primo-arrivants
- 4 Préparer l'insertion sociale et professionnelle des jeunes étrangers de 16 ans nouvellement arrivés en France

12. Créer le contrat d'accueil et d'intégration

- 5 Le contrat d'accueil et d'intégration (CAI)
 - * « *Le contrat d'intégration* » : livret bilingue indiquant les droits et devoirs
- 6 Le CAI : la formation linguistique des nouveaux arrivants, une nécessité
 - * *Amélioration du dispositif d'apprentissage du français*
- 7 Le CAI : la formation civique, une priorité
- 8 Le CAI : lier service public de l'accueil et service public de l'emploi, une finalité
- 9 Initier une Journée d'information (Vivre en France) pour les nouveaux arrivants
 - * *Connaître les règles de vie en France*

13. Consolider les parcours d'intégration

- 10 Favoriser l'accès aux droits concernant plus particulièrement les étrangers
- 11 Conforter et cibler les missions des adultes-relais
 - * *Etendre les interventions conduites par les femmes-relais*
- 12 Faciliter l'accès des migrants à la prévention et à l'éducation à la santé
- 13 Créer des centres d'apprentissage du français dans les quartiers
 - * *Développement d'une formation linguistique de qualité par le FASILD*

235) Les caractères italiques correspondent aux intitulés des mesures parallèles prises en Conseil des ministres le 26 mars 1997.

- 14 Développer l'offre de formation au français pour les candidats à la naturalisation
- 15 Encourager l'apprentissage de la langue française par la diffusion de programmes radiophoniques
- 16 Adapter l'offre de logements aux besoins identifiés localement
 - * *Favoriser la mixité sociale dans l'habitat*
- 17 Réduire les délais de naturalisation
 - * *Réduire les délais de naturalisation*

B - ASSURER LA PROMOTION SOCIALE, PROFESSIONNELLE ET INDIVIDUELLE

21. Privilégier l'accès à l'éducation

- 18 Soutenir les enseignants dans leur mission d'accueil des élèves dans leur diversité
- 19 Refondre les outils d'information et d'orientation scolaire
- 20 Cibler le dispositif des bourses de mérite
- 21 Favoriser l'intégration, par la formation et l'emploi, en zone rurale
- 22 Prévenir les ruptures scolaires
 - * *Création d'internat de semaine*
- 23 Promouvoir l'accompagnement à la scolarité
 - * *Enseignement des langues et cultures d'origine*
- 24 Soutenir la fonction parentale, notamment dans l'accompagnement scolaire
 - * *Étendre les actions d'accompagnement*
- 25 Étendre le dispositif « école ouverte » à toutes les académies
- 26 Créer l'émulation en liant des établissements scolaires des quartiers à des partenaires prestigieux
- 27 Valoriser la fonction intégratrice du sport
- 28 Favoriser l'accès des jeunes aux arts et à la culture

22. Privilégier l'accès à l'emploi

- 29 Construire un cadre d'expertise et de prospective des besoins de main-d'œuvre
- 30 Donner à l'apprentissage de la langue française le statut de compétence professionnelle
- 31 Mobiliser les grands réseaux économiques pour la promotion sociale et professionnelle
- 32 Favoriser l'accès à l'emploi des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur

- 33 Doubler le nombre de bénéficiaires de parrainage vers l'emploi
** Parrainage vers l'emploi, porter le nombre de jeunes concernés à 30 000 en 1989*
- 34 Généraliser le parrainage des jeunes sous contrat scolaire / renforcer le lien Ecole-Entreprise
- 35 Consolider la création d'activités ou d'entreprises par des personnes d'origine étrangère
- 36 Encourager l'initiative économique
- 37 Préparer aux concours et informer les candidats aux métiers de la fonction publique
** Cycles préparatoires aux concours du secteur public*

C - AGIR CONTRE LES INTOLERANCES

31. Agir sur les représentations

- 38 Créer un centre de ressources et de mémoire de l'immigration
- 39 Développer des actions pédagogiques à travers la transmission de la mémoire combattante
- 40 Inviter la télévision publique à témoigner de la diversité des composantes constitutives de la société française
** Encourager la visibilité des réussites de l'intégration dans les médias*
- 41 Valoriser les actions de citoyenneté en direction de la jeunesse à travers la réserve citoyenne
- 42 Dynamiser les missions civiques de l'école
** Création d'une médaille de la citoyenneté*
- 43 Améliorer l'accueil du public en préfecture
- 44 Reconnaître les apports des musiques étrangères dans la constitution du patrimoine de la musique française
- 45 Mobiliser des sportifs, entraîneurs ou éducateurs de haut niveau dont l'image et le parcours favorisent l'intégration
- 46 Simplifier l'accès aux droits et aux prestations de droit commun offertes aux travailleurs immigrés âgés

32. Agir contre les discriminations

- 47 Centrer les missions des CODAC sur des actions de prévention
** Lutter contre les discriminations, le « 114 »*
- 48 Renforcer la présence de délégués du Médiateur de la République dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville
** Organiser et dynamiser des actions de médiation*
- 49 Former les acteurs publics et privés de l'emploi à la prévention des discriminations raciales
- 50 Combattre localement les discriminations à l'emploi

33. Agir pour l'égalité hommes / femmes

- 51 Promouvoir à l'école dès le plus jeune âge le respect mutuel filles-garçons
- 52 Renforcer les actions de formation professionnelle dans les secteurs où les femmes sont peu représentées
- 53 Promouvoir l'égalité hommes-femmes par le développement de la pratique sportive
- 54 Prévenir les mariages forcés
- 55 Relancer un programme de lutte contre les mutilations sexuelles

Annexe 4

Les centres et les locaux de rétention administrative

L'efficacité de la fonction d'éloignement des étrangers en situation irrégulière est en partie conditionnée par les modes d'organisation et de gestion des centres locaux de rétention administrative.

Les centres de rétention administrative (CRA) ont été créés le 5 avril 1984 par décision du Premier ministre et mis en place par le biais de simples circulaires, sur le fondement de l'ordonnance du 2 novembre 1945. Aucun texte réglementaire ne fixait les lieux d'implantation ni même le nombre des CRA. Aucune condition particulière n'était requise pour ouvrir un tel centre. Les étrangers soumis à une mesure d'éloignement pouvaient être hébergés dans n'importe quel local, à condition toutefois que celui-ci ne dépende pas de l'administration pénitentiaire afin d'éviter le recours à la prison. Les services de police et de gendarmerie bénéficiaient donc d'une grande souplesse de gestion qui leur permettait de limiter les transferts coûteux en personnels. En revanche, les garanties minimales du respect de la dignité et des droits des personnes n'étaient pas réunies.

Un rapport de l'inspection générale de l'administration, publié en 1998²³⁶, a proposé qu'il soit procédé à « l'officialisation » des centres de rétention administrative par un décret d'application de l'ordonnance de 1945, « en vue de définir les conditions de création des CRA, d'en fixer les modalités d'organisation et le mode de fonctionnement, et de déterminer, de manière générale, les conditions d'hébergement qu'il convient de respecter pour les retenus ». La nécessité était soulignée que les CRA soient les seuls lieux où peut s'effectuer la rétention administrative, à l'exception, le cas échéant, des premières 24 heures afin d'organiser le transfert de l'étranger interpellé.

236) Rapport de l'IGA sur les centres de rétention administrative.

Il a fallu attendre trois ans pour qu'un décret du 19 mars 2001 fixe les conditions dans lesquelles les étrangers qui font l'objet des mesures définies à l'article 35 bis de l'ordonnance 1945 peuvent être maintenus sur le territoire national dans des centres de rétention administrative ou, le cas échéant, dans des locaux de rétention administrative. Deux arrêtés interministériels du 24 avril 2001 sont venus fixer la liste des CRA et définir les aménagements dont ceux-ci devaient être dotés dans un délai de trois ans.

La procédure de placement et de maintien en rétention des étrangers en instance d'éloignement n'a pas été modifiée par la loi du 26 novembre 2003, sauf en ce qui concerne la durée maximale autorisée.

Sous le régime juridique en vigueur en 2002, les demandes de prolongation de la rétention (de cinq jours au-delà du délai administratif de 48 heures) et de prorogation (de cinq jours supplémentaires) étaient quasi systématiques (86,9 % des étrangers), les refus du juge des libertés et de la détention relativement rares (11,8 % des demandes). De fait, près des trois quarts des étrangers faisaient l'objet de l'une ou des deux mesures de maintien.

Dans le cadre de la nouvelle rédaction de l'article 35 bis, un premier délai habituel de 17 jours se substitue désormais au délai antérieur de 7 jours. Au-delà, les justifications exigées de l'administration étant inchangées, on peut prévoir que les demandes de prorogation de 15 jours supplémentaires seront satisfaites dans les mêmes proportions que précédemment pour le second délai de cinq jours. En outre, la fréquence du recours à la nouvelle prorogation de 5 jours, en cas d'absence de document de voyage ou de moyen de transport, va dépendre de la jurisprudence des tribunaux qui pourront vérifier la réalité des « diligences de l'administration ».

Sans augmenter autant que la durée maximale autorisée, la durée moyenne de la rétention devrait s'allonger fortement, l'administration utilisant les délais plus longs impartis par la loi pour tenter d'améliorer le taux de délivrance des laissez-passer consulaires dont les demandes se heurtaient en 2002 à des refus dans 48 % des cas et restaient sans réponse dans 23 % des cas.

Cet accroissement de la durée moyenne de rétention va se conjuguer avec l'augmentation du nombre des interpellations des étrangers en situation irrégulière et, par suite, des placements en CRA, visant à atteindre l'objectif affiché par le ministre de l'intérieur de doubler en 2004 le nombre d'éloignements effectivement réalisés.

L'évolution observée sur les quatre premiers mois de l'année en cours laisse apparaître d'ores et déjà un doublement de la durée moyenne

de rétention par rapport à la même période de 2003, induit par le passage de 12 à 32 jours du délai maximum autorisé, qui se conjugue à l'augmentation de plus de 40 % du nombre d'étrangers effectivement éloignés du territoire national. A terme, par conséquent, l'objectif de doublement du nombre des reconduites à la frontière devrait se traduire en moyenne par un quadruplement du nombre d'étrangers retenus quotidiennement dans les CRA. L'administration se trouve donc confrontée à un problème majeur de capacités d'accueil, auquel il lui appartient d'apporter des solutions qui ne mettent pas en péril davantage les conditions de rétention actuellement réservées aux étrangers.

A – Le cadre réglementaire de la rétention

Un décret du 19 mars 2001 détermine les conditions dans lesquelles les étrangers qui font l'objet des mesures définies à l'article 35 bis de l'ordonnance du 21 novembre 1945 sont maintenus sur le territoire dans des centres de rétention administrative (CRA).

Les CRA doivent disposer de locaux et d'espaces aménagés ainsi que d'équipements adaptés de façon à assurer l'hébergement, la restauration et la détente des étrangers qui y sont maintenus, à leur permettre de recevoir des soins nécessaires et d'exercer effectivement leurs droits. Les personnes retenues doivent bénéficier d'actions d'accueil, d'information, de soutien moral et psychologique et d'aide pour préparer les conditions matérielles de leur départ, pour lesquelles l'Etat dispose de l'OMI. Comme l'impose aussi l'article 5 du décret, l'Etat a passé une convention avec une association à caractère national (la Cimade) ayant pour objet la défense des droits des étrangers. Dans chaque centre, un local doit être mis, de façon permanente, à la disposition des membres de l'association habilités à intervenir.

Il est noté qu'à côté de ce dispositif relativement protecteur, l'article 9 du décret du 19 mars 2001 prévoit la possibilité, lorsque les circonstances de temps ou de lieu font obstacle au placement immédiat dans un CRA, de placer l'étranger dans des locaux de rétention administrative (LRA), ouverts par arrêté préfectoral, qui ne présentent pas les mêmes garanties. Les exigences d'aménagement des LRA sont beaucoup plus sommaires que celles des CRA. Le placement dans ces locaux doit présenter un caractère provisoire. Sa durée ne peut excéder 48 heures sauf en cas de recours, s'il n'existe pas de centre de rétention dans le ressort du tribunal administratif ou de la cour d'appel.

En vertu de l'article 17 du décret du 19 mars 2001, un arrêté du 24 avril 2001 fixe, respectivement pour les centres et pour les locaux de

rétenion administrative, la liste des équipements nécessaires à l'hébergement dans des conditions satisfaisantes des étrangers qui y sont maintenus.

Par conséquent, la réglementation en vigueur tolère, sans prévoir de véritable dispositif de contrôle par l'administration centrale, une dérogation importante au régime de droit commun applicable aux étrangers maintenus en rétenion administrative. Alors que la liste des CRA est fixée par arrêté interministériel, il n'existe pas d'obligation pour l'administration de dresser et de tenir à jour l'inventaire des LRA ouverts sur le territoire national. Pourtant en application du décret du 19 avril 2001, les locaux de rétenion ne présentent pas les mêmes conditions matérielles d'accueil et d'exercice des droits des étrangers que les centres de rétenion. En période de saturation des capacités d'accueil des centres de rétenion, cette réglementation ambiguë encourage la multiplication des locaux de rétenion administrative à caractère permanent.

B – L'absence de contrôle exhaustif et rigoureux

La Cour observe une tendance à l'extension des réseaux des LRA. Dans son rapport du 15 juillet 2003, la direction centrale de la police et des frontières en a recensé 19 en métropole et 3 dans les DOMTOM, placés sous la gestion de la PAF ou de la sécurité publique.

Un tableau dressé par la DLPAJ à la demande de la Cour établit à 102 le nombre de LRA utilisé en 2002, dont 80 permanents et 22 qualifiés de temporaires, implantés dans 54 départements. De nombreux départements en comptent plusieurs, souvent de petite capacité, disséminés dans les principales villes. On en dénombre trois dans les Deux-Sèvres, le Doubs, l'Eure-et-Loir, l'Indre-et-Loire, la Meuse, le Morbihan ; quatre dans le Cher, la Manche ; cinq dans la Meurthe-et-moselle ; sept dans le Loir-et-Cher ; et même onze dans l'Oise.

Les informations transmises par la DLPAJ sur la durée de séjour dans les LRA, qui confirment les données de la DCPAF, montrent que, dans certains d'entre eux, le délai maximal de 48 heures prévu par l'ordonnance de 1945 est dépassé pour une importante proportion des étrangers retenus.

LRA	Nombre d'étrangers retenus			Durée moyenne de séjour (jours)
	Total	Plus de 48 heures		
Ajaccio	69	63	91,3 %	5,29
Dijon	62	30	48,4 %	2,69
Pontarlier	49	23	46,9 %	2,10
Nîmes	273	86	31,5 %	2,35
Bastia	120	108	90,0 %	5,60
Tours	50	43	86,0 %	3,10
Orléans	55	55	100 %	9,00
Cherbourg	216	100	46,3 %	2,50
Le Havre	74	41	55,4 %	3,00
Cergy	866	298	34,4 %	NC
Choisy	1.514	NC	NC	2,98

Exemples de LRA en infraction avec les textes sur la durée de séjour en 2002

(Source : statistiques de la DLPAJ)

En résumé, alors qu'un véritable réseau de locaux de rétention a été tissé sur plus de la moitié du territoire national, leur recensement exhaustif et rigoureux ne paraît pas assuré. Les informations disponibles mettent en évidence l'absence de véritable contrôle exercé par l'administration centrale du ministère de l'intérieur sur les conditions de recours à ce dispositif, moins encadré par le décret de 2001 que les centres de rétention en ce qui concerne le respect de la dignité et des droits des personnes. Il est constaté, en particulier, que les services de police utilisent de tels locaux de rétention en l'absence d'autorisation préfectorale d'ouverture ou, plus fréquemment, en violation des dispositions de l'ordonnance de 1945 sur la durée maximale de rétention.

C – L'analyse des conditions effectives de la rétention

L'efficacité de la puissance publique ne doit pas s'apprécier seulement en termes quantitatifs, par la mesure du nombre d'étrangers éloignés du territoire national, mais aussi au regard de la qualité des conditions de rétention, à deux niveaux : les conditions matérielles de vie dans les centres et les conditions d'exercice des droits, définies l'une ou l'autre par les textes réglementaires.

1 – Dans les centres de rétention administrative (CRA)

En premier lieu, les conditions de la rétention constatées ne respectent pas, dans un nombre significatif de cas, les obligations imposées à l'administration par l'arrêté du 24 avril 2001 pris en application de l'article 17 du décret du 19 mars de la même année, qui précise en une douzaine de points les équipements dont doivent impérativement disposer les centres de rétention administrative, qu'il s'agisse des espaces réservés aux femmes, des locaux de visite, de la libre circulation et des promenades extérieures.

L'analyse des conditions d'hébergement des étrangers dans les centres de rétention administrative fait apparaître une grande inégalité de situation. Des manquements graves ont été relevés en matière d'adaptation des locaux aux règles d'aménagement minimum fixées par l'arrêté précité. A l'expiration du délai de trois ans laissé à l'administration par le décret du 19 mars 2001 pour mettre aux normes la configuration des centres, cette conformité n'est pas effective dans de nombreux cas.

2 – Dans des locaux de rétention administrative (LRA)

Quoique partielles, les données disponibles montrent que l'aménagement des locaux de rétention, pourtant ouverts par arrêtés préfectoraux, est souvent non conforme aux dispositions d'avril 2001 qui ont prescrit un niveau d'aménagement nettement plus succinct que pour les CRA.

Selon le rapport précité de la DCPAF, daté du 15 juillet 2003, seulement un des 19 LRA opérationnels recensés, celui de Forbach, respectait les normes minimales d'hébergement.

Ce rapport insistait sur la gravité de situation, prévoyant qu'il était à craindre qu'à l'expiration du délai octroyé par le décret, la non-conformité des établissements recevant des retenus, qu'il s'agisse des CRA ou des LRA, constitue un motif de non prolongation du maintien des étrangers « à l'instar de ce qui s'est passé en matière de zone d'attente à Roissy ».

D – Les conditions sanitaires et d'hygiène

L'état général des locaux : plusieurs CRA sont particulièrement vétustes. Les conditions d'hygiène dans lesquelles les étrangers sont

maintenus, souvent douteuses, constituent, parfois une véritable atteinte à la dignité humaine.

Le bilan sanitaire et social dressé en juillet 2002 par la DDASS des Bouches-du-Rhône est très sévère : « malgré des aménagements récents, la structure architecturale pose des problèmes de sécurité des personnes dus à un défaut de stabilité du bâtiment, de sécurité incendie (...). Les locaux ne sont ni conformes aux normes en vigueur ni adaptés à l'accueil de ce public ».

L'entretien régulier des locaux (peinture, réparations) n'est pas assumé selon la même fréquence dans tous les lieux. La grande propreté de certains centres (Sète) contraste avec l'état de saleté permanent d'autres (Paris, Bobigny), dégradant pour leurs occupants.

L'hygiène des retenus : Le respect des règles applicables en matière d'hébergement laisse à désirer dans certains centres.

Au total, la grande diversité des conditions d'hygiène observées dans les CRA conduit à mettre en cause l'absence de véritables normes en la matière.

E – La gestion administrative et financière des centres

Cette diversité de situation est en partie le reflet de l'hétérogénéité des modes de gestion, depuis que le ministère de la justice, qui exerçait une responsabilité globale jusqu'en 2001, s'est retiré de la gestion des centres, les agents de l'administration pénitentiaire n'intervenant plus que dans certains CRA pour l'entretien ou la restauration.

Un arrêté du 10 juin 2003 a établi la liste des 23 CRA (19 en métropole et 4 outre-mer) et en a attribué la tutelle au ministère de l'intérieur (20 CRA) et au ministère de la défense (3 CRA), c'est-à-dire à la gendarmerie nationale. Le ministère de la justice a gardé la responsabilité de la « gestion hôtelière » de 13 des 19 CRA de métropole. Les services chargés de la gestion²³⁷ exercent la responsabilité du fonctionnement général des centres, la tenue des greffes et la garde des étrangers.

Là encore, il y a lieu de relever une grande disparité de situations : reflet de l'hétérogénéité des modes de gestion, la multiplicité des intervenants est source d'émiettement des responsabilités et de dispersion des moyens.

237) Sécurité publique, PAF, préfecture de police de Paris.

En l'état actuel, la DGPN ne connaît pas le montant réel des dépenses engagées à partir des crédits délégués au niveau déconcentré, pour assurer la gestion des centres dont ses services ont reçu la responsabilité ; nul n'est en mesure de calculer le coût consolidé de la rétention administrative.



Globalement, les conditions d'exercice des droits des étrangers dans les centres de rétention administrative ne sont pas conformes aux textes en vigueur. Par ailleurs, il n'existe aucune synthèse des informations relatives aux locaux de rétention, alors que les conditions d'exercice des droits des étrangers n'y sont pas garanties, en l'absence d'interprètes ou d'avocats notamment.

Annexe 5

Répartition des immigrés sur le territoire métropolitain (1999)

Région de résidence	Immigrés	Part du total des immigrés
Île-de-France	1 611 008	37,41 %
Rhône-Alpes	471 585	10,95 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	430 254	9,99 %
Languedoc-Roussillon	205 445	4,77 %
Nord-Pas-de-Calais	172 584	4,01 %
Lorraine	170 888	3,97 %
Alsace	147 871	3,43 %
Aquitaine	158 514	3,68 %
Midi-Pyrénées	173 606	4,03 %
Centre	121 214	2,82 %
Bourgogne	82 887	1,93 %
Picardie	81 156	1,88 %
Franche-Comté	65 717	1,53 %
Champagne-Ardenne	65 248	1,52 %
Haute-Normandie	63 239	1,47 %
Auvergne	56 784	1,32 %
Pays de la Loire	62 415	1,45 %
Bretagne	46 267	1,07 %
Corse	26 018	0,60 %
Poitou-Charentes	39 032	0,91 %
Basse-Normandie	28 146	0,65 %
Limousin	26 216	0,61 %
Ensemble	4 306 094	100,00 %

Source : INSEE

Annexe 6

Enfants d'immigrés (0-24 ans) par département

		Enfants d'immigrés		Population totale
		Effectif 0-24 ans	% des jeunes 0-24 ans	
	France entière	2 312 035	14,4	58 496 613
01	Ain	27 416	17,9	514 331
02	Aisne	10 680	6,7	536 181
03	Allier	5 901	7,6	345 072
04	Alpes-de-Haute-Provence	3 665	10,5	139 515
05	Hautes-Alpes	2 592	8,4	121 338
06	Alpes-Maritimes	45 818	19,3	1 010 644
07	Ardèche	6 133	8,4	285 889
08	Ardennes	7 917	9,3	290 452
09	Ariège	4 224	13,4	137 201
10	Aube	10 420	13,1	292 317
11	Aude	9 781	13,3	309 463
12	Aveyron	4 409	7,4	264 048
13	Bouches-du-Rhône	84 959	17,2	1 833 982
14	Calvados	7 312	3,9	647 951
15	Cantal	981	2,9	150 977
16	Charente	4 746	5,8	339 828
17	Charente-Maritime	4 989	3,7	556 419
18	Cher	8 391	10,8	314 603
19	Corrèze	5 084	10,2	232 819
2A	Corse-du-Sud	6 332	21,1	118 466
2B	Haute-Corse	6 577	19,2	141 686
21	Côte-d'Or	14 416	10,7	506 699
22	Côtes-d'Armor	3 583	2,6	542 398
23	Creuse	1 117	4,5	124 597

24	Dordogne	5 924	6,9	388 407
25	Doubs	20 836	14,6	499 223
26	Drôme	17 209	14,1	437 654
27	Eure	14 057	8,6	540 918
28	Eure-et-Loir	16 462	13,7	407 707
29	Finistère	6 253	2,8	852 273
30	Gard	26 798	16,2	622 509
31	Haute-Garonne	35 564	13,5	1 044 208
32	Gers	2 478	6,7	172 484
33	Gironde	33 707	10,2	1 286 072
34	Hérault	36 498	16,0	894 537
35	Ille-et-Vilaine	9 077	3,8	866 111
36	Indre	3 346	6,4	231 365
37	Indre-et-Loire	12 031	8,3	553 690
38	Isère	53 465	16,9	1 092 778
39	Jura	7 758	11,5	250 905
40	Landes	5 672	7,3	327 240
41	Loir-et-Cher	8 589	10,7	314 995
42	Loire	29 990	14,8	729 081
43	Haute-Loire	3 626	6,7	209 086
44	Loire-Atlantique	15 127	4,7	1 133 247
45	Loiret	29 144	16,7	617 935
46	Lot	2 835	8,1	160 230
47	Lot-et-Garonne	9 960	13,5	305 482
48	Lozère	1 552	9,3	73 513
49	Maine-et-Loire	9 594	4,5	732 624
50	Manche	2 578	1,9	481 466
51	Marne	14 987	9,5	565 366
52	Haute-Marne	3 922	7,3	195 131
53	Mayenne	2 347	2,9	285 218
54	Meurthe-et-Moselle	21 936	11,2	714 295
55	Meuse	3 188	6,0	192 443
56	Morbihan	3 771	2,2	643 293

57	Moselle	44 914	15,4	1 023 763
58	Nièvre	3 764	7,2	225 485
59	Nord	91 386	11,2	2 555 471
60	Oise	31 753	13,3	766 253
61	Orne	4 596	5,8	292 530
62	Pas-de-Calais	16 154	3,6	1 441 996
63	Puy-de-Dôme	18 748	12,7	604 239
64	Pyrénées-Atlantiques	14 563	9,9	599 547
65	Hautes-Pyrénées	4 275	8,6	222 631
66	Pyrénées-Orientales	16 022	16,7	392 383
67	Bas-Rhin	45 824	16,4	1 025 033
68	Haut-Rhin	37 047	18,6	707 555
69	Rhône	95 015	21,2	1 577 095
70	Haute-Saône	5 904	9,3	229 728
71	Saône-et-Loire	16 510	12,0	545 443
72	Sarthe	5 964	4,1	529 782
73	Savoie	12 446	12,5	372 752
74	Haute-Savoie	28 697	16,0	630 654
75	Paris	142 340	33,3	2 123 686
76	Seine-Maritime	31 044	8,5	1 239 584
77	Seine-et-Marne	78 046	20,0	1 191 775
78	Yvelines	91 786	21,4	1 353 945
79	Deux-Sèvres	3 181	3,6	344 486
80	Somme	9 435	6,0	555 547
81	Tarn	9 214	11,1	343 444
82	Tarn-et-Garonne	6 290	12,1	206 029
83	Var	29 952	13,2	897 585
84	Vaucluse	27 481	19,7	499 321
85	Vendée	2 686	1,8	539 089
86	Vienne	4 831	4,9	399 002
87	Haute-Vienne	6 696	8,4	354 055
88	Vosges	9 442	8,9	381 154
89	Yonne	10 880	12,4	333 206

90	Territoire de Belfort	6 275	16,4	137 397
91	Essonne	74 588	21,3	1 133 836
92	Hauts-de-Seine	102 980	27,2	1 427 888
93	Seine-Saint-Denis	199 497	45,4	1 383 319
94	Val-de-Marne	105 832	30,6	1 227 030
95	Val-d'Oise	108 253	29,6	1 104 533

Source : INSEE - Recensement 1999

Annexe 7

Visas pour les consulats les plus importants (environ les trois quarts)

Consulat	Nb accordés	Rang	Nb demandés	Rang	% accords sur demandes	Rang
Moscou	204551	1	213240	2	95,93 %	11
Alger	141149	2	622500	1	22,67 %	54
Londres	82595	3	105623	4	78,20 %	40
Casablanca	70018	4	85902	5	81,51 %	37
Genève	65447	5	72456	6	90,33 %	21
Tunis	62028	6	71316	7	86,98 %	28
Taïpeh	61083	7	61807	9	98,83 %	2
Istanbul	59016	8	60663	10	97,29 %	8
Saint Petersburg	35789	10	36942	14	96,88 %	10
Kiev	35392	11	39840	12	88,84 %	25
Annaba	34485	13	207500	3	16,62 %	55
Bombay	33094	14	33943	18	97,50 %	6
Beyrouth	32046	15	37109	13	86,36 %	29
Bangkok	31285	16	33590	19	93,14 %	14
Le Caire	30994	17	33583	20	92,29 %	18
Rabat	28601	18	36355	16	78,67 %	39
Minsk	27404	19	28159	22	97,32 %	7
Shanghai	26074	20	28340	21	92,00 %	19
Canton	23055	21	23769	28	97,00 %	9
Djeddah	22453	22	26384	26	85,10 %	31
Belgrade	22398	23	65963	8	33,96 %	53
Dakar	21916	24	36912	15	59,37 %	49
Johannesburg	21284	25	21377	31	99,56 %	1

Abidjan	20287	26	27294	24	74,33 %	43
Riyad	19993	27	25120	27	79,59 %	38
Lagos	19360	28	27846	23	69,53 %	46
Bogota	18538	29	20855	33	88,89 %	24
Tanger	18326	30	21662	30	84,60 %	32
Fes	18004	31	27165	25	66,28 %	47
Agadir	16222	32	19624	34	82,66 %	33
Tananarive	15258	33	17070	37	89,38 %	23
Bamako	14277	34	22539	29	63,34 %	48
Washington	14117	35	14395	45	98,07 %	5
New-York	13883	36	16894	38	82,18 %	35
Sfax	13783	37	18243	35	75,55 %	41
Téhéran	12735	38	15552	39	81,89 %	36
Port-Louis	12535	39	14709	42	85,22 %	30
Almaty	12242	40	14832	41	82,54 %	34
Manille	12036	41	12824	48	93,86 %	13
Koweït	11743	42	12343	50	95,14 %	12
Libreville	11559	43	12901	47	89,60 %	22
Ankara	10996	44	12587	49	87,36 %	27
Conakry	10847	45	14836	40	73,11 %	44
Dubai	10423	46	11240	55	92,73 %	16
Douala	10320	47	13710	46	75,27 %	42
Wuhan	10296	48	11154	56	92,31 %	17
Marrakech	10152	49	14460	44	70,21 %	45
Castries	9872	50	10046	61	98,27 %	3
Djakarta	9788	51	10516	59	93,08 %	15
Cotonou	9643	52	21181	32	45,53 %	50
Abou-Dabi	9476	<u>53</u>	10369	60	91,39 %	20
San Francisco	7892	62	18122	36	43,55 %	51
Brazzaville	6092	74	14610	<u>43</u>	41,70 %	52
Moyenne tous postes					66,89 %	

Source : ministère des affaires étrangères

Statistiques des visas délivrés en 2002 dans les postes visités par les rapporteurs

TOTAL	Alger	Bamako	Casablanca	Dakar	Fès	Londres	Moroni
demandés	622500	22539	85902	36912	27165	102664	3620
Délivrés	141149	14277	70018	21916	18004	79679	2139
refusés	481351	8262	15884	14996	9161	22985	1481
taux de refus	77,33 %	36,66 %	18,49 %	40,63 %	33,72 %	22,39 %	40,91 %
SCHENGEN	127232	13349	51685	18831	17319	78879	1673
court séjour	106347	9834	36759	13912	13483	69865	439
VTA	0	6	0	242	0	395	0
transit	590	591	148	854	31	4084	91
circulation	18233	2020	14778	2421	3805	4457	106
diplomatique	1642	570	0	349	0	60	454
service	420	328	0	1053	0	18	583
NATIONAUX	13917	928	18332	3085	685	796	466
<u>long séjour</u>	13912	927	18305	3082	683	685	93
<i>temporaire</i>	162	0	0	0	0	57	0
<i>mineur scolarisé</i>	23	19	112	60	32	1	5
<i>étudiant</i>	5670	487	2762	2247	594	180	85
<i>OMI</i>	2768	284	15307	542	0	373	0
<i>autres</i>	5289	137	124	233	57	180	3
<u>Dom-Tom</u>	5	1	27	3	2	5	373
<i>Dom</i>	5	1	22	2	1	2	160
<i>Tom</i>	0	0	5	1	1	3	213
PAYS TIERS	0	0	1	0	0	4	0

Source : Cour des comptes

Répertoire des principaux sigles

ADRI	Agence pour le développement des relations interculturelles (GIP)
AEPS	Action éducative péri-scolaire
AFPA	Association pour la formation professionnelle des adultes
AFPE	Aide à la formation préalable à l'embauche
AGDREF	Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (préfectures)
ALS	Allocation de logement à caractère social
AME	Aide médicale d'Etat
ANAFE	Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers
ANAM	Agence nationale pour l'accueil et les migrations internationales
ANLCI	Agence nationale de lutte contre l'illettrisme
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
ANPEEC	Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction
APD	Aide publique au développement
APL	Aide personnalisée au logement
APR	Aide publique à la réinsertion
APRF	Arrêté préfectoral de reconduite à la frontière
APS	Autorisation provisoire de séjour
APT	Autorisation provisoire de travail
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASSFAM	Association Service familial social migrants
ATL	Aide transitoire au logement
AUDA	Dispositif d'accueil d'urgence des demandeurs d'asile
BIT	Bureau international du travail
BMR	Brigade mobile de recherche
BUREL	Bureau de l'éloignement (DCPAF)
CADA	Centre d'accueil des demandeurs d'asile
CAE	Conseil d'analyse économique
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAI	Contrat d'accueil et d'intégration
CASNAV	Centre académique pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CCPD	Centre de coopération policière et douanière

CEL	Contrats éducatifs locaux
CELA	Centre d'évaluation linguistique et académique
CERC	Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale
CES	Contrat emploi solidarité
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CIDF	Centre d'information sur les droits des femmes
CIE	Contrat initiative emploi
CII	Comité interministériel à l'intégration
CILPI	Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées
CIO	Centre d'information et d'orientation
CIREA	Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière d'asile (secteur JAI de l'UE)
CIREFI	Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration (secteur JAI de l'UE)
CIVIS	Contrat d'insertion dans la vie sociale
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CLA / CLIN	Classes spécifiques dans le primaire (classes d'initiation) et le secondaire (classe d'accueil)
CLAS	Contrats locaux d'accompagnement scolaire
CMU	Couverture maladie universelle
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNASEA	Centre national pour l'amélioration des structures et des exploitations agricoles
CNCDH	Commission nationale consultative des droits de l'Homme (Premier ministre)
CNDP	Centre national de documentation pédagogique
CNH	Conseil national de l'habitat
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNIS	Conseil national de l'information statistique
CNLI	Commission nationale pour le logement des immigrés
CODAC	Commission départementale d'accès à la citoyenneté
COLTI	Comité opérationnel départemental de lutte contre le travail illégal
COREF	Comité régional de l'emploi et de la formation professionnelle
COREPER	Comité des représentants permanents (des Etats auprès de l'Union européenne)
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
CRA	Centre de rétention administrative

CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CRILD	Commission régionale pour l'intégration et la lutte contre les discriminations
CRIFI	Commission régionale pour l'insertion des populations immigrées
CRPO	Contrat de réinsertion dans le pays d'origine
CRR	Commission des recours des réfugiés (ministère des affaires étrangères)
CST	Carte de séjour temporaire
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (ministère de l'emploi)
DCPAF	Direction centrale de la police aux frontières (DGPN)
DCPJ	Direction centrale de la police judiciaire (DGPN)
DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDAT	Délégation au développement et à l'action territoriale (ministère de la Culture)
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDSP	Direction départementale de la sécurité publique
DDTEPF	Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DECAS	Direction des entreprises commerciales, artisanales et de services (MINEFI)
DEP	Direction de l'évaluation et de la prospective (ministère de l'éducation)
DESCO	Direction de l'enseignement scolaire (ministère de l'éducation)
DFAE	Direction des Français à l'étranger et des étrangers en France (ministère des Affaires étrangères)
DGAFF	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGAS	Direction générale de l'action sociale
DGCID	Direction générale de la coopération internationale et du développement (ministère des affaires étrangères)
DGDDI	Direction générale des douanes et des droits indirects
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGPN	Direction générale de la police nationale
DGS	Direction générale de la santé (ministère de la santé)
DGUHC	Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
DHOS	Direction des hôpitaux et de l'organisation des soins

DILTI	Délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal
DIV	Délégation interministérielle à la ville
DLPAJ	Direction des libertés publiques et des affaires juridiques
DNA	Dispositif national d'accueil (asile)
DNO	Directive nationale d'orientation
DOCU	Document unique de programmation
DPM	Direction de la population et des migrations
DRAC	Direction régionale des affaires culturelles
DRASS	Direction régionale des affaires sanitaires et sociales (DRASSIF : Ile-de-France)
DRCE	Direction régionale du commerce extérieur
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (ministère de la cohésion sociale)
DRTEFP	Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DTA	Accord dit « de destination touristique agréée »
EDP	Echantillon démographique permanent
EEE	Espace économique européen
EI	Espace emploi international (ANPE – OMI)
EHESS	Ecole des hautes études en sciences sociales
ELCO	Enseignement des langues et cultures d'origine
ENAF	Elèves nouvellement arrivés en France
EPRA	Echanges et productions radiophoniques (GIP)
ERE	Espace ressource emploi (ANPE – AFPA)
ESPERE	Engagement du service public de l'emploi pour restaurer l'égalité
EURASIL	Réseau européen de praticiens de l'asile
EURES	European Employment Services (portail européen de l'emploi)
EURODAC	Système européen de comparaison d'empreintes digitales des demandeurs d'asile et des personnes ayant franchi irrégulièrement une frontière
EUROPOL	Organisme européen de coopération policière
EUROSTAT	Office statistique des Communautés européennes
FASILD	Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations
FASTIF	Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (jusqu'en 2001)
FER	Fonds européen pour les réfugiés
FLE	Français Langue étrangère
FNE	Fonds national pour l'emploi
FTDA	Association France terre d'asile

FTM	Foyer de travailleurs migrants
GELD	Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations (GIP)
GGM	Groupe de Genève sur les questions migratoires
GIP	Groupement d'intérêt public
GIR	Groupes d'intervention régionaux
GISTI	Groupe d'information et de soutien aux immigrés
GRETA	Groupement d'établissements (de l'enseignement public) pour la formation continue.
HCI	Haut conseil à l'intégration
HCR	Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés
IAURIF	Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France
IGA	Inspection générale de l'administration
IGAE	Inspection générale des affaires étrangères
IGAENR	Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGEN	Inspection générale de l'Education nationale
IGF	Inspection générale des finances
INED	Institut national d'études démographiques
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
INSERM	Institut national de la santé et de la recherche médicale
IQF	Invitation à quitter la France
IRILL	Programme insertion, réinsertion et lutte contre l'illettrisme
ITF	Interdiction du territoire français
JAI	Justice et affaires intérieures (Union européenne)
LAO	Lieu d'accueil et d'orientation
LDH	Ligue des droits de l'Homme
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances, du 1er août 2001
LRA	Locaux de rétention administrative
MICOMI	Mission interministérielle au codéveloppement et aux migrations internationales
MOE	Service de la main-d'œuvre étrangère (dans les DDTEFP)
MRAP	Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et pour la paix
MSA	Mutualité sociale agricole
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OCRIEST	Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre (DGPN)

OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides (ministère des affaires étrangères)
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIT	Organisation internationale du travail
OMI	Office des migrations internationales
ONI	Office national d'immigration
OSIM	Organisation de solidarité internationale issue de l'immigration
PAIO	Permanence d'accueil, d'information et d'orientation
PALULOS	Prime à l'amélioration de logements à usage locatif et à occupation sociale
PAP	Programme annuel de performance
PARE/PAP/ND	Plan d'aide au retour à l'emploi/ Plan d'action personnalisé /Nouveau départ
PCRD	Programme cadre de recherche et développement
PDA	Plan départemental d'accueil
PDALPD	Plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées
PDLM	Programme développement local migrations
PFA	Plate-forme d'accueil
PIC	Programme d'initiative communautaire
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse (ministère de la justice)
PLA	Prêt locatif aidé (PLA-I : prêt locatif aidé d'insertion)
PNAE	Plan national d'action pour l'emploi
PNAIS	Programme national d'action pour l'inclusion sociale
PRIPI	Programme régional d'insertion des populations immigrées
PUCA	Plan urbanisme construction et aménagement
RESEDA	Loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile – 11/5/98
RSE	Réseau solidarité école
SAEI	Service des affaires internationales et européennes (ministère de la Justice)
SCTIP	Service de coopération technique internationale de police (DGPN – ministère de l'intérieur)
SDCE	Sous-direction de la circulation des étrangers en France (affaires étrangères)
SDFE	Service des droits des femmes et de l'égalité
SEE	Stratégie européenne pour l'emploi
SEF	Service des étrangers en France (affaires étrangères)
SGAR	Secrétariat général aux affaires régionales (préfectures de région)

SGCI	Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (Services du Premier ministre)
SIFE	Stage d'insertion et de formation à l'emploi
SIS	Système d'information Schengen
SONACOTRA	Société nationale de construction de logements pour les travailleurs
SOPEMI	Système d'observation permanente des migrations (OCDE)
SPE	Service public de l'emploi
SSAE	Association Service social d'aide aux émigrants
TEF	Test d'évaluation en français
TRACE	Trajet d'accès à l'emploi
UCLAT	Unité centrale de lutte anti-terrorisme (DGPN)
UESL	Union d'économie sociale pour le logement
VPF	Vie privée et familiale
VTA	Visa de transit aéroportuaire
ZEP	Zone d'éducation prioritaire
ZFU	Zone franche urbaine
ZRR	Zone de revitalisation rurale
ZRU	Zone de redynamisation urbaine
ZUS	Zone urbaine sensible

**LISTE DES REPONSES DES ADMINISTRATIONS
ET DES ORGANISMES INTÉRESSÉS**

	Pages
Réponse du Premier ministre.....	445
Réponse de la Présidente du Haut conseil à l'intégration.....	449
Réponse du Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.....	453
Réponse du Ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.....	490
Réponse du Ministre des affaires étrangères.....	525
Réponse du Ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.....	535
Réponse du Ministre de la culture et de la communication.....	538
Réponse du Directeur général du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD).....	541
Réponse du Président du conseil d'administration de l'Office des migrations internationales (OMI).....	561
Réponse du Président de l'Association Service Social Familial Migrants (ASSFAM).....	564

REPONSE DU PREMIER MINISTRE

J'ai l'honneur de vous transmettre l'ensemble des réponses des ministères et administrations concernés aux observations formulées dans le rapport public particulier de la Cour consacré à « l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration ».

Au-delà de ces contributions, et compte tenu de l'ampleur de la période couverte par le rapport, il m'apparaît opportun de revenir sur la signification des orientations que j'ai souhaité mettre en œuvre depuis le printemps de 2002.

Le Gouvernement a en effet décidé de faire de la question de l'intégration, trop souvent traitée comme un simple sujet d'études sociologiques ou juridiques, un véritable enjeu politique : il s'agit de redonner un sens à la notion d'intégration républicaine, en rétablissant les conditions du « vivre ensemble ».

C'est dans cet esprit que j'ai souhaité, dès la fin de l'année 2002, relancer les travaux du Haut Conseil à l'Intégration (H.C.I.) qui, dans le passé, avait démontré la pertinence de sa réflexion, notamment sur la définition du modèle français d'intégration.

La composition du HCI, réunissant des talents individuels, des engagements professionnels, artistiques, intellectuels ou politiques, illustre la diversité des composantes de la communauté nationale et incarne, le visage de la France du XXI^{ème} siècle. Les travaux récents du Haut Conseil ont permis de nourrir utilement la réflexion du Gouvernement.

Au printemps de 2003, pour traduire cette volonté de relance de la politique publique d'intégration, j'ai réuni le comité interministériel à l'intégration, mis en sommeil depuis 1990, afin de mobiliser le Gouvernement tout entier autour d'un triple objectif dont les éléments sont indissociables: créer de véritables parcours d'intégration pour les nouveaux immigrants, favoriser l'intégration civique et sociale des Français issus de l'immigration et lutter contre les discriminations dont ceux-ci sont l'objet.

La création de parcours d'intégration s'inscrit dans une démarche de responsabilité, reposant sur le choix d'une politique migratoire clairement assumée. Cette politique reconnaît qu'il est tout simplement impossible d'accueillir tous ceux qui le désireraient mais considère, en revanche, qu'il est indispensable d'organiser enfin l'accueil et l'insertion dans notre société des immigrés légalement arrivés sur notre sol.

L'objectif de maîtrise de l'immigration s'est traduit par une réforme de la législation relative à l'entrée et au séjour des étrangers et de la procédure régissant l'octroi du droit d'asile, afin que celle-ci ne soit plus

détournée de son objet. Il a également conduit à organiser plus efficacement la reconduite à la frontière, sans négliger par ailleurs les perspectives offertes par la politique de co-développement. Les outils statistiques nécessaires à une appréciation précise de la situation ont enfin été réalisés.

La maîtrise des flux migratoires ne saurait toutefois relever de la seule compétence nationale. A cet égard, des progrès récents, auxquels la France a activement contribué, ont été accomplis dans la définition d'instruments juridiques communs à l'ensemble des pays de l'Union européenne.

En revanche, l'accueil des immigrés légaux relève directement de la politique nationale. Il s'agit d'offrir à ceux-ci des parcours d'intégration adaptés dans une logique d'intérêts réciproques : tel est l'objet du contrat d'accueil et d'intégration, expérimenté depuis juillet 2003, qui sera prochainement doté d'une base législative, lorsque la loi de programmation pour la cohésion sociale aura été adoptée.

Cette démarche novatrice pour la France se fonde sur l'expérience d'un passé récent : une immigration assumée, accueillie à son arrivée, devrait nous épargner de futurs problèmes d'intégration. Elle prend également en considération les enjeux de l'avenir : la géographie des flux migratoires a changé ; les nouveaux arrivants, les réfugiés en particulier, proviennent de tous les horizons et non plus seulement de territoires jadis français ou francophones. En outre, nous ne sommes plus seulement confrontés à une immigration de transit mais, depuis déjà longtemps, à une immigration durable, appelée à se fondre dans la communauté nationale.

Cette perspective rejoint le second objectif poursuivi par le Gouvernement, visant à proposer un projet d'intégration renouvelé. Fondé sur une exigence d'égalité des chances, ce projet doit, j'en ai la conviction, être lié à la question de la cohésion sociale, ainsi qu'à l'affirmation d'une identité nationale.

La politique de l'intégration se comprend en effet comme la définition et la réalisation d'un projet civique partagé, commun à l'ensemble des habitants de notre pays, permettant à chacun d'eux de se considérer comme membre d'une communauté de citoyens. Dans cette perspective, deux voies ont été délibérément privilégiées : le soutien à la promotion individuelle et l'action sur les représentations collectives.

S'agissant des instruments publics d'intervention, l'éducation constitue un levier privilégié, de même que la politique de la ville et les politiques sociales. Tout en prenant en compte le caractère prioritaire de l'éducation et de l'emploi, les travaux du comité interministériel à l'intégration ont d'ailleurs souligné la nécessité d'une approche transversale afin d'assurer une promotion sociale et professionnelle garante de l'autonomie individuelle.

Au-delà des aspects divers que peut prendre l'accompagnement individuel, j'ai également souhaité que l'évolution nécessaire des représentations collectives, souvent réductrices, ne soit pas omise. Cette évolution repose sur la valorisation des parcours et des réussites ainsi que sur le rappel de la contribution de l'immigration à notre histoire.

C'est dans cet esprit que j'ai invité les responsables des principaux médias à assumer leurs responsabilités en matière de promotion de la diversité culturelle. Sur ce point, je me réjouis que les chaînes publiques de télévision, en particulier, aient souscrit des engagements concrets.

Cette préoccupation m'a également conduit à décider la création d'une Cité nationale de l'histoire de l'immigration qui sera hébergée dans un lieu emblématique et prestigieux de la capitale. Cette cité sera tout à la fois un musée, un lieu de découverte et d'exposition. Les ambitions de ce projet sont multiples : tirer les leçons de l'histoire, sortir des clichés, reconnaître l'apport des immigrés à la construction de la France afin de renforcer le lien entre les générations et la cohésion nationale.

Enfin, on ne saurait bien sûr négliger la dimension religieuse. Le principe de laïcité ne vise pas à occulter le fait religieux mais à permettre à celui-ci de s'épanouir dans le respect des lois de la République et, notamment, de la liberté de conscience. Le Gouvernement a engagé un processus déterminant en faveur de la naissance d'un Islam de France tandis que, à l'issue d'un débat national, il a réaffirmé par la loi le caractère intangible du principe de laïcité, particulièrement au sein de l'école publique.

L'exigence de respect intangible, dans l'espace public, de certains principes fondamentaux est en effet indissociable des notions d'accueil, d'intégration et d'égalité des chances. Mon ambition est de conforter la volonté d'adhésion à la République en assurant l'égalité des droits et en rétablissant l'égalité des chances. Ces principes doivent être valables pour tous.

Le refus des communautarismes doit être intimement lié, dans l'esprit public, à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations. La création d'un comité interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme constitue de ce point de vue une première en Europe.

Si le premier combat à poursuivre sans relâche est en effet celui de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, nous avons également le souci de veiller avec une attention particulière à la question de l'égalité entre les hommes et les femmes pour lutter contre la persistance ou la résurgence de comportements absolument incompatibles avec l'idée que nous nous faisons de la dignité de la femme et du respect de ses droits fondamentaux.

Mais d'autres préoccupations concernent les discriminations de la vie quotidienne, notamment dans l'accès à l'emploi, au logement, aux loisirs... Comme l'a souhaité le Président de la République et conformément aux engagements de mon Gouvernement, une autorité administrative indépendante, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, traitera, dès le 1^{er} janvier 2005, les réclamations des victimes de discriminations de toutes natures, notamment à raison de l'origine, du sexe, d'un handicap ou de l'orientation sexuelle.

Ces initiatives démontrent que l'Etat peut agir sur les comportements en mettant en œuvre de nouveaux instruments ou en agissant comme employeur. La société civile conserve cependant un rôle essentiel. Au-delà des conséquences sociales des discriminations raciales (chômage, repli sur soi, défiance...), la situation actuelle est critiquable à un double point de vue : celui des entreprises qui négligent un potentiel de ressources humaines considérables, celui de candidats, souvent diplômés, exclus de notre projet collectif. Il s'agit donc désormais de mobiliser les acteurs privés en faveur de la gestion de la diversité et de l'égalité de traitement dans l'entreprise. Tel est le sens de la mission de réflexion que j'ai confiée à un chef d'entreprise reconnu par ses pairs qui remettra prochainement ses conclusions. Celles-ci viendront alimenter la conférence nationale sur l'égalité des chances, consacrée à ces questions, que j'entends réunir à la fin de l'année 2004.

Le Gouvernement a la volonté de conduire la politique d'intégration en prenant en compte toutes les dimensions de celle-ci.

Les leçons de l'expérience nous ramènent en effet toujours au même constat : la réalisation des promesses du pacte républicain passe en particulier par l'éducation et l'emploi. Telle est l'ambition poursuivie notamment par le futur projet de loi d'orientation sur l'école et par le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale que le Parlement examinera d'ici peu.

A des attentes légitimes et pressantes de nos concitoyens, doivent répondre de réelles perspectives de promotion sociale et professionnelle. Aux représentations collectives simplificatrices, il faut opposer la réalité des nombreuses réussites individuelles.

Il appartient aux pouvoirs publics d'assurer le suivi des mesures d'ores et déjà engagées et de procéder à leur nécessaire évaluation.

En outre, dès lors que les objectifs politiques ont été clairement fixés, il nous revient de poursuivre la réforme des outils de mise en œuvre de la politique d'intégration, dans un souci permanent de cohérence, de simplification et d'efficacité. Sur ce point, vos travaux, comme l'avis demandé au HCI sur cette question, éclaireront les propositions que seront amenés à m'adresser le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale et la secrétaire d'État à l'intégration et à l'égalité des chances.

**REPONSE DE LA PRESIDENTE
DU HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION**

Je tiens d'abord à saluer la qualité exceptionnelle de l'investigation et de la réflexion que vous avez engagées. Exceptionnelle à la fois par l'étendue de l'enquête qui s'efforce à un bilan très complet et minutieux des aspects digitalisés des problèmes, mais aussi par la profondeur de la réflexion et l'originalité des solutions envisagées.

Cela évidemment m'engage d'autant plus aisément à vous faire connaître quelques unes des informations non encore prises en compte dans l'effort engagé par le HCI et qui pourraient permettre de mieux apprécier son activité et les problèmes évoqués.

Je ne peux avoir l'intention devant un rapport d'une telle ampleur d'aborder toutes les questions que vous traitez. Je m'en tiendrai à ce qui concerne l'activité du Haut Conseil à l'Intégration en suivant les commentaires du rapport.

1 - Sur la place et le rôle du HCI.

La première mention faite sur le HCI apparaît dans un commentaire portant sur le rôle des instances à caractère spécialisé. Le HCI est mis sur le même plan qu'une institution qui a cessé d'exister, le Conseil national pour l'intégration des populations immigrées, et une institution dont la vocation est beaucoup plus vaste, et pour tout dire différente, la Commission Consultative Nationale des Droits de l'Homme.

2 - Sur le traitement des statistiques.

L'activité statistique a été renforcée et réorganisée. Trois rapports ont été remis par le groupe statistiques qui a beaucoup travaillé :

- *le rapport préparé par l'ancien HCI en 2003*
- *la France, par l'intermédiaire du groupe statistiques, a répondu pour la première fois au questionnaire de la Commission européenne sur les flux migratoires.*
- *le rapport 2004 portant sur les flux migratoires de 2002 et 2003 a été rendu au Ministre Jean-Louis Borloo le 13 juillet 2004.*

*Par ailleurs, outre ce travail statistique très important, le HCI a conduit la création de l'**Observatoire des statistiques de l'immigration et de l'intégration**, doté d'un conseil scientifique, présidé par Madame Hélène Carrère d'Encausse, et de membres composant le groupe statistiques. L'Observatoire est dirigé par Madame Jacqueline Costa-Lascoux.*

La création de cette nouvelle institution prévue par le comité interministériel et que vous avez vous-même appelée de vos vœux a nécessité un engagement très important du HCI :

- *pour unifier les différentes administrations collectrices de statistiques toutes représentées*
- *pour coordonner le travail des grandes institutions de recherches toutes représentées*
- *pour doter cet Observatoire de moyens (bureaux, secrétariat et début de budget)*

Cette réalisation est une des grandes réussites du HCI compte tenu des divisions et des divergences qui séparaient naguère chercheurs et institutions. Il n'y a, aujourd'hui, aucune divergence entre l'INED, représenté par son Directeur à l'Observatoire, et le HCI.

L'Observatoire des statistiques, avec le concours des institutions de l'INSEE, de l'INED, et de tous les ministères et administrations concernés par la question de l'immigration (Cohésion sociale, Intérieur, Justice, Education Nationale, Affaires étrangères, Secrétariat d'Etat au logement, DARES, DREES, OMI, OFPRA), met déjà en oeuvre les recommandations de la Cour :

- *définir une politique d'observation de l'immigration et de l'intégration et de lutte contre les discriminations*
- *améliorer la connaissance de l'immigration*
- *améliorer la connaissance de l'intégration*
- *améliorer la connaissance de l'immigration clandestine*

3 - Sur le rôle joué par le Haut Conseil à l'Intégration.

Le HCI se réjouit et remercie la Cour d'avoir souligné son activité soutenue et sa méthode de travail.

*Elle est à mettre en relation avec le **renouvellement de sa fonction** qui s'est vu ajouter au rapport annuel, le 23 octobre 2002, par une saisine du Premier Ministre, la remise d'avis. Ces avis, remis semestriellement, permettent une coordination plus serrée et une action plus rapide des pouvoirs publics lorsqu'ils souhaitent les mettre en œuvre. C'est ainsi que des mesures ont été prises par le Ministère des Affaires étrangères et le Ministère du Droit des femmes après l'avis rendu sur les droits civils des femmes. De même, le Ministère des Affaires sociales a inscrit rapidement dans son projet de loi sur la cohésion sociale les propositions du HCI concernant l'apprentissage.*

*Davantage, le HCI a ouvert de **nouveaux chantiers de réflexion** sur la question de l'intégration : outre **l'élargissement des statistiques** déjà évoqué, il a inauguré, par un colloque consacré aux Ecrans pâles, une **collaboration avec le CSA pour établir une meilleure représentativité de la diversité culturelle dans les médias**. Il a établi une coopération en*

Méditerranée Sud avec le Maroc (séminaire de Rabat). Il prépare un Forum sur la réussite des Français venus de loin qui se tiendra à l'Assemblée nationale en décembre.

C'est pourquoi le HCI se félicite de ce que, encore une fois avec générosité, la Cour ait demandé une augmentation de son budget.

4- Sur les définitions données par le HCI de l'intégration.

Bien que sur de nombreux points, le nouveau HCI se veut l'héritier des réflexions menées par ses précédentes compositions, il n'a pas confirmé la définition de 1991 de l'intégration mais l'a infléchi et problématisée différemment :

- *en repensant la notion d'intégration contestée par certains et en la généralisant à toute participation citoyenne.*
- *en la différenciant de l'assimilation pour récuser son équivalence et faire ainsi droit, non seulement à la diversité, mais au pouvoir d'innovation des nouvelles générations.*
- *mais surtout, en liant la notion d'intégration à la notion républicaine classique du contrat. Du coup, le HCI a estimé qu'il fallait aller beaucoup plus loin dans la reconnaissance de la diversité, mais aussi et dans le même mouvement contre la segmentation communautariste, aller beaucoup plus loin dans l'affirmation d'une culture commune.*

5- Sur la question des discriminations.

Le HCI a estimé qu'il était nécessaire de lutter contre toutes les formes de discriminations, notamment ethniques, et a approuvé la création de la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations. Pour autant, il a estimé

- *que la question de l'intégration ne pouvait pas s'appréhender seulement en termes de discriminations, c'est à dire dans une pure logique de culpabilité, mais qu'elle nécessitait des actions positives de promotion beaucoup plus nombreuses et élargies à tous les secteurs sociaux.*
- *Il a pris position contre la politique de discrimination positive dérogeant aux lois communes et mettant en œuvre des quotas.*

6- Sur la question du contrat d'accueil et d'intégration.

Le HCI considère qu'outre la formation linguistique et le suivi social, la formation civique est un élément essentiel du contrat d'accueil et d'intégration, parce que :

- elle marque que si l'Etat s'engage, les contractants s'engagent également à respecter ses lois communes
- elle oblige l'Etat à faire connaître les lois qu'il entend faire respecter
- elle permet d'affirmer le droit des personnes et notamment des femmes
- par la signature individuelle du contrat et du suivi de la formation civique, elle montre que la République contracte avec des citoyens individuellement, et ceci a toute son importance quand il s'agit des femmes et des jeunes.

7- Sur la question du droit des femmes, le HCI remercie la Cour de s'appuyer sur ses avis.

En conclusion, le rapport de la Cour a l'immense mérite aux yeux du HCI d'inaugurer une réflexion de premier ordre sur le phénomène de l'immigration de peuplement qui est en effet le grand phénomène nouveau sur lequel l'Europe a commencé mais seulement commencé de s'interroger. Il estime que les réflexions de la Cour cernent pour la première fois dans son étendue et en profondeur les données multiples, sociales, économiques, administratives et politiques de ce problème.

Le HCI, qui est saisi par le Premier Ministre d'un avis sur la réorganisation administrative des outils de la politique publique d'intégration, tiendra le plus grand compte des avis de la Cour.

Il la remercie de l'intérêt bienveillant qu'elle lui a manifesté et ne peut évidemment que lui exprimer toute sa gratitude pour le renforcement de ses moyens budgétaires et pour l'extension de son domaine de réflexion qu'elle a suggérés.

**REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE LA SECURITE
INTERIEURE ET DES LIBERTES LOCALES**

« Les nouvelles évolutions de l'immigration ne sont pas à venir, elles sont déjà en cours, et appelées selon toute vraisemblance à se confirmer et s'amplifier ». Ce constat pertinent dressé par la Cour est partagé par le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales qui, dans son champ de compétence et dans le cadre d'un dialogue soutenu avec les départements ministériels concernés, a pris très largement part aux efforts déployés depuis deux ans en vue de la refonte des outils et objectifs de la politique d'immigration du Gouvernement.

Un important travail normatif a d'ores et déjà été accompli. Ce travail, non complètement achevé à ce jour, a déjà donné lieu à la préparation et à l'adoption de plusieurs textes législatifs et réglementaires ainsi qu'à l'élaboration d'importantes circulaires d'application. Mais le chantier ouvert, au-delà de l'entrée en vigueur de nouveaux textes, vise aussi à l'amélioration de l'efficacité de l'action de l'ensemble des services du ministère de l'intérieur en charge de la gestion de l'immigration, aux premiers rangs desquels figurent ceux des préfetures et de la police aux frontières. D'ores et déjà, des premiers résultats très significatifs de ces actions, qu'il s'agisse par exemple de la mise en œuvre des décisions d'éloignement ou du contrôle aux frontières, ont été enregistrés au cours du premier semestre de l'année en cours.

Il convient de souligner sur ce point que le rapport public particulier de la Cour intervient à une étape charnière de la mise en œuvre de l'action du ministère. Alors même que le ministère de l'intérieur a pu s'appuyer depuis deux ans, pour conduire sa réflexion et dégager des solutions normatives, procédurales ou organisationnelles, sur des constats proches de ceux figurant dans le rapport public particulier, les réponses les plus récemment élaborées ou mises en œuvre par ce département n'ont pas toujours pu être prises en compte par la Cour, soit parce que les nouvelles orientations ou les premiers résultats ont été définies ou obtenus postérieurement à la période de référence de son enquête, soit parce que les réflexions en cours ne sont pas complètement abouties. Ainsi et par exemple, l'organisation de la rétention administrative fait-elle actuellement l'objet d'un important travail interministériel devant notamment aboutir prochainement à la publication de nouveaux décrets, pris pour l'application de la loi 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité (MISEFEN) et visant à remédier, dans une large mesure, aux insuffisances relevées par la Cour.

Garant de la cohésion nationale sur l'ensemble du territoire républicain, en appui sur le réseau des préfetures, le ministère de l'intérieur

est naturellement partie prenante aux enjeux d'une politique d'intégration renouvelée. A ce titre, la réforme des commissions d'accès à la citoyenneté en relation avec le ministère de la cohésion sociale et le ministère de la justice, participe de cette volonté.

Les conditions du pilotage de l'action du ministère de l'intérieur dans le domaine de la maîtrise de l'immigration et du séjour des étrangers en France appellent, au vu des constatations de la Cour, quatre séries de remarques de portée générale, avant que ne soient abordés plus particulièrement les principaux thèmes et enjeux de cette action.

Les évolutions du phénomène migratoire

Les adaptations récentes de la politique d'immigration ont été en premier lieu le fruit d'une observation de l'évolution du phénomène migratoire. A cet égard, le constat s'impose d'une immigration à caractère certes économique, aux fins d'emploi, mais qui demeure culturellement axée sur le lien personnel et familial et souvent stratégiquement fondée sur la demande d'asile. Il faut aussi prendre en compte, comme le relève justement la Cour, le développement inquiétant des pratiques frauduleuses de toute nature ainsi que des activités des filières d'immigration clandestine qui, de plus en plus souvent, sont assimilables à de véritables trafics d'êtres humains.

La position de la France dans l'ensemble communautaire doit aussi être prise en compte au moment où se construit d'année en année un véritable droit européen de l'asile et de l'immigration.

Pays d'immigration ancien, la France n'a pas les mêmes caractéristiques que des pays comme l'Italie et l'Espagne qui recourent, de façon différente, aux quotas d'immigration. En effet, le regroupement familial constitue le moyen privilégié d'admission sur le territoire français ce qui, en termes de main d'œuvre, est loin d'être neutre, les personnes concernées ayant automatiquement accès au marché du travail. Ceci explique, tout au moins en partie, le fait que la France contrairement à certains de ses voisins n'ait pas besoin de recourir à une immigration de travailleurs non qualifiés.

Avec un taux de chômage de l'ordre de 9,4 % en moyenne, les pouvoirs publics n'ont pas souhaité faire appel à une main d'œuvre venant de l'extérieur. Une telle politique serait en effet difficilement acceptable par ceux qui rencontrent des difficultés d'intégration sur le marché du travail. Ceci concerne également les travailleurs immigrés et leurs enfants qui connaissent très fréquemment des taux de chômage très supérieurs à la moyenne nationale.

La France a en revanche fait appel à des travailleurs hautement qualifiés tout particulièrement dans le domaine des technologies de pointe. Ce type de recrutement se fait au cas par cas en fonction des difficultés de

recrutement rencontrées par les entreprises et grâce à un assouplissement des règles relatives à l'introduction des travailleurs en France.

Contrairement à la majorité des Etats membres de l'Union européenne, la France ne connaît pas une situation aussi inquiétante sur le plan démographique. Elle est en effet devenue le pays où la croissance démographique dépend le moins de l'immigration : 20 % contre 50 % pour l'Irlande, 70 % pour le Royaume Uni, 82 % pour l'Espagne, 97 % pour l'Italie et 150 % pour l'Allemagne dont le taux d'accroissement naturel est devenu négatif (source : rapport INED janvier 2004).

L'exigence de lisibilité des politiques publiques

En second lieu, une grande attention a été accordée à la lisibilité de la politique nouvelle, en particulier par les secteurs de la société les plus exposés aux déséquilibres démographiques et aux phénomènes de concentration exhaustivement décrits par le rapport. Les populations concernées perçoivent difficilement en effet la « convergence entre l'objectif de maîtrise des mouvements de populations prévisibles et celui d'une mondialisation équitable » telle qu'énoncée par le rapport, mais aspirent à l'établissement d'une priorité du premier objectif sur le deuxième, et attendent dans ce sens l'émission de signaux forts.

L'exigence de lisibilité doit aussi conduire à s'interroger, comme le fait très légitimement la Cour, sur la qualité des statistiques disponibles. Le ministère de l'intérieur ne peut sur ce point important que faire connaître son accord sur les principaux éléments du constat dressé dans le rapport de la Cour et qui soulignent toute l'importance de la qualité et de la fiabilité des dispositifs de recueil d'informations statistiques pour la définition, la conduite et l'évaluation de la politique de gestion des flux migratoires. Plus particulièrement, on ne peut que partager l'appréciation portée, de façon générale, sur les insuffisances des systèmes actuels de collecte des D'une part, les moyens actuels ne permettent pas de couvrir de façon satisfaisante l'ensemble du champ des informations utiles au pilotage des politiques publiques. En particulier, le phénomène de l'immigration irrégulière demeure difficile à quantifier et le coût de ces politiques n'est pas à ce jour clairement identifié.

En ce qui concerne l'immigration irrégulière, les chiffres ne peuvent résulter en effet que d'estimations fondées sur différents indicateurs prenant en compte, notamment et par exemple, le nombre de personnes admises sur le territoire à titre exceptionnel au sortir de la zone d'attente de Roissy, ou définitivement déboutées de leur demande d'asile, ou encore la différence entre le nombre de personnes effectivement reconduites à la frontière et celui des mesures d'éloignement prononcées, pour une période donnée.

Même si des efforts restent à déployer, pour mieux évaluer le phénomène de l'immigration irrégulière, l'insuffisance de la connaissance statistique en la matière ne peut être entièrement comblée, en tout état de

cause, quel que soit l'investissement qualitatif et quantitatif de l'administration en ce domaine. On rappellera en particulier que la question de la mesure des flux d'entrée et de sortie ne serait susceptible d'être posée de manière pertinente qu'aux frontières extérieures de l'espace Schengen, et non au plan national, sans préjudice de la disponibilité des moyens humains et techniques nécessaires. Par ailleurs, la notion d'immigration irrégulière appelle elle-même quelques précisions, auxquelles s'attache d'ailleurs la Cour, dans la mesure où elle peut recouvrir des réalités différentes, entre la situation de personnes entrées clandestinement sur le territoire sans être pourvues des visas, titres de voyage et autres documents requis, et celle de personnes qui, entrées régulièrement sur le territoire, s'y sont maintenues irrégulièrement au-delà du délai de 3 mois imparti pour quitter le territoire ou obtenir un titre de séjour.

D'autre part, il est utile de progresser dans le sens d'une meilleure mise en cohérence des informations statistiques produites par les ministères ou organismes concernés. Une telle démarche s'inscrit d'ailleurs nécessairement dans un objectif essentiel de transparence et de fiabilité des informations, sur un sujet hautement sensible. Il convient de mentionner la pleine disponibilité du ministère de l'intérieur pour partager les informations qu'il produit dans le cadre de l'exercice de ses compétences relatives à l'entrée et au séjour des étrangers, dans le respect des textes relatifs à la protection des données et, bien sûr, dans la limite des moyens techniques et, notamment, informatiques dont il dispose.

Cet effort de transparence est d'autant plus nécessaire que de la juxtaposition de statistiques produites par différents organismes ou administrations, peut naître une impression générale d'incompréhension, d'incohérence sinon de confusion. Souvent produites à partir d'applications informatiques de gestion, destinées à rendre compte de catégories juridiques dans le cadre de procédures administratives, les statistiques ne peuvent pas être l'exact reflet de phénomènes sociologiques qu'il importe par ailleurs de saisir et d'analyser. Tel est en particulier le cas des données issues de l'application informatique de gestion du droit au séjour des étrangers du ministère de l'intérieur (AGDREF), à partir de laquelle il est certes possible de mesurer le nombre des droits nouveaux au séjour ouverts sur une année, sans que ce nombre soit toutefois nécessairement et précisément représentatif de flux annuels d'entrées régulières sur le territoire aux fins d'installation. On notera que cette application, assez largement obsolète, est en cours de refonte.

Si l'on considère en outre que les différentes statistiques produites ne saisissent pas les mêmes réalités, au même moment, on en arrive assez logiquement à la nécessité d'assortir les statistiques existantes des commentaires ou explications nécessaires, propres à dissiper d'éventuels malentendus sur la signification des chiffres, et permettant tout à la fois d'établir des relations de transposition cohérentes entre les différentes

sources statistiques et d'extraire de celles-ci les indications pertinentes sur les phénomènes sociologiques que l'on entend observer. Telle est la vocation de l'observatoire statistique du Haut Conseil à l'Intégration (HCI), récemment installé, avec le concours de son conseil scientifique.

Le législateur, à l'article 1^{er} de la loi MISEFEN du 26 novembre 2003, a souhaité s'inscrire dans cette démarche, en manifestant l'exigence d'une plus complète information de la représentation nationale sur les phénomènes migratoires et en définissant de façon très complète le contenu du rapport annuel au Parlement sur les orientations pluriannuelles de la politique d'immigration (article 1^{er} de la loi MISEFEN du 26 novembre 2003). Le ministère de l'intérieur souhaite que l'observatoire statistique du HCI puisse être associé aux travaux interministériels en vue de l'élaboration du rapport annuel au Parlement, rapport auquel le Haut Conseil à l'Intégration lui-même est par ailleurs appelé à joindre ses observations.

L'exigence de lisibilité de la politique d'immigration s'impose enfin à l'égard des praticiens du droit des étrangers.

La politique relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France est incontestablement caractérisée par une complexité croissante et, sur le long terme, par un nombre très important de modifications. Il reste que les changements qui affectent les orientations politiques en la matière sont aussi la conséquence d'évolutions rapides : l'émergence forte du droit européen depuis le traité d'Amsterdam, la criminalisation des filières d'immigration clandestine, le développement des fraudes et des détournements de procédure, l'affaiblissement préoccupant de la capacité des services à poursuivre effectivement la mise en œuvre des éloignements décidés, l'explosion de la demande d'asile en Europe et, en particulier, en France, au cours des 5 dernières années, constituent autant d'événements que le Gouvernement et le Législateur se devaient de prendre en considération.

Il est permis d'espérer que le futur code de l'entrée et du séjour des étrangers en France, dont la partie législative sera adoptée par ordonnance avant la fin de l'année 2004, contribuera à une meilleure lisibilité du droit.

Il faut enfin retenir que le ministère de l'intérieur a porté une attention soutenue à la bonne information et à la formation des personnels des préfectures responsables au premier chef de l'application des textes. Des sessions ont été organisées à la suite de la publication des nouveaux textes. Par ailleurs, depuis 2002, les personnels de préfectures bénéficient d'une action pilote de « e formation » au droit des étrangers via intranet.

La réalité du dialogue interministériel

Indispensable à toute approche des phénomènes migratoires, le dialogue interministériel est vécu par le ministère de l'intérieur, non comme une tentative de rapprochement dans le cadre de divergences stratégiques qui pourraient exister entre libre échange et maîtrise des flux migratoires,

mais plutôt comme l'organisation de la complémentarité de ces concepts. Aussi n'y a-t-il pas à ses yeux de « logique propre » à tel ou tel département ministériel, mais répartition des tâches dans le cadre de la politique menée par le Gouvernement.

A titre d'exemple, la politique d'accueil des étudiants étrangers ne peut être traitée qu'en liaison étroite avec le ministère de l'éducation nationale, mais également avec le ministère des affaires étrangères qui met en place dans certains pays de nouveaux dispositifs de contrôle auxquels le rapport fait d'ailleurs utilement référence. De même, la question de l'admission sur le marché du travail des ressortissants des 8 nouveaux Etats membres soumis à la période transitoire a généré un important travail en amont avec le ministère de l'emploi afin de déterminer la durée des titres délivrés à ces ressortissants et aux membres de leur famille.

De même encore ne peut-il y avoir de dialogue avec les autorités des Etats sources d'immigration, sur la question difficile de la délivrance des laissez passer consulaires et de la réadmission, que dans le cadre de relations diplomatiques et donc en très étroite concertation avec les services du ministère des affaires étrangères. On pourra mentionner également la mise en place en 2003, au ministère de l'intérieur, d'une plate-forme regroupant des agents des ministères des affaires étrangères et de l'intérieur et destinée à permettre un traitement plus diligent, dans le respect des compétences respectives de chacun des départements, des dossiers de demande d'asile territorial, ou encore le copilotage en cours, par les deux départements, d'une mission d'expérimentation de l'introduction de la biométrie dans les visas, en application de l'article 8-4 nouveau de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée par la loi MISEFEN du 26 novembre 2003.

Dans ces conditions, le ministère de l'intérieur ne peut souscrire à l'affirmation de la Cour selon laquelle « l'information circule mal entre le ministère des affaires étrangères et celui de l'intérieur », alors que les contacts entre les services sont, au contraire, quotidiens. Quant aux relations entre consulats et préfetures, elles sont sans doute à intensifier, étant entendu que leur actuelle insuffisance est imputable à une charge de travail importante pesant tant sur les services des préfetures que sur ceux des consulats.

Une politique d'immigration crédible et équilibrée

Les années 2003 et 2004 ont été marquées, pour le ministère de l'intérieur, par une intense activité normative, avec l'adoption de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité mais également de la loi du 18 mars 2003 relative à la sécurité intérieure et notamment ses articles 75 et 76 pour ce qui concerne les étrangers victimes de la criminalité organisée. Le ministère de l'intérieur a par ailleurs été étroitement associé aux travaux de

préparation de la loi du 10 décembre 2003 modifiant la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile. Poursuivant cette action normative sur le plan réglementaire, une dizaine de chantiers ont été lancés portant notamment réformes de décrets concernant les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, le séjour des demandeurs d'asile, la rétention administrative, la situation des commerçants étrangers, la libre circulation des ressortissants des Etats membres de l'Union et, en partenariat avec le ministère chargé des affaires sociales, le regroupement familial et le séjour des étrangers malades. Dans le même temps, le ministère de l'intérieur a activement participé à l'aboutissement ou la mise en chantier d'une douzaine de textes communautaires constituant le socle du droit européen de l'asile et de l'immigration.

Parmi les instructions également produites durant cette période, on peut citer la circulaire du 19 décembre 2002 relative aux conditions d'application de la loi du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile (RESEDA) dont l'objectif est d'unifier la gestion administrative et l'instruction des dossiers de demandes de titres de séjour au regard des critères fixés par la loi, la circulaire relative aux modalités d'admission au séjour et au travail des ressortissants suisses, la circulaire relative aux modalités d'acquittement des taxes et droits exigibles lors de l'admission au séjour et au travail des étrangers, les circulaires relatives aux conditions d'admission au séjour et au travail des cadres de haut niveau et aux modalités d'exercice d'une activité professionnelle pour les membres de leurs famille dans le cadre de la politique d'attractivité du territoire, la circulaire du 22 octobre 2003 relative à la mise en œuvre des décisions d'éloignement des étrangers en situation irrégulière.

L'ensemble et la diversité de ces textes illustrent les efforts du ministère de l'intérieur pour l'élaboration de normes communautaires et nationales adaptées en temps réel aux évolutions décrites dans le rapport de la Cour. Ces efforts se déploient dans le souci de l'application uniforme d'un droit situé au plus près possible des aspirations des étrangers formant un projet de vie dans notre pays ou au sein de l'Union, mais prenant également en compte les intérêts fondamentaux de la France comme les attentes de nos concitoyens.

Par cet ensemble de textes, le Gouvernement a entendu promouvoir une politique d'immigration équilibrée, fondée tant sur l'acceptation du maintien d'un flux significatif d'entrées régulières, que sur la nécessité d'un renforcement des moyens de lutte contre l'immigration irrégulière via, notamment, une remobilisation des services compétents et une modification de diverses dispositions de droit pénal et de droit civil, ainsi que des régimes juridiques de l'attestation d'accueil et du regroupement familial dans lesquels sont introduits des pouvoirs de contrôle au profit des maires.

Ces dispositions tirent, en particulier, les conséquences d'un développement inquiétant des pratiques frauduleuses de toute nature

(mariages blancs, mariages forcés, reconnaissances de paternité de complaisance, fraudes documentaires etc.) ainsi que des activités des filières d'immigration clandestine.

Le constat d'une insuffisante exécution des mesures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière et du caractère stratégique du contrôle aux frontières a conduit le législateur à adopter des mesures tendant à l'allongement de la durée maximale de rétention administrative ou à la constitution de fichiers de données biométriques des étrangers en situation irrégulière ou des demandeurs de visas. Dans le même temps, une meilleure efficacité de l'action des services en matière d'éloignement a été recherchée dans le cadre d'une politique de gestion par objectifs.

Ces dispositifs illustrent clairement la volonté du Gouvernement et du Législateur de rétablir pleinement une véritable capacité de maîtrise des flux migratoires et, plus généralement, la crédibilité du concept même de politique d'immigration.

La réussite d'une politique d'immigration pleinement acceptée par nos concitoyens est conditionnée par une réelle maîtrise des flux migratoires. Il s'agit de reconquérir le terrain occupé par l'immigration clandestine. La lutte contre les détournements de procédures de toute nature doit, dans le même temps, permettre de restaurer dans leurs fondements l'immigration liée à la demande d'asile ou l'immigration liée à la vie privée et familiale, immigrations sans doute non suscitées mais, pour autant, non subies car l'entrée en France des étrangers s'effectue, dans de telles hypothèses, en application d'engagements internationaux (convention de Genève, convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales en particulier) qui sont, nécessairement, l'expression de politiques publiques.

Le principe de large ouverture du pays à l'immigration régulière trouve un prolongement naturel dans la notion d'intégration qui, de façon explicite, figure désormais parmi les conditions devant être satisfaites pour permettre une installation durable sur notre territoire.

La prise en compte, de façon très pragmatique, de la réalité et de l'intensité de liens personnels et familiaux tissés par certains étrangers sur notre territoire a conduit aussi à la réforme dite de la « double peine », qui ouvre à ces derniers le bénéfice d'une protection quasi absolue contre le prononcé à leur encontre de mesures administratives d'éloignement ou d'interdictions judiciaires du territoire, sous réserve de la préservation des intérêts les plus fondamentaux de l'Etat.

Sans négliger la réflexion de fond sur l'évolution du phénomène migratoire et sur les mutations de la doctrine juridique afférente, le ministère de l'intérieur concentre son action en matière de droit du séjour des étrangers en France sur les questions les plus concrètes qui aujourd'hui prennent du sens par leur impact sur les grands équilibres de ce pays ou le quotidien des personnes qui y vivent.

Au nombre de ces questions se trouvent : le concept d'attractivité du territoire, la dynamique d'intégration, la problématique des sans papiers, le douloureux problème des mineurs isolés en situation irrégulière, le traitement de la demande d'asile, l'efficacité des contrôles aux frontières, l'exécution des décisions d'éloignement. Ces thématiques concrètes, derrière lesquelles se profilent souvent de grandes détresses humaines, et dont l'un des points communs réside dans les contradictions que chacune recèle, constituent de vrais sujets de société que le ministère de l'intérieur aborde dans le contexte délicat de leur inégale déclinaison sur le territoire.

QUESTIONS RELATIVES AU SEJOUR DES ETRANGERS EN FRANCE

Le concept d'attractivité du territoire

Conformément au programme lancé par le Premier ministre à La Baule le 27 juin 2003, lors de la première conférence mondiale pour les investissements internationaux, le ministère de l'intérieur a activement participé à la réalisation d'un certain nombre de mesures tendant à favoriser l'attractivité du territoire français.

A titre d'exemple, la suppression de l'obligation de détenir un titre de séjour pour les ressortissants communautaires, ainsi que la suppression de la carte de commerçant étranger pour les ressortissants des pays membres de l'OCDE, répondent à ce souci de simplification administrative au profit des investisseurs étrangers. De même, la mesure introduite par la loi du 26 novembre 2003, tendant à permettre la délivrance d'une carte de séjour temporaire portant la mention « scientifique » ou « salarié » pour une durée supérieure à un an, réduit les contraintes générées par les multiples déplacements en préfecture de ces catégories d'étrangers.

Dans le même esprit, afin de simplifier les procédures pour l'admission au séjour et au travail des cadres étrangers de haut niveau et de leurs familles, le ministère de l'intérieur a été amené à élaborer des propositions en étroite collaboration avec le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, au sein d'un groupe de travail auquel étaient également associés le ministère des affaires étrangères et les services de l'OMI et qui a débouché sur la publication de deux circulaires. La circulaire du 26 mars 2004 positionne l'OMI comme guichet unique pour l'introduction d'un cadre étranger permettant une réduction des démarches administratives à effectuer et une remise dans les 48 heures du titre de séjour après l'arrivée sur le territoire français. La circulaire du 7 mai 2004 relative aux conjoints de ces cadres prévoit par ailleurs de ne pas opposer la situation de l'emploi à cette catégorie d'étranger. Le ministère a veillé, lors de l'élaboration de ces textes, à ce que l'objectif de simplification et d'attractivité s'accompagne d'un maintien de l'ensemble des contrôles relatif à l'ordre public.

Il importe également de revenir sur les efforts importants faits par le ministère de l'intérieur pour favoriser l'accueil des étudiants étrangers. Ainsi, dans un même souci d'efficacité des dispositifs d'instruction des demandes, une circulaire commune avec le ministère de l'éducation nationale du 12 mai 2000 a institué la pratique des dépôts groupés de demandes de titre de séjour au sein des établissements d'enseignement supérieur. Cette procédure vise à permettre aux étudiants étrangers de réaliser leurs démarches administratives directement au sein des établissements ayant souscrit une convention en ce sens avec la préfecture et de se déplacer aux guichets de la préfecture uniquement pour la remise du titre. Il s'est avéré en pratique que cette procédure répond pleinement aux attentes des services compétents des ministères de l'éducation nationale et de l'intérieur. Le conseil d'Etat ayant toutefois annulé cette circulaire, la procédure qu'elle instituait fera l'objet d'une inscription dans le décret du 30 juin 1946 réglementant les conditions d'entrée et de séjour.

Il n'en demeure pas moins que des difficultés demeurent quant à la gestion d'un tel afflux de populations, en particulier sur le plan social. C'est pourquoi, conscientes de la nécessité de mieux contrôler les éventuels détournements de procédure, les préfectures sont particulièrement attentives lors de l'instruction des demandes de titres de séjour présentées sur ce fondement et ce, même si les services consulaires ont déjà procédé aux vérifications de l'objet et de la nature du séjour au moment de la délivrance du visa. L'admission au séjour aux fins d'étude fait ainsi l'objet d'une double vérification.

Il paraît important de souligner que dès lors qu'un doute apparaît quant aux modalités de fonctionnement d'un établissement, la préfecture concernée informe les services centraux du ministère qui procèdent ensuite à une diffusion auprès de l'ensemble des préfectures.

Afin de renforcer l'attractivité du territoire français, le législateur a également procédé à une modification de l'article 12 alinéa 2 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, en reconnaissant désormais explicitement aux préfets, sous réserve de la régularité de l'entrée sur le territoire, la possibilité de déroger à l'obligation de présenter un visa de long séjour pour les étudiants étrangers dans deux situations : « en cas de nécessité liée au déroulement des études » et « lorsque l'étranger a suivi une scolarité en France depuis au moins l'âge de 16 ans ».

La dynamique d'intégration

Le Gouvernement a décidé de mettre en place une politique publique de l'accueil des étrangers qui souhaitent séjourner durablement en France. La relance de l'action en faveur de l'intégration s'est notamment concrétisée par la réunion du comité interministériel à l'intégration en avril 2003, alimentée notamment par les travaux du Haut Conseil à l'Intégration.

Le ministère de l'intérieur, dans le cadre de ses attributions, est extrêmement attentif aux enjeux de la cohésion sociale, en particulier pour ce qui concerne l'accueil des étrangers en France, puis l'intégration de ceux auxquels ce ministère est amené à délivrer des titres de séjour de longue durée.

Dans ce cadre, le ministère de l'intérieur a proposé d'introduire pour la première fois, de manière explicite, une condition d'intégration dans l'ordonnance du 2 novembre 1945 qui régit les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. La loi MISEFEN du 26 novembre 2003 subordonne désormais l'accès au statut de résident tel que prévu par l'article 14 de ladite ordonnance, à une condition d'intégration. Il est en effet apparu nécessaire de considérer que l'accès à la carte de résident valable dix ans et ouvrant de nombreux droits traduise une reconnaissance des efforts d'intégration de l'étranger dans la société française.

A cet effet et sur la base d'un faisceau d'indices, les préfets disposent d'un pouvoir d'appréciation indispensable. Il peut s'agir en particulier de l'apprentissage de la langue française, de la connaissance et du respect des principes régissant la République française, de la scolarisation des enfants et du suivi d'une formation professionnelle. Dans un souci de proximité et pour tenir compte de la connaissance du terrain par les élus locaux, le préfet peut également saisir le maire de la commune de résidence de l'étranger afin de se forger une opinion complète sur sa volonté d'intégration.

Il convient en dernier lieu de noter que ce dispositif s'inscrit également dans la mise en œuvre d'une politique communautaire. La directive adoptée en 2003 visant à définir un statut pour les ressortissants de pays tiers résidents de longue durée prévoit la possibilité pour les Etats membres de prendre en compte une condition d'intégration pour l'accès à ce statut.

Parallèlement, le Gouvernement a créé un nouvel outil, le contrat d'accueil et d'intégration. Ce contrat, conclu pour une durée d'un an, renouvelable une fois sur demande de l'intéressé ou de son référent social, a pour but de contractualiser les engagements réciproques du nouvel arrivant et du pays d'accueil dans un cadre individuel tenant compte de la situation particulière de chaque demandeur.

Comme le précise la Cour, ce contrat deviendra à terme, dès lors qu'il aura été généralisé à tous les départements, un élément important d'appréciation du critère d'intégration fixé à l'article 14 de l'ordonnance. Sur ce point, il importe toutefois de préciser que le ministère de l'intérieur n'a pas souhaité donner à ce contrat un caractère obligatoire pour l'accès au statut de résident. L'existence du contrat doit en effet être regardée comme l'un des indices laissant présumer une réelle volonté d'intégration mais ne peut être considérée comme un élément obligatoire pour satisfaire à cette nouvelle condition. On ne peut réduire en effet le parcours personnel

d'intégration d'un étranger, dans toute sa complexité, toute son histoire, à la seule signature d'un document attestant du suivi d'une formation en langue française et d'une information civique. Bien entendu, l'outil que constitue le contrat pour le préfet dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation est extrêmement précieux, dans le sens où il permet la mise à disposition ordonnée de certains des indices évoqués.

D'une manière générale, s'agissant de l'intégration des populations étrangères, le ministère de l'intérieur place son action dans une logique de lutte contre toute forme de repli identitaire en incitant les publics les plus vulnérables à s'inscrire dans une démarche d'insertion sociale et professionnelle. C'est dans cet esprit qu'il a également été décidé que la seule qualité de parent d'enfant français ou de membre de famille entré par le biais du regroupement familial ne pouvait pas, à elle seule, être considérée comme une condition unique et suffisante pour accéder au statut de résident de longue durée.

Le ministère de l'intérieur a souhaité plus particulièrement protéger les femmes appartenant à certaines communautés qui, jusqu'à présent, n'étaient pas encouragées à rejoindre des structures d'accueil susceptibles de les aider dans leurs parcours d'insertion puisqu'elles se voyaient remettre une carte de résident quasi automatiquement. Il peut être utilement rappelé que si cette condition n'était toutefois pas remplie par un demandeur, celui-ci verrait sa carte de séjour temporaire renouvelée et son droit au séjour ne serait donc en aucun cas remis en cause. Ce dispositif rejoint par ailleurs les actions mises en place dans le cadre de la lutte contre la polygamie, indissociable de la problématique de l'intégration.

Le contrat simplifie en outre la procédure de délivrance des titres de séjour. En effet, comme le prévoit la circulaire du 24 janvier 2004 évoquée par le rapport, les préfectures chargées de l'instruction des demandes et à ce titre de la vérification des conditions de fond, et les délégations régionales de l'OMI chargées du passage de la visite médicale et désormais de la présentation du contrat d'accueil et d'intégration, sont amenées à renforcer leur collaboration. L'objectif consiste à permettre la remise des titres de séjour au sein des services de l'OMI dès lors que la demande a été instruite, que la visite médicale a été passée et que le contrat a été présenté. Cette procédure évite au ressortissant étranger de revenir en préfecture pour la remise de son titre.

Le ministère de l'intérieur inscrit ainsi sa démarche dans une logique équilibrée consistant à octroyer le statut le plus favorable possible aux ressortissants étrangers qui ont fait preuve d'une insertion effective dans la société française dans le respect de ses principes et de ses valeurs.

La problématique des sans papiers

Le rapport de la Cour évoque la prégnance du problème des étrangers en situation irrégulière, et présente l'action des pouvoirs publics

sous le mode binaire de la régularisation ou de la reconduite à la frontière. L'utilité du recours à la combinaison de ces deux types d'action et la nécessité de ne pas s'engager dans de grandes opérations ponctuelles de régularisation sont mises en avant par le rapport. Le ministère de l'intérieur partage les réserves mentionnées dans le rapport concernant les opérations ponctuelles de régularisation et souligne que son action se situe précisément dans la ligne des préconisations exprimées, c'est à dire dans un maniement dosé des deux outils évoqués. Toutefois, afin d'éviter l'impact négatif de la notion de régularisation sur les mouvements secondaires, des dispositions légales ont été introduites permettant le règlement d'un très grand nombre de situations personnelles dans la continuité et selon un dispositif de droit commun.

Des opérations exceptionnelles ont toutefois pu être conduites par le passé afin de résorber en grand nombre et dans un délai limité des situations de séjour irrégulier sur le territoire. De tels dispositifs trouvaient leur justification dans des considérations essentiellement sociales et n'étaient en aucun cas assimilables à des opérations de régularisation généralisée. Elles visaient à mieux prendre en compte la situation des étrangers ayant des liens privés et familiaux avec la France, compte tenu des protections instituées par la convention européenne des droits de l'homme.

C'est pour répondre à cet objectif que la circulaire du 24 juin 1997 du ministre de l'intérieur a défini des critères précis permettant de procéder au réexamen de la situation de certaines catégories d'étrangers en situation irrégulière et de leur délivrer, sous certaines conditions, un titre de séjour. Le dispositif institué a entendu mettre fin à des situations inextricables dans lesquelles étaient placés certains étrangers, qui ne remplissaient aucune des conditions d'admission au séjour fixées par les textes souvent en raison du fait qu'ils étaient entrés en France sans justifier du visa réglementaire préalable, mais ne pouvaient cependant être éloignés du territoire national. Ils étaient ainsi ni régularisables, ni éloignables. En fait, les étrangers qui ont ainsi pu être régularisés sur ces bases bénéficiaient pour la plupart des protections juridiques instituées par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prohibe l'atteinte à la vie privée et familiale. En outre, certains d'entre eux étaient et demeurent protégés contre une mesure d'éloignement.

Les personnes concernées étaient les conjoints de Français ou d'étrangers en situation régulière, les parents d'enfants français ou nés sur notre sol et les enfants entrés en France en dehors de la procédure du regroupement familial dont les parents sont en situation régulière. Ont également bénéficié de ces mesures, les familles étrangères constituées de longue date en France ainsi que les étrangers sans charges de famille dès lors qu'ils étaient établis dans notre pays depuis plusieurs années et justifiaient d'une insertion sociale ou professionnelle.

Enfin, il a été institué une procédure particulière pour les étrangers atteints d'une pathologie nécessitant un traitement médical dans notre pays et pour les personnes qui, bien que n'ayant pas obtenu le statut de réfugié, pourraient courir des risques vitaux dans leur pays d'origine.

L'application de la circulaire du 24 juin 1997 a conduit à plus de 80 000 admissions au séjour à titre de régularisation sur 143 000 demandes de réexamen.

Le dispositif institué en 1997 a constitué une opération temporaire et transitoire puisque la loi du 11 mai 1998 a ensuite modifié certaines dispositions de l'ordonnance du 2 novembre 1945 sur l'entrée et le séjour des étrangers en France en incluant des possibilités de régularisation dans le cadre de l'application de règles de droit commun au cas par cas. A ce titre, elle prévoit la délivrance d'une carte de séjour portant la mention «vie privée et familiale» valable un an et ouvrant droit à l'exercice d'une activité professionnelle à douze catégories d'étrangers. Le Législateur, en 2003, n'a pas souhaité remettre en cause ce dispositif.

Depuis l'entrée en vigueur de cette législation, la France dispose donc d'un mécanisme permettant la régularisation à long terme et au cas par cas, d'étrangers possédant de fortes attaches personnelles et familiales sur le territoire. Sont désormais admis au séjour sur ces bases, les ressortissants étrangers qui justifient avoir leur résidence habituelle en France depuis plus de dix ans (quinze ans pour les étudiants) en raison des nombreux liens que ces personnes ont pu acquérir sur le territoire (article 12 bis 3° de l'ordonnance) ainsi que ceux pour lesquels un refus de séjour porterait une atteinte disproportionnée au regard de leur vie privée et familiale, au regard notamment de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales – CEDH - (article 12 bis 7° de l'ordonnance).

Environ 15 000 étrangers se voient annuellement délivrer une carte de séjour temporaire en application de l'article 12 bis 3 et environ 45 000 au titre de l'article 12 bis 7.

L'introduction d'un cadre législatif n'a cependant pas permis de résorber définitivement le nombre d'étrangers en situation irrégulière, celui-ci étant en particulier alimenté par les demandeurs d'asile déboutés ne remplissant aucun des critères prévus par les textes. De même, l'exécution des mesures d'éloignement d'étrangers dépourvus de droit au séjour continue de se heurter en pratique à l'impossibilité de renvoyer certains d'entre eux dans leur pays d'origine, pour des raisons tant matérielles (étrangers dépourvus de documents d'identité, absence de laissez-passer consulaire) que juridiques ou politiques (étrangers invoquant le bénéfice de l'article 3 de la CEDH qui interdit l'éloignement de tout étranger vers son pays d'origine lorsqu'il risque d'y subir des traitements inhumains ou dégradants).

Il ressort de l'ensemble de ces pratiques que les mesures de régularisation, qu'elles soient exceptionnelles ou prévues par la loi, peuvent permettre de traiter une situation à un moment donné mais n'empêchent pas, en tout état de cause, le maintien (ou les nouvelles arrivées) d'un nombre important d'étrangers en situation irrégulière. Elles peuvent avoir en outre un effet perturbateur par rapport à l'application des critères habituels d'accès au séjour.

C'est pour répondre à ces difficultés et, notamment, aux revendications de certaines associations de soutien aux sans papiers qui dénonçaient le manque d'homogénéité dans l'application par les préfetures des critères législatifs d'admission au séjour, que le ministre de l'intérieur a adressé une nouvelle circulaire aux préfets le 19 décembre 2002. Cette circulaire vise à unifier la gestion administrative et l'instruction des dossiers de demandes de titres de séjour au regard des critères fixés par la loi. Il importe de rappeler ici qu'en aucun cas, l'application de ces dispositions ne peut être considérée comme aboutissant à la formalisation d'un « quasi statut de l'immigrant en situation irrégulière » tel qu'évoqué par le rapport. Une telle vision n'est en tout cas pas celle du ministère de l'intérieur, sauf à penser que l'ouverture d'un dialogue avec les étrangers en situation irrégulière en vue d'examiner au cas par cas leur situation constituerait en soi une forme de reconnaissance d'un droit à séjourner en France.

Il est enfin certain que la régularisation, quelle que soit la forme qu'elle revêt, et singulièrement si elle emprunte les voies du droit, ne peut s'adresser qu'à des étrangers présents sur le territoire depuis un temps raisonnable, sauf à créer un encouragement pour les filières d'immigration clandestine. Le ministère de l'intérieur se doit de signaler que dans la grande majorité des situations conflictuelles médiatiquement exposées ces dernières années, les cas mis en exergue ne présentaient pas ces garanties minimales de stabilité du séjour.

Le problème des mineurs isolés en situation irrégulière

L'augmentation du nombre de mineurs étrangers non accompagnés en France est un phénomène observé depuis plusieurs années, ayant ouvert le champ à de nombreuses recherches et réflexions sur les motivations et l'organisation de leur venue en France ainsi que sur les modalités concrètes de leur prise en charge par les autorités publiques.

Ces mineurs étrangers arrivent sur notre territoire, pour certains du fait de troubles ou de guerre dans leurs pays d'origine et, pour d'autres, par l'intermédiaire de filières organisées dont l'objectif est soit de les intégrer dans des réseaux de traite des êtres humains (ateliers clandestins, prostitution, mendicité, etc.), soit de leur permettre de rejoindre des membres de famille résidant en France ou encore d'être admis à l'aide sociale à l'enfance (ASE), dans le but d'obtenir la nationalité française, en vue de faciliter ultérieurement l'admission au séjour de leur parents.

A leur majorité, s'ils n'ont pas sollicité l'asile, ils pourront être dans la plupart des cas invités à quitter le territoire national, dans la mesure où ils ne remplissent pas les conditions prévues par la réglementation applicable en matière d'entrée et de séjour des étrangers.

Afin de lutter contre les détournements de procédure, la loi du 26 novembre 2003 a rendu plus rigoureuses les dispositions du code civil relatif à l'acquisition de la nationalité française. Ainsi, les délais d'accès à la nationalité française ont été allongés via une nouvelle rédaction de l'article 21-12 du code civil : "Peut, dans les mêmes conditions, réclamer la nationalité française : 1° l'enfant qui, depuis au moins cinq années, est recueilli en France et élevé par une personne de nationalité française ou qui, depuis au moins trois années, est confié au service de l'aide sociale à l'enfance".

Depuis l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions, les préfetures sont régulièrement saisies de demandes d'admission au séjour de jeunes majeurs par les services sociaux (ASE, PJJ) ainsi que par des associations telle que la Fondation d'Auteuil. Les préfetures sont actuellement démunies quant au traitement de ce type de dossier car, d'une part, ces mineurs étrangers sont protégés contre toute mesure d'éloignement mais ne font pas partie des catégories pouvant obtenir un titre de séjour de plein droit, sauf s'ils justifient des conditions posées par l'article 12 bis 2° de l'ordonnance (être entrés en France avant l'âge de 13 ans et justifier y avoir établi sa résidence habituelle) et, d'autre part, après avoir bénéficié d'une scolarisation ou d'une formation professionnelle entièrement prise en charge par l'Etat, et ayant le plus souvent rompu tout lien avec leur pays d'origine, ils ne remplissent pas pour autant les conditions requises pour obtenir un titre de séjour.

Afin d'éviter, comme le redoute la Cour, que les mineurs étrangers risquent une fois qu'ils ont atteint l'âge de 18 ans d'être renvoyés à la clandestinité, le ministère de l'intérieur engagera prochainement des travaux dans un cadre interministériel, dont l'objectif sera de définir des critères permettant l'admission au séjour de certains de ces mineurs isolés sous couvert d'un titre de séjour temporaire correspondant à leurs projets en qualité d'étudiant ou de salarié.

Le traitement de la demande d'asile

La loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003, modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile, réforme en profondeur le droit d'asile en France. Cette réforme vise à restaurer la crédibilité du système de protection offert par la France aux personnes victimes de persécutions, en évitant que la demande d'asile ne soit détournée de son objet en ne devenant qu'un moyen de se maintenir sur le territoire français alors que les autres procédures ne l'auraient pas nécessairement autorisé. En charge du traitement des demandes d'asile territorial, de la question du séjour des

demandeurs d'asile et de l'animation du réseau des préfetures, le ministère de l'intérieur a activement participé à l'élaboration des textes et procédures de mise en œuvre du nouveau dispositif d'asile.

La loi du 10 décembre 2003 consacre le nouveau rôle conféré à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et à la Commission des recours des réfugiés, juridiction chargée de traiter les recours formés contre les décisions de l'office. Se fondant sur les dispositions de la proposition de directive relative à la définition du statut de réfugié, proposition objet d'un accord politique, la loi définit les deux formes de protection susceptibles d'être accordées par la France depuis le 1^{er} janvier 2004 : l'asile conventionnel et la protection subsidiaire.

La procédure d'asile territorial instaurée par la loi du 11 mai 1998, dite loi RESEDA, a disparu au profit du nouveau régime de protection subsidiaire. En outre, la loi organise une procédure unique de demande d'asile gérée par l'OFPRA qui est désormais seul compétent pour instruire l'ensemble des demandes d'asile présentées sur le territoire français et pour qualifier la protection octroyée, le cas échéant. De même, la loi unifie le contentieux de l'asile, la Commission des recours des réfugiés (CRR) étant compétente pour statuer sur tous les recours formés contre les décisions de l'office.

En vue d'assurer la réalisation de l'objectif gouvernemental visant à réduire de manière significative le délai global de traitement des demandes d'asile, la loi fixe des délais intermédiaires, permettant d'encadrer l'action des différentes administrations en charge de l'asile et d'éviter ainsi, dans la mesure du possible, l'apparition de solutions de continuité dans la gestion des dossiers.

En ce qui concerne la gestion du droit au séjour des demandeurs, depuis la modification du décret n°46-1574 du 30 juin 1946 réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers, concomitamment à celle du décret n° 53-377 du 2 mai 1953 relatif à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et à la Commission des recours des réfugiés, les services des préfetures sont désormais astreints au respect de délais précis, à différents stades de la procédure, pour la délivrance des titres provisoires de séjour aux demandeurs d'asile.

Il est apparu enfin nécessaire de créer les conditions d'une plus grande fluidité et d'une meilleure efficacité des échanges entre l'OFPRA et les préfetures, via la création d'une mission de liaison du ministère de l'intérieur au sein de l'OFPRA, placée sous l'autorité du directeur général de l'office. Cette mission sera, en particulier, « consultée sur les éléments de la compétence du ministère de l'intérieur utiles à l'instruction de la demande d'asile » et aura, symétriquement, à veiller à la transmission aux préfetures, par l'office, des informations et documents limitativement mentionnés par la loi, dans le strict respect des conditions de confidentialité qui s'attachent au

traitement au fond de la demande d'asile par l'OFPRA. On rappellera en particulier qu'à leur demande, les services du ministère de l'intérieur peuvent désormais obtenir de l'OFPRA communication des documents de voyage des demandeurs déboutés qu'ils pourraient détenir, afin de permettre la mise en œuvre d'une décision d'éloignement sans qu'il soit, dès lors, nécessaire pour les services préfectoraux d'obtenir un laissez passer consulaire.

Dans le rôle qui est le sien, le ministère de l'intérieur s'investit pleinement dans l'application de cette réforme. Présent à chaque étape de l'élaboration des textes, il a également joué un rôle d'impulsion et de coordination des groupes de travail mis en place avec l'OFPRA au premier semestre 2004, associant par ailleurs étroitement des représentants des préfectures à cette concertation eu égard à la place importante que celles-ci occupent dans la procédure. Deux circulaires sont actuellement en cours de préparation par ce département à l'attention des services préfectoraux. Les efforts de l'administration portent donc sur la mise en œuvre d'une réforme qui devrait radicalement modifier la situation des demandeurs d'asile assurant un traitement sérieux, équitable, et juridiquement sûr de la demande, dans des délais très encadrés, réduisant considérablement l'attente des personnes concernées.

La Cour fait état de son intérêt pour certaines des conclusions de la mission conjointe de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale des affaires sociales, organisée en 2003 et relative à la situation des familles de déboutés du droit d'asile. Elle retient plus spécialement la proposition visant, dans un contexte de délais difficilement tolérables, à autoriser l'accès des demandeurs d'asile à des emplois saisonniers ou des contrats emploi solidarité, ainsi qu'à des actions de formation linguistique ou d'intégration.

Bien que comprenant la logique de cette proposition, le ministère de l'intérieur ne peut que confirmer les plus expresses réserves qu'il avait déjà fait valoir au moment de la transmission du rapport des inspections générales.

L'accès au travail saisonnier des demandeurs d'asile ne pourrait conduire qu'à la mise en péril des dispositifs d'introduction de la main d'œuvre saisonnière en vigueur dans le cadre des procédures OMI. En outre, une telle mesure aurait, à n'en pas douter, un effet d'appel considérable et ne pourrait qu'encourager les détournements de procédure, dans la mesure où elle rendrait le marché du travail accessible à un grand nombre d'étrangers qui ne remplissent pas, par ailleurs, les conditions de droit commun pour occuper un emploi en France. Il faut en effet rappeler que la régularité du séjour des demandeurs d'asile ne tient, dans la plupart des cas, qu'à la seule existence d'une demande d'asile pendante.

Par ailleurs, le fait d'entamer une action d'intégration auprès de ces étrangers en attente d'une décision sur leur demande d'asile ne pourrait que compliquer la mise en œuvre de décisions d'éloignement dans le cas de rejet de la demande d'asile et, en tout état de cause, rendrait illisible la politique de la France à leur égard s'ils devaient être éloignés.

Il convient enfin de souligner que la proposition en cause a été formulée par les inspections générales dans un contexte antérieur, tout à la fois, à l'adoption de la loi du 10 décembre 2003 relative à l'asile et à la relance de la mise en œuvre des décisions d'éloignement. Le contexte nouveau résultant de la réduction des délais de traitement par l'OFPRA de la demande d'asile et de la progression très significative du nombre d'arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière effectivement exécutés ne peut que faire davantage ressortir les inconvénients de la proposition de la mission et en réduire la pertinence.

QUESTIONS RELATIVES AUX CONTROLES AUX FRONTIERES ET A LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE

Les appréciations portées sur les contrôles aux frontières et sur le territoire doivent sans doute être nuancées pour tenir compte à la fois des initiatives récemment prises par le Gouvernement en ce domaine, notamment dans un cadre européen, et des progrès importants obtenus, en particulier au cours des derniers douze mois.

Le cadre juridique des contrôles aux frontières et son évolution : la recherche d'une plus grande efficacité

La Convention d'application de l'Accord de SCHENGEN (CAAS) pose le principe de la suppression des contrôles aux frontières dites "intérieures" (terrestres, maritimes et aériennes). Deux aménagements à ce principe existent toutefois:

- le droit national français (article 8-2 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France) prévoit que "dans une zone comprise entre la frontière terrestre de la France avec les Etats parties à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 et une ligne tracée à 20 kilomètres en deçà, les officiers de police judiciaire, assistés des agents de police judiciaire ... peuvent procéder, avec l'accord du conducteur ou, à défaut, sur instructions du procureur de la République, à la visite sommaire des véhicules circulant sur la voie publique, à l'exclusion des voitures particulières, en vue de rechercher et constater les infractions relatives au séjour des étrangers en France"; la loi du 26 novembre 2003 a étendu la zone géographique ainsi couverte au premier péage autoroutier si celui-ci se situe au-delà de 20 kilomètres de la frontière ;*

- *l'article 2-2 de la CAAS dispose que, "lorsque l'ordre public ou la sécurité nationale l'exigent, une Partie contractante peut ... décider, que, durant une période limitée, des contrôles frontaliers nationaux adaptés à la situation seront effectués aux frontières intérieures", ces dispositions venant récemment d'être mises en œuvre s'agissant de nos frontières intérieures terrestres dans le cadre des mesures prises pour assurer la sécurité des cérémonies du 60^{ème} anniversaire du débarquement.*

En ce qui concerne les frontières extérieures, le dispositif juridique actuel est ainsi défini. Les documents requis de tout étranger ressortissant d'un pays tiers à l'espace "SCHENGEN" qui souhaite pénétrer sur le territoire sont indiqués à l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945: document de voyage (passeport) valable pour le franchissement de la frontière, document justifiant de ses ressources et document justifiant de ses garanties de rapatriement. Les ressortissants de certaines nationalités sont par ailleurs soumis à l'obtention d'un visa délivré par les autorités consulaires françaises. En outre, l'étranger ne doit pas être signalé dans le fichier des personnes recherchées (FPR) ou le système d'information Schengen (SIS) aux fins de non admission ou comme pouvant compromettre l'ordre public, la sécurité nationale ou les relations internationales. Enfin, s'agissant de certaines nationalités dites "sensibles" au regard des risques migratoires ou liés au terrorisme, le visa n'est délivré par le consulat qu'après avis du ministère de l'intérieur.

L'étranger qui n'est pas en possession des documents requis fait l'objet, par les autorités de contrôle aux frontières (police aux frontières ou douanes), d'une procédure de non admission conformément à ce même article 5. Il peut par ailleurs, aux termes de l'article 35-quater de l'ordonnance, être placé en zone d'attente pendant le temps nécessaire à son départ et, s'il est demandeur d'asile, à un examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée, la durée maximale de ce maintien en zone d'attente étant, sous réserve de la reconduction de la mesure par le juge des libertés et de la détention, de 20 jours, durée pouvant être augmentée de 4 jours supplémentaires si l'étranger dépose une demande d'asile tardive.

A noter enfin l'obligation des entreprises de transport aérien ou maritime de ramener sans délai à son point de départ l'étranger dont l'entrée en France est refusée (article 35 ter de l'ordonnance), ainsi que les sanctions pécuniaires prises à l'égard de ces transporteurs (article 20 bis) et pénales à l'égard des passeurs (article 21).

Ce dispositif a été complété et amélioré par la loi MISEFEN du 26 novembre 2003 :

- *les conditions de délivrance du justificatif d'hébergement, ou attestation d'accueil, aujourd'hui requis sont désormais fixées par la loi (article 5-3*

de l'ordonnance) : c'est désormais au maire et à lui seul qu'il appartient de délivrer ou de refuser la délivrance de l'attestation d'accueil dont doit se prévaloir l'étranger qui souhaite effectuer en France une visite à caractère familial ou privé; le maire a également désormais la possibilité de faire diligenter, avant de délivrer le document, une enquête domiciliaire par ses services ou ceux de l'Office des migrations internationales (OMI) aux fins de s'assurer des conditions d'hébergement, et ainsi éviter les attestations d'accueil de complaisance ;

- *l'article 5 de l'ordonnance, dans sa rédaction issue de la loi MISEFEN du 26 novembre 2003, prévoit que l'étranger doit avoir souscrit une assurance couvrant les dépenses médicales et hospitalières, y compris d'aide sociale, résultant de soins qu'il pourrait engager en France.*

La mise en œuvre des deux dispositifs ci-dessus est subordonnée à la publication, dans les prochaines semaines, d'un décret en Conseil d'Etat.

- *les sanctions citées ci-dessus à l'égard des transporteurs et des passeurs ont été alourdies (de 1500 à 5000 euros pour les transporteurs, peines complémentaires en sus des 5 ans de prison dont ils sont passibles pour les passeurs) ;*
- *les autorités de contrôle aux frontières auront prochainement la possibilité, dès lors que le décret d'application des nouvelles dispositions de l'article 8-3 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 aura été publié, de disposer d'un fichier des personnes faisant l'objet d'une décision de non admission à la frontière.*

Des évolutions juridiques importantes sont également engagées à l'échelon européen, souvent à l'initiative de la France.

- *s'agissant des visas, le Conseil a d'ores et déjà approuvé les règlements européens introduisant des données biométriques dans les titres de séjour européen et dans les visas; cette mesure deviendra effective dès lors que les spécificités techniques en auront été arrêtées; par ailleurs, le principe de la création d'un "système d'information sur les visas" (VIS), consistant à créer une base de données des demandeurs de visa, avec identifiants biométriques, commune à l'ensemble des pays de l'espace "SCHENGEN" a été décidée, la France engageant d'ores et déjà, dans cette perspective et conformément aux dispositions prises en ce sens par l'article 8-4 de l'ordonnance de 1945 dans sa rédaction issue de la loi MISEFEN du 26 novembre 2003, une expérimentation d'un tel fichier dans plusieurs de ses consulats ;*
- *est actuellement en discussion au Conseil une initiative française tendant à harmoniser, au niveau européen, les conditions minimales de ressources exigées des étrangers pendant leur séjour dans un Etat de l'Union, qui seraient ainsi fixées entre 40 et 60 euros ;*

- une directive d'initiative espagnole a fait l'objet d'un accord politique au conseil JAI du 30 avril 2004; ce texte consiste, dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine et les formes les plus graves de criminalité et de délinquance, à exiger des transporteurs aériens préalablement à l'embarquement des vols en provenance d'un pays tiers, la communication de données nominatives relatives aux passagers transportés ;
- enfin, à l'initiative de la France, le Conseil JAI du 19 décembre 2002 a adopté des conclusions visant à la mise en œuvre du compostage systématique des documents de voyage des étrangers lors des contrôles effectués aux points de passage des frontières extérieures en demandant à la Commission d'élaborer des propositions ; un projet de règlement européen sur le compostage systématique des passeports à l'entrée de l'espace "SCHENGEN" est actuellement en discussion.

L'amélioration de la gestion de la zone d'attente de l'aéroport de Roissy

Le ressortissant étranger qui se présente à la frontière dépourvu des documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur, se voit notifier une décision de non admission à pénétrer sur le territoire français en application de l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée.

En application de l'article 35 quater de cette ordonnance, cet étranger peut être maintenu dans une zone d'attente située dans une gare ferroviaire ouverte au trafic international, un port ou à proximité du lieu de débarquement ou dans un aéroport, pendant le temps strictement nécessaire à son départ et, s'il est demandeur d'asile, à un examen tendant à déterminer si sa demande d'asile n'est pas manifestement infondée.

Le maintien en zone d'attente est prononcé par décision administrative pour une période de quarante-huit heures, qui peut être renouvelée pour la même durée, dans les mêmes conditions. Au-delà, une première prolongation de huit jours peut être décidée par le juge des libertés et de la détention, qui est également compétent pour décider, le cas échéant, d'une seconde prolongation de huit jours au maximum. La possibilité d'interjeter appel devant la Cour d'appel est garantie. La période maximale de maintien est donc de vingt jours, à moins qu'une demande d'asile ne soit formulée entre le 16^{ème} et le 20^{ème} jour, auquel cas la durée de maintien est prolongée de quatre jours à compter de la demande, le temps pour l'administration d'examiner celle-ci (disposition introduite par la loi MISEFEN du 26 novembre 2003).

L'étranger non admis se voit notifier ses droits dans une langue qu'il comprend. Il peut ainsi demander l'assistance d'un interprète ou d'un médecin, communiquer avec toute personne de son choix ou un conseil. Il est prévu un espace permettant aux avocats de s'entretenir confidentiellement avec l'étranger, auquel ils ont accès en toutes circonstances, sauf en cas de

force majeure, sur leur demande. L'étranger peut quitter la zone d'attente pour toute destination située hors de France où il démontre être légalement admissible.

La zone d'attente située sur l'aérogare de Roissy est, de très loin, la plus importante puisqu'elle accueille environ 95 % des étrangers non admis à pénétrer sur le territoire. Elle a connu, au cours des dernières années, des périodes de forte tension liées au nombre de personnes maintenues (jusqu'à près de 500 personnes pour une capacité d'accueil d'environ 280 places). Depuis le début de l'année 2004, elle a été occupée en moyenne, par moins d'une centaine d'étrangers maintenus quotidiennement pour une capacité d'accueil de 172 places. L'établissement au cours de l'année 2003 du « visa de transit aéroportuaire » à l'encontre des ressortissants de certains Etats a contribué sans nul doute à cette décrue, en empêchant les pratiques dites de « transit interrompu ».

A partir de 2002, l'installation à Roissy d'antennes de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'intérieur et du ministère des affaires étrangères, a permis en outre de traiter plus rapidement les demandes d'asile à la frontière (environ 5800 étrangers non admis sur le territoire en 2003 ont sollicité l'asile à la frontière). L'étranger est auditionné sur place par les représentants de l'OFPRA, qui transmettent leur avis sur le caractère manifestement infondé ou non de la demande d'asile aux représentants du ministère de l'intérieur ; ceux-ci prennent alors la décision d'autoriser ou de refuser l'accès au territoire de l'intéressé au titre de l'asile à la frontière ; il appartient à l'intéressé admis sur le territoire à ce titre de présenter ensuite sa demande d'asile auprès de l'OFPRA. L'antenne avancée de la DLPAJ à l'aéroport de Roissy est désormais en mesure de traiter plus de 80 % des dossiers de demande d'asile à la frontière dans un délai de quatre jours.

En outre, la police aux frontières a renforcé ses moyens à Roissy afin d'effectuer davantage de contrôles « en porte d'avion » (destinés à faire échec aux pratiques consistant à détruire tout élément de preuve permettant d'établir l'identité et la provenance des étrangers) et de réacheminer plus efficacement les non-admis.

Dans le même temps, des dispositions ont été prises en vue de rendre plus transparente la gestion de la zone d'attente et d'améliorer l'accès aux droits et les conditions de vie des personnes qui y sont maintenues.

Les associations habilitées ont accès, à leur demande, aux zones d'attente. Les modalités d'intervention des associations ont été revues au cours des derniers mois. D'une part, une mission d'assistance humanitaire aux étrangers maintenus a été confiée à la Croix rouge dans le cadre d'une convention expérimentale signée en octobre 2003 et dont la pérennisation a été décidée. D'autre part, une convention – en cours de renouvellement - a également été signée le 05 mars 2004 pour une période de 6 mois avec

l'association ANAFE (regroupant plusieurs associations dont la CIMADE, Amnesty international, Forum réfugiés), afin de faire bénéficier l'étranger maintenu en zone d'attente de conseils juridiques, de l'assister dans la connaissance et l'exercice de ses droits. On peut ajouter que la couverture sanitaire de la zone d'attente a été également améliorée et que les mineurs isolés sont désormais assistés, en application d'un décret publié en septembre 2003, d'un administrateur ad hoc désigné par le procureur de la République.

Les points suivants peuvent également être mentionnés :

- *Les dispositions de l'article 28 de la loi MISEFEN établissent le régime nouveau des sanctions qui seront prises à l'encontre de toute personne qui aura facilité ou tenté de faciliter l'entrée, la circulation ou le séjour irréguliers d'un étranger sur le territoire d'un Etat partie au protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, signée à Palerme le 12 décembre 2000.*
- *Un décret en date du 21 juillet 2004 a substitué l'avis de l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides à celui du ministère des affaires étrangères, préalablement à la décision du ministre de l'intérieur d'admission ou de refus d'admission des demandeurs d'asile à la frontière. Cette disposition, introduite à la demande du ministère des affaires étrangères, est cohérente avec la réforme de l'asile issue de la loi du 10 décembre 2003 en tant qu'elle confie à l'OFPRA le rôle de « guichet unique » en matière d'asile.*

Les amendes aux transporteurs : un dispositif important dont le caractère dissuasif doit être souligné

La Cour relève qu'aucune mesure d'amélioration ne paraît avoir été envisagée pour remédier à la faiblesse du taux de recouvrement des amendes dont sont passibles les entreprises de transport qui ont acheminé des étrangers dans des conditions irrégulières en vertu de l'article 20 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945.

Il convient de souligner que la faiblesse relative d'un tel taux peut être liée, non à d'insuffisantes diligences de l'administration dans la poursuite du recouvrement, mais à des facteurs extérieurs.

Ainsi, 1151 amendes notifiées à Air Afrique pour un montant de 1 753 169,61 euros n'ont pas été recouvrées en 2002, année du dépôt de bilan de cette compagnie (dont 768 notifiées en 2000). Des difficultés de recouvrement peuvent également apparaître ponctuellement avec des compagnies étrangères de taille modeste qui n'ont pas de bureau en France.

La procédure d'amende aux transporteurs génère un contentieux important porté devant le juge administratif (Tribunal administratif et Cour administrative d'appel) et dont le principal requérant est la compagnie Air

France. Lorsque le recours demandant l'annulation de l'amende infligée au transporteur au titre de l'article 20 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 donne raison à ce dernier, la somme recouvrée par le Trésor public doit lui être remboursée totalement ou partiellement lorsque la compagnie a coopéré avec les services de contrôle aux frontières pour signaler, lors d'un transit notamment, la présence d'un passager en situation irrégulière.

On ajoutera enfin que le législateur a entendu améliorer les conditions de mise en œuvre du dispositif des amendes aux transporteurs en introduisant, notamment, un système de modulation de l'amende tenant compte des efforts déployés par les compagnies aériennes en vue d'une prévention plus efficace des transports de personnes en situation irrégulière.

Une coopération particulièrement étroite avec les britanniques dans la lutte contre les filières d'immigration clandestine dans le Calais.

La Grande-Bretagne exerce une forte attraction sur les candidats à l'émigration. En 2002, elle avait traité 110700 demandeurs d'asile contre 71127 en Allemagne et 50795 pour la France (source HCR).

De 1999 à fin 2002, la pression migratoire irrégulière dans le Pas de Calais à destination du Royaume-Uni a connu une poussée exponentielle avec 20 000 interpellations en 2000, plus de 82 000 en 2001 et près de 98 000 en 2002 (plusieurs interpellations pouvant concerner successivement une même personne), faisant sans contexte de cette région, véritable goulet d'étranglement vers la Grande Bretagne, l'un des points les plus importants de découverte d'irréguliers ayant pénétré dans l'espace Schengen en provenance des Pays-Bas, de Belgique, d'Allemagne, d'Italie ou d'Espagne. On soulignera la particulière sensibilité de « l'axe Vintimille Calais ».

Les services de la police aux frontières ont été conduits, tout en procédant à des milliers d'interpellations avec le renfort de forces mobiles, à concentrer leur action afin d'empêcher des clandestins en majorité kurdes et afghans d'une part, de prendre place à bord des navettes transmanche sur le site de Coquelles et en gare de Frethun et, d'autre part, d'embarquer clandestinement sur des camions à bord des ferries à partir du port de Calais.

Cette situation mettait notre pays en position délicate à l'égard de la Grande-Bretagne. Le centre d'accueil d'urgence de Sangatte géré par la Croix Rouge française et installé depuis le 24 septembre 1999 dans un ancien hangar appartenant à Eurotunnel, abritait en effet selon les jours entre 1600 et 1800 étrangers, 80 à 100 nouveaux arrivants s'y faisant inscrire quotidiennement avant de tenter le passage vers le Royaume-Uni. Cette structure était ainsi devenue le centre d'action pour ne pas dire le principal fonds de commerce d'un certain nombre de filières criminelles.

Face à ces difficultés, la France a pris trois types de mesures : la fermeture du centre de Sangatte qui est intervenue le 14 décembre 2002, le

renforcement des contrôles d'immigration et de sûreté dans les ports de la Manche et de la mer du Nord, le développement de la coopération policière avec les Britanniques.

Le renforcement des contrôles d'immigration repose sur les dispositions du traité signé au Touquet le 4 février 2003, à partir duquel un arrangement administratif, relatif à la mise à disposition par le gouvernement du Royaume Uni de matériels de détection humaine dans les ports de la Manche et de la mer du Nord, a été conclu. Ces deux textes sont entrés en vigueur le 1^{er} février 2004.

En ce qui concerne les contrôles transfrontaliers, le traité a pour objectif de permettre la réalisation, successivement, avant l'embarquement, d'un contrôle de sortie du territoire français par les agents de la police aux frontières et d'un contrôle d'entrée sur le territoire britannique par des agents des services de l'immigration britanniques (UKIS). Ces contrôles sont prévus dans les ports de Calais, Dunkerque et Douvres où ils sont en vigueur ainsi qu'à Boulogne où ils seront mis en œuvre ultérieurement. A ce jour, des agents britanniques d'immigration sont en fonction sur le port de Calais et sur celui de Dunkerque.

La lutte contre la fraude documentaire et les usurpations d'identité : des négociations en cours aux niveaux européen et supra européen, en vue de l'introduction de données biométriques dans les documents et titres de voyage.

Les données biométriques permettent d'identifier une personne sur la base de caractères biologiques qui lui sont propres. Les principales technologies utilisent l'empreinte digitale, l'iris, la reconnaissance faciale.

La définition des orientations de la politique française en matière de biométrie s'inscrit dans un contexte international et technique particulièrement complexe.

A l'échelon international, plusieurs instances réfléchissent activement à l'établissement de normes ou de standards internationaux relatifs aux modalités d'introduction de données biométriques dans les documents de voyage. Les normes internationales en la matière sont en effet indispensables pour garantir la compatibilité – l'interopérabilité – des systèmes nationaux, afin principalement de permettre la lecture des futurs passeports sécurisés aux frontières des différents Etats.

L'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI), compétente pour la définition de normes internationales en matière de passeports, recommande l'utilisation obligatoire, de manière standardisée, de l'image numérisée de la photo sur un support intégré au passeport, de préférence une puce électronique sans contact. La recommandation de l'OACI laisse cependant la possibilité aux Etats d'utiliser, en complément et de manière optionnelle, une autre donnée biométrique qui pourra être

l'empreinte digitale également stockée sous forme d'image et/ou l'image de l'iris de l'œil. On rappellera que dans le cadre d'un groupe de travail co-présidé par la France et les Etats-Unis en 2003, le G8 a conduit également une réflexion sur l'utilisation de la biométrie dans les documents de voyage pour améliorer la sécurité internationale.

A l'échelon européen, fin septembre 2003, la Commission a transmis au Conseil deux propositions concernant la biométrie qui devraient permettre la modification des règlements définissant actuellement les caractéristiques, d'une part d'un modèle uniforme de titre de séjour (TSE) et, d'autre part, d'un modèle type de visa (cf. supra).

La France adhère totalement aux impératifs de sécurité prévus pour ces documents par les propositions de la Commission et se félicite que cette dernière ait porté son choix, outre l'image faciale, sur les empreintes digitales (et non l'iris de l'œil). Un accord politique a été exprimé lors du Conseil JAI du 27 novembre 2003 sur l'insertion de la photo numérisée et des empreintes digitales dans les visas et les titres de séjour.

En outre, la Commission a présenté un projet de règlement relatif aux passeports. Le but de cette proposition est de rendre les passeports des ressortissants de l'Union plus sûrs par le biais d'un instrument juridique contraignant (le règlement qui s'impose directement aux Etats membres) en rendant obligatoires des normes minimales de sécurité et en insérant des éléments d'identifiants biométriques. Dans un second temps, la Commission envisage la création d'un registre communautaire centralisé des passeports qui rendra obligatoire l'insertion des empreintes digitales et leur conservation afin d'effectuer des contrôles d'identification.

QUESTIONS RELATIVES AUX MESURES D'ÉLOIGNEMENT ET AUX CONDITIONS DE LEUR EXECUTION

L'insuffisance des résultats en matière d'éloignement, en raison en particulier de son impact sur la crédibilité de la politique d'immigration, a conduit le législateur à modifier, via la loi MISEFEN du 26 novembre 2003, les dispositions de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relatives à la mise en œuvre des mesures d'éloignement (allongement de la durée maximale de la rétention administrative notamment) ainsi qu'à prendre diverses initiatives visant à améliorer l'efficacité de la gestion de l'éloignement (fixation d'objectifs aux préfetures, mise en place en administration centrale d'un centre national d'animation et de ressources sur l'éloignement).

On ne peut que constater que cette double démarche – normative et organisationnelle – permet d'enregistrer de premiers résultats significatifs puisque le nombre d'arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière (APRF) exécutés au cours des sept premiers mois de 2004, par rapport aux résultats obtenus au cours de la même période en 2003, est en augmentation de 51 % (données de la seule métropole). Pour l'ensemble des mesures de

reconduite, l'évolution est de + 43 % (outre les APRF, sont pris en compte les interdictions judiciaires du territoire, les arrêtés d'expulsion, les réadmissions).

Une nécessaire évolution des textes

Des modifications très substantielles ont été apportées par la loi du 26 novembre 2003 aux dispositions de l'ordonnance de 1945 relatives à l'éloignement.

Ces modifications portent tout d'abord sur les modalités du prononcé des mesures faisant suite à une décision d'éloignement et concernent en particulier le régime juridique de l'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière, celui de l'assignation à résidence, dont le champ d'application est étendu et la transposition en droit interne de la directive 2001/40/CE du Conseil du 28 mai 2001 relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants des pays tiers. En outre, la loi MISEFEN réforme en profondeur, et de façon symétrique, les régimes juridiques de l'expulsion et de la peine d'interdiction du territoire. Les conditions respectives de mise en œuvre de ces mesures par l'autorité administrative et par le juge sont désormais plus restrictives. Le législateur a en effet souhaité accorder le bénéfice d'une protection quasi absolue contre le prononcé d'une mesure d'éloignement à certaines catégories d'étrangers, dès lors que ces derniers sont à même d'établir, en satisfaisant aux conditions objectives posées par la loi, l'intensité particulière et l'ancienneté des liens personnels et familiaux qu'ils ont tissés sur notre territoire.

Les modifications relatives à l'éloignement concernent ensuite le régime de la rétention, objet de l'article 35 bis de l'ordonnance de 1945. Le nouveau dispositif comprend, comme par le passé, une première phase de rétention administrative d'une durée de 48 heures, à l'initiative du préfet, qui peut être suivie, le cas échéant, de deux prolongations du maintien en rétention, sollicitées dans les conditions strictement prévues par le texte par le préfet, et décidées par le juge des libertés et de la détention. Toutefois, afin de faciliter la mise en œuvre des mesures d'éloignement, la durée maximale du maintien en rétention est significativement augmentée puisqu'elle passe de 5 jours à 15 jours pour la première prolongation et de 5 jours à, selon les cas, 15 jours ou 5 jours pour la seconde.

En ce qui concerne l'impact de l'allongement de la durée maximale de rétention administrative de 12 à 32 jours, il peut être précisé que la durée moyenne du séjour en rétention, d'environ 5 jours sous l'empire de la précédente législation, s'établit désormais à environ 9 jours, étant entendu que l'objectif de l'administration sous le contrôle du juge des libertés et de la détention, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2003-484 du 20 novembre 2003, reste de poursuivre la mise en œuvre de l'éloignement dans les délais les plus brefs, sans donc utiliser la durée

maximale de rétention juridiquement envisageable si cela n'est pas nécessaire.

Il n'apparaît pas contestable que le délai supplémentaire ainsi ouvert à l'administration est de nature à faciliter la mise en œuvre de l'éloignement, en améliorant la sécurité juridique des procédures et en permettant une gestion plus rationnelle des étapes procédurales de différente nature dont la Cour a relevé la superposition. On doit en effet souligner la particulière complexité de telles opérations qui supposent tout à la fois, dans un délai contraint, la prise des décisions et arrêtés (arrêté préfectoral de reconduite à la frontière, décision de placement en rétention, décision fixant le pays de renvoi), la gestion d'échéances juridictionnelles (le cas échéant devant la juridiction administrative sur le fond ou en référé ainsi que devant le juge des libertés et de la détention), l'organisation matérielle et logistique de l'éloignement (saisine du bureau de l'éloignement de la direction centrale de la police aux frontières, constitution des escortes, placement en rétention, transfèrement éventuel, réservation à bord des moyens de transports) ou encore l'obtention des laissez passer consulaires.

On rappellera que le législateur a souhaité, dans un souci d'équilibre, assortir l'allongement de la durée maximale de rétention de la reconnaissance, au profit de l'étranger retenu, de nouvelles garanties en ce qui concerne, notamment, l'accès aux droits et à l'interprétariat.

Les dispositions nouvelles suivantes sont désormais applicables :

- la remise obligatoire à l'étranger d'un double de la décision de placement ;*
- l'information due à l'étranger, dans une langue qu'il comprend et dans les meilleurs délais que, pendant toute la période de la rétention, il peut demander l'assistance d'un interprète, d'un conseil ainsi que d'un médecin, et communiquer avec son consulat et avec une personne de son choix ;*
- l'aménagement dans chaque lieu de rétention d'un espace, accessible en toutes circonstances, permettant aux avocats de s'entretenir confidentiellement avec les étrangers retenus ;*
- l'obligation pour le juge des libertés et de la détention, saisi d'une première demande de prolongation de la rétention, de rappeler à l'étranger les droits qui lui sont reconnus pendant la rétention et de s'assurer que celui-ci a été, au moment de la notification de la décision de placement, pleinement informé de ses droits et placé en état de les faire valoir ;*
- l'obligation pour le responsable du lieu de rétention, sous réserve du cas de menace à l'ordre public et de la capacité de la personne à recevoir ces informations, d'informer l'étranger de toutes les prévisions de déplacement le concernant ;*

- l'obligation de demander à l'étranger au début de la procédure, s'il ne parle pas français, la langue qu'il comprend et s'il sait la lire ;

De nouvelles dispositions précisent en outre les conditions dans lesquelles une demande d'asile peut être formulée par un étranger faisant l'objet d'un placement dans un centre de rétention.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi MISEFEN, l'exercice du droit d'asile en rétention ne faisait l'objet d'aucune réglementation spécifique. Les étrangers avaient donc la possibilité de demander l'asile à n'importe quel moment de la procédure d'éloignement, ce qui était à l'origine de l'échec de nombreuses procédures d'éloignement. La loi MISEFEN prévoit que cette possibilité ne leur sera plus offerte que dans les cinq premiers jours de leur arrivée au centre de rétention. En contrepartie, dès son arrivée au centre de rétention, l'étranger reçoit notification des droits qu'il est susceptible d'exercer en matière d'asile, comportant l'indication de ce que sa demande d'asile ne sera plus recevable pendant la période de rétention si elle est formulée plus de cinq jours après cette notification.

Enfin, un décret en date du 29 juillet 2004 a introduit dans le code de justice administrative une disposition (applicable à compter du 1^{er} janvier 2005) prévoyant que le tribunal administratif territorialement compétent, dans le cadre des recours formés par les étrangers placés en centre de rétention administrative (CRA), sera désormais celui du lieu d'implantation du centre dans lequel se trouve le requérant lors de l'introduction de la requête. Une telle disposition vise, dans l'intérêt de l'étranger comme dans celui des services de police en charge des escortes, à limiter les déplacements durant le temps de la rétention.

Un pilotage plus efficace de l'action des services

Cette évolution s'appuie tout à la fois sur la mise à disposition de nouveaux outils méthodologiques et opérationnels et sur la définition d'objectifs.

Dans le cadre du renforcement de la lutte contre l'immigration clandestine, le ministère de l'intérieur a, en premier lieu, mis en œuvre plusieurs mesures afin d'aider les préfetures et les services interpellateurs à traiter dans les meilleurs délais les dossiers des étrangers en situation irrégulière.

Afin de rendre l'action des préfetures plus efficace, a notamment été créé en 2003, au sein de l'administration centrale, un centre national d'animation et de ressource (CNAR). Cet organisme, mis en œuvre conjointement par la direction centrale de la police aux frontières et la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, joue un rôle d'expertise, de conseil et de soutien logistique et juridique auprès des services de police et des préfetures chargés de la prise et de la mise en œuvre des décisions d'éloignement.

En outre, dans les départements les plus importants ont été créés des pôles de compétence (37 à ce jour) ayant pour objet, sous l'autorité des préfets, d'animer l'activité d'éloignement dans le département et de coordonner l'action de tous les intervenants. Ce dispositif a vocation à être étendu à l'ensemble du territoire.

La direction des libertés publiques et des affaires juridiques a élaboré, dans le cadre du centre national d'animation et de ressources, un mémento de l'éloignement accessible via intranet, qui fournit des explications et des conseils sur les différentes phases des procédures en vigueur.

Certaines fiches techniques insistent en particulier sur le nécessaire renforcement de la coordination entre les services de police ou de gendarmerie, les préfetures et l'administration pénitentiaire afin que les mesures d'éloignement à l'encontre des étrangers détenus (arrêté préfectoral de reconduite à la frontière, arrêté d'expulsion, interdiction du territoire) puissent être prises lors de la période d'emprisonnement ou exécutées dès leur élargissement.

Afin d'aider les préfetures à placer les étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement en centre de rétention administrative, un logiciel de suivi des places en CRA, consultable par les services interpellateurs et les bureaux des étrangers des préfetures a été élaboré. Renseigné par chaque centre de rétention, il doit fournir en temps réel le nombre de places disponibles.

En second lieu, par circulaire en date du 22 octobre 2003, le ministre de l'intérieur a fixé un objectif national de progression du nombre de mesures d'éloignement exécutées et annoncé, dans ce cadre, la définition d'objectifs pour chacun des départements.

Prenant appui sur le centre national d'animation et de ressources, une politique de « pilotage » de l'action des services déconcentrés par l'administration centrale a donc été engagée. Des objectifs chiffrés en matière d'éloignement ont été assignés à chaque préfeture, par courrier personnel du directeur de cabinet du ministre. Un dispositif de suivi des résultats obtenus, aux plans quantitatif et qualitatif, a été mis en place.

La méthode d'évaluation des résultats des services en matière d'exécution des décisions d'éloignement, auparavant fondée sur l'analyse du taux d'exécution des mesures, par rapport au nombre de mesures décidées, a été revue. En effet, l'amélioration du taux d'exécution des mesures d'éloignement ne signifie pas nécessairement que le nombre de mesures effectivement exécutées a progressé. Or, c'est bien l'augmentation de ce nombre qu'il s'agit d'obtenir, afin de restaurer la crédibilité de la politique de gestion des flux migratoires. La définition d'un objectif en nombre d'arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière effectivement mis en œuvre a donc, en particulier, été retenue.

Compte tenu de la particulière complexité d'une procédure d'éloignement, et de la diversité des événements exogènes éventuellement susceptibles de conduire à son échec (défaut de document d'identité, défaut d'obtention de laissez-passer consulaire dans les délais utiles, libération par le juge des libertés et de la détention lors d'un placement en CRA, assignation à résidence par le juge lors des audiences de l'article 35bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée, indisponibilité des moyens de transport ...), la méthode des taux présente en outre l'inconvénient de ne pas mesurer de façon satisfaisante l'efficacité de l'action des services.

Si par exemple le ministère de l'intérieur a été conduit à rappeler par voie de circulaire aux préfetures la nécessité d'une saisine rapide du bureau éloignement de la direction centrale de la police aux frontières (PAF), il reste que le fait que la PAF n'ait été destinataire en 2002 que de 55% des mesures d'éloignement prises annuellement – comme le relève la Cour - ne saurait être révélateur d'un manquement généralisé des préfetures dans la mise en œuvre de cette procédure. Différents facteurs peuvent en effet intervenir postérieurement à la prise d'une mesure d'éloignement et rendre inutile la saisine de la PAF. Il est en ainsi, en particulier, de la disparition de l'étranger à la suite d'un refus de prolongation de rétention ou d'une assignation à résidence décidés par le juge des libertés et de la détention une fois passées les 48 premières heures de rétention, ou encore du refus persistant de l'étranger de décliner son identité et sa nationalité en vue de son éloignement.

Plus l'événement par rapport auquel l'on entend évaluer l'exécution des mesures d'éloignement se situe en amont de la procédure, plus le biais statistique est important. Le calcul d'un taux d'exécution par rapport au nombre d'interpellations d'étrangers en situation irrégulière ne peut, pour ce motif, qu'appeler d'expresses réserves. On notera en particulier que des mêmes personnes peuvent être interpellées à plusieurs reprises, comme ce peut être le cas dans le Calais où il a été procédé à de très nombreuses interpellations – plusieurs dizaines de milliers - à partir de 2002.

L'identification des personnes sous le coup de mesures d'éloignement

L'impossibilité d'identifier une personne faisant l'objet d'une mesure d'éloignement est une cause majeure d'échec des procédures. De nouvelles dispositions de l'ordonnance du 2 novembre 1945, introduites par la loi MISEFEN du 26 novembre 2003, visent à doter l'administration de nouveaux moyens en ce domaine.

Outre les empreintes digitales (dont la prise était déjà prévue en application de la loi du 24 avril 1997), une photographie de l'étranger pourra être relevée et mémorisée en cas de demande de titre de séjour, de séjour irrégulier ou de prise d'une mesure d'éloignement. Ce même dispositif est étendu aux cas de franchissement irrégulier de la frontière en provenance de pays tiers. On rappellera pour mémoire, par ailleurs, la possibilité de

recueillir et de mémoriser photographie et empreintes digitales des demandeurs de visas (cf. supra).

L'allongement de la durée maximale de rétention de 12 à 32 jours permet aussi d'étendre le délai utile de réponse des consulats à une demande de délivrance de laissez passer (LPC), en particulier lorsque la consultation d'une autorité nationale est requise pour vérification de l'état civil. On indiquera à ce propos que la plupart des projets d'accords de réadmission actuellement négociés par la Commission pour le compte des Etats membres de l'Union européenne fixent à un mois le délai imparti à la partie requise pour répondre à une demande de réadmission de ses ressortissants. Ces dispositions doivent donc à terme permettre d'améliorer sensiblement les taux de délivrance des LPC, notamment grâce à la diminution, non seulement du nombre de réponses hors délai, mais aussi de celui des absences de réponse. Ce mouvement s'observe d'ores et déjà au niveau global.

En effet, pour le premier semestre 2004, le taux d'absence de réponse ou de réponse hors délai atteint 18 % des demandes alors qu'il se situait à 24.7 % sur l'ensemble de l'année 2002. Corrélativement, on constate que le taux de délivrance des LPC est passé de 26.9 % pour l'ensemble de l'année 2002 à 35 % pour le premier trimestre 2004.

Pour permettre l'amélioration de ces taux et renforcer l'efficacité de la politique de lutte contre l'immigration irrégulière, le ministère de l'intérieur, en étroite collaboration avec le ministère des affaires étrangères, a mis en œuvre un certain nombre d'actions qui ont notamment pris la forme de rencontres bilatérales avec les représentants consulaires les plus réticents dans le domaine de la délivrance des documents de voyage.

En outre, des accords de réadmission bilatéraux ont été négociés ou sont actuellement en cours de négociation avec certains pays. La France a signé des accords de réadmission, avec 34 pays, dont 28 pays extérieurs à l'Union européenne, et en négocie 8 nouveaux. De telles négociations s'avèrent toutefois longues et difficiles et se heurtent, parfois, à des obstacles dans les domaines sensibles de la réadmission des ressortissants de pays tiers ayant transité par le pays contractant et de l'exigence de facilitation de la délivrance des visas.

C'est pourquoi se développe une approche pragmatique, qui prend la forme de la négociation, lorsque cela semble possible, d'arrangements administratifs en vue de la reconduite par voie aérienne, ou encore de protocoles pour l'organisation conjointe de vols affrétés, voire d'engagements pris à l'occasion de visites officielles. Dans le même esprit, à la faveur de réunions organisées en commun avec les services du ministère des affaires étrangères, des relations suivies ont été établies avec les représentations consulaires, de façon à améliorer la compréhension réciproque. Les préfets ont été invités à faire de même. Dans le cadre des réunions des ministres de l'intérieur des 5 plus grands pays de l'Union

européenne (G5), une approche en commun de la problématique de la réadmission est privilégiée, notamment sous les angles du partage des informations pertinentes, de la désignation de pays partenaires et de la mise en place d'une stratégie concertée. A l'initiative de la France, un groupe d'experts de ces 5 pays s'est réuni à Paris le 30 juin 2004.

La nécessité d'améliorer les dispositifs de rétention administrative

La Cour relève à juste titre diverses insuffisances du dispositif actuel de rétention administrative. Sur ce sujet difficile, le ministère de l'intérieur, tout en déployant dès l'entrée en vigueur de la loi MISEFEN du 26 novembre 2003 des efforts budgétaires non négligeables, a souhaité engager une réflexion approfondie sur l'organisation et les procédures de la rétention, compte tenu notamment des nouvelles dispositions législatives.

Conjointement avec le ministre en charge des affaires sociales, une mission de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale des affaires sociales a été décidée afin d'éclairer les futurs choix publics concernant, non seulement la définition des normes qualitatives applicables aux locaux, mais aussi la fourniture aux étrangers retenus des prestations dont ils ont besoin, les conditions de la présence associative, les modalités d'un pilotage plus performant de la politique de rétention. Les conclusions de cette mission, déposées au cours de l'été 2004, sont en cours d'analyse.

Une réflexion interministérielle est largement engagée mais non encore aboutie à ce jour. Elle se traduira, en particulier, au plan normatif, par la publication des décrets relatifs à la rétention et à la commission nationale de contrôle des centres et locaux de rétention et des zones d'attente, et au plan budgétaire, par la définition de nouveaux objectifs, sans préjudice des investissements d'ores et déjà décidés.

L'organisation et le fonctionnement des centres de rétention administrative (CRA) sont régis par des textes relativement récents, notamment par le décret n°2001-236 du 19 mars 2001 relatif aux centres et locaux de rétention administrative. Avant la publication de ce texte et de ses arrêtés d'application, des circulaires avaient été prises en vue d'organiser la rétention, à défaut de la réglementer. La plupart ont été abrogées, mais une au moins est encore d'actualité : la circulaire interministérielle du 7 décembre 1999 relative au dispositif sanitaire mis en place dans les centres de rétention administrative.

L'article 3 de ce décret affirme la vocation nationale des centres de rétention. La répartition géographique des CRA tient notamment compte des pressions migratoires qui s'exercent sur les 96 départements métropolitains. Ainsi, les régions Ile-de-France, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte-d'Azur regroupent 10 des 19 centres de rétention et près de 75 % des places disponibles.

Toutefois, les zones qui connaissent une pression migratoire moins importante voient aussi leurs capacités d'accueil se développer. Ainsi, depuis le début de l'année 2004, le CRA de Rouen dispose d'un second site d'une capacité de 32 places, localisé au sein de l'école de police de Oissel. Par ailleurs, le CRA de Strasbourg-Geispolsheim offre désormais une capacité de 28 places.

D'une manière générale, les centres se situent à proximité des grands axes de transport. Ainsi, 13 CRA (Bobigny, Paris, Nanterre, Versailles, Bordeaux, Nantes, Nice, Toulouse, Arenc, le Mesnil-Amelot, Geispolsheim, Lyon, Lesquin) représentant plus des quatre cinquièmes du nombre des étrangers placés en centres en 2002, sont localisés à proximité d'un aéroport international (Orly, Roissy Charles de Gaulle, Strasbourg, Lyon, Marseille, Nantes, Nice, Lille).

Au-delà de la problématique de la localisation des centres de rétention administrative, la Cour relève la saturation de certains centres de rétention administrative à certaines périodes de l'année alors même que la durée moyenne de séjour était inférieure en 2002 à la durée maximale de rétention prévue par l'article 35bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945.

S'il n'est pas contestable que la question du taux d'occupation des centres de rétention se pose avec une particulière acuité, il convient de rappeler que le placement dans de tels centres ne doit pas excéder le temps strictement nécessaire au départ de l'intéressé. Cette exigence a été réaffirmée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2003-484 du 20 novembre 2003 (cf. supra).

Il est vrai que le programme de développement des CRA, tant par le ministère de l'intérieur que par la gendarmerie nationale, a connu des aléas qui ont fait obstacle à sa mise en œuvre et retardé la réalisation de plusieurs projets comme l'a noté la Cour. Mais, comme elle l'a relevé aussi, un premier plan de création de places de rétention a d'ores et déjà permis d'augmenter de manière significative la capacité des centres de rétention en métropole qui est passée de 680 places en juillet 2003 à 1032 aujourd'hui. Cet effort se poursuit, en vue de l'atteinte d'un objectif de 1500 places à la fin de l'année 2005.

En ce qui concerne l'aménagement des centres et locaux de rétention administrative et les conditions sanitaires et d'hygiène offerts, au regard des normes édictées par le décret du 19 mars 2001 et l'arrêté du 24 avril 2001, on ne peut que constater avec la Cour l'absence de mise aux normes de l'ensemble des centres de rétention dans les délais requis, à l'issue du délai de trois ans prévu à cet effet par l'article 18 du décret précité. Ce délai a d'ailleurs été prolongé d'un an par un décret modificatif du 18 mai 2004. On remarquera toutefois que depuis trois ans, des réalisations importantes ont été menées à bien. Des CRA neufs ont été construits à Coquelles, Bordeaux et Bobigny en remplacement des anciens. Le CRA de Geispolsheim a été

entièrement rénové. Et des travaux de rénovation ont été réalisés dans tous les autres centres, et notamment à Marseille-Arenc, où 760 000 € ont été investis depuis 1996, et à Nice, où 160 000 € ont été récemment investis dans des travaux de réhabilitation.

La Cour semble déplorer que le décret du 19 mars 2001 ait créé deux dispositifs de rétention qui n'offrent pas aux étrangers qui en font l'objet le même degré de protection : d'une part les centres de rétention administrative (CRA), au régime relativement protecteur ; d'autre part les locaux de rétention administrative (LRA) au régime dérogatoire n'offrant pas les mêmes garanties.

On remarquera que les conditions d'utilisation de l'une ou l'autre de ces catégories de lieux sont elles-mêmes très différentes. Les LRA étant des structures prévues pour des séjours très courts (inférieurs à 2 jours), souvent de faible capacité et utilisés de manière discontinue, le décret a effectivement prévu pour eux un équipement plus sommaire. Mais, cette différence est normalement sans incidence sur l'exercice des droits reconnus aux étrangers en rétention par l'article 35bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945. Des instructions ont d'ailleurs été données aux préfets en ce sens par la circulaire interministérielle du 13 juillet 2001 sur l'organisation de la rétention administrative des étrangers en voie d'éloignement. Ces instructions rappellent notamment que, comme les CRA, les LRA sont placés sous le contrôle du procureur de la République, et que les étrangers peuvent y bénéficier de l'assistance de la CIMADE.

La Cour s'inquiète également de la tendance à l'extension du réseau des LRA. En aucun cas, un recours accru aux LRA ne peut constituer une réponse adaptée aux besoins supplémentaires de places de rétention que rend nécessaire la conjonction de la mise en œuvre des nouvelles dispositions de l'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée, et des objectifs d'éloignements assignés par le ministre aux préfets. C'est pourquoi l'augmentation du nombre des places de rétention dans les CRA a été privilégiée.

S'il est exact qu'il n'existe pas à ce jour d'obligation pour l'administration de tenir à jour un inventaire des LRA, la DLPAJ tient à jour une liste des LRA existants. En principe, tous ont été créés par arrêté préfectoral. Il a pu se produire, très exceptionnellement, que de tels arrêtés n'aient pas été publiés. C'est le cas pour quatre LRA identifiés par la Cour. Il va de soi que de telles anomalies doivent être réparées. Dans deux des cas signalés, les situations ont été régularisées (Rennes par arrêté préfectoral du 22/12/2003, Le Havre par arrêté préfectoral du 15/04/2004) et dans les deux autres, des courriers de rappel ont été adressés aux préfets concernés.

La Cour constate que la durée réglementaire de séjour dans les LRA n'est pas toujours respectée et qu'un certain nombre de LRA sont utilisés en lieux et places de CRA. Il est clair que de tels agissements ne sauraient être

approuvés ni même tolérés par l'administration. Toutes les instructions données aux préfetures, oralement ou par écrit, vont dans le sens d'une application stricte du décret.

Le Gouvernement est toutefois conscient de la réalité des difficultés énoncées par la Cour et a souhaité que l'allongement de la durée maximale de rétention désormais porté à 32 jours par la loi MISEFEN du 26 novembre 2003 soit assorti d'une réécriture complète de l'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée afin d'améliorer la situation des étrangers retenus au regard de leur accès aux droits. Dans le même temps, était décidé le lancement d'une mission conjointe d'inspections générales, précédemment évoquée, afin d'établir un diagnostic complet des conditions de rétention. On rappellera aussi que le législateur a créé une commission nationale de contrôle des lieux de rétention et des zones d'attente. Enfin, à l'occasion de la refonte des textes organisant la rétention administrative, il est bien prévu d'apporter des modifications afin d'offrir de meilleures garanties aux étrangers placés en LRA.

**REPONSE DU MINISTRE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DE LA
COHESION SOCIALE**

Le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale a pris connaissance du rapport de la Cour des Comptes sur l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration, et voudrait tout d'abord souligner que pour ce qui le concerne, il partage pour l'essentiel les constats portés par la Cour sur le bilan de cette politique dans la perspective historique du rapport. Il appartiendra aux autres ministères plus particulièrement concernés de répondre sur les développements consacrés à la politique d'immigration sous l'aspect de l'encadrement des flux migratoires. Mais s'agissant de l'intégration proprement dite, les analyses du rapport, sous réserve çà et là d'appréciations qui mériteraient d'être nuancées ou corrigées, sont acceptables. C'est précisément en raison de ces faiblesses, qu'il avait d'ailleurs largement identifiées, que le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale a entendu depuis deux ans refonder cette politique, en la dotant de nouvelles orientations stratégiques, de nouveaux opérateurs et de nouvelles méthodes. La Cour a d'ailleurs salué cette nouvelle étape en consacrant des développements substantiels au programme adopté lors du comité interministériel à l'intégration d'avril 2003, notamment en ce qui concerne l'accueil des nouveaux immigrants.

Elle formule à ce sujet toute une série de recommandations sur lesquelles le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale s'attache à répondre ci-après au point II.

De la même manière, la refondation de cette politique s'accompagne d'une recomposition profonde du paysage institutionnel, bien décrite par la Cour, mais qui n'est pas achevée à ce jour, et sur laquelle la Cour formule également des recommandations. Ce mentend y répondre également au I.

Pour le reste, et en complément des contributions qui ne manqueront pas d'être apportées par les autres ministères, le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale fournira ci-après en III des éléments de réponse sur la connaissance de l'immigration et de l'intégration, sur le travail des étrangers ressortissants de pays tiers et sur le logement.

I - LE PILOTAGE ET LES INSTITUTIONS

1. Sur la nécessité de l'approche interministérielle

La Cour fait valoir à ce sujet qu'il est nécessaire de rétablir l'unité de conception et d'action de l'Etat à tous niveaux et que la coordination interministérielle ne peut relever que du Premier ministre.

Le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale partage entièrement cet objectif et cette position de principe mais n'en tire pas tout à

fait les mêmes conséquences. La politique d'intégration étant interministérielle par nature, la question de l'effectivité de son impact est beaucoup plus une question de volonté politique que d'organisation administrative. Lorsque, comme on l'a vu dans la période précédente, la notion d'intégration disparaît presque du discours politique il n'y a pas à s'étonner de la faiblesse et du caractère peu lisible de la politique d'intégration. Et si la Cour a pu saluer la refondation de cette politique intervenue depuis deux ans et demi comme un fait majeur, c'est bien parce que par la volonté du Gouvernement s'est à nouveau réuni un comité interministériel en sommeil depuis douze ans et que cet événement a été le catalyseur d'un véritable programme de politique publique.

C'est donc ce comité interministériel à l'intégration (C2I), qu'il faut considérer comme l'instrument majeur de cette politique. Dans ce processus, le travail interministériel s'est organisé sur un double plan : le cabinet du Premier ministre donne le calendrier, énonce les priorités, et le moment venu, procède aux arbitrages sur le programme à soumettre à l'approbation des ministres. Le secrétariat général du comité interministériel, dans l'intervalle, réunit les ministères, organise l'examen et la discussion de leurs propositions et les refond dans un projet de programme d'ensemble, lequel est définitivement arrêté par Matignon.

Le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale considère ce schéma d'organisation comme une bonne formule d'animation interministérielle, à la fois nécessaire et suffisante. Nécessaire dans tous ses éléments : il n'y a pas de travail utile – voire de travail tout court – effectué par les ministères « contributeurs » et exploitables par le secrétariat du C2I sans que le cabinet du Premier ministre ne procède, régulièrement, aux relances nécessaires. Il n'y a pas non plus de vrai processus de construction de programme, s'il n'est pas ordonné autour de la perspective de la réunion effective des ministres autour du Premier ministre. La contrainte du calendrier est essentielle pour la structuration des travaux, aussi bien en ce qui concerne l'établissement du bilan que l'élaboration du programme. C'est pourquoi lors de sa relance en 2002/2003, il a été annoncé que le C2I serait amené à se réunir régulièrement, qu'il l'a déjà fait deux fois, en 2003 et 2004, et qu'une nouvelle réunion est envisagée en 2005.

La question pourra se poser, à l'avenir, du contenu du programme d'action à adopter par le comité : le programme de 2003, en effet, a clairement une portée pluriannuelle et il ne sera sans doute pas possible de renouveler, chaque année, des mesures aussi fondamentales que la création du Contrat d'Accueil et d'Intégration (CAI) et de l'Agence appelée à le porter. Mais c'est là que le principe du travail interministériel prend tout son sens : la thématique de l'intégration est suffisamment riche, et le défi à relever suffisamment urgent pour que les différents ministères fassent l'effort, année après année, et suivant des axes de priorité qui peuvent varier, de définir des contributions substantielles à la politique d'intégration. Compte

tenu des enjeux, la matière, en principe, devrait être inépuisable... Il faut aussi pour cela que les différents ministères acceptent de « jouer le jeu » d'un C2I destiné, non pas à les déposséder de leurs propositions au profit d'une politique qui n'est pas la leur, mais au contraire à les mettre en valeur tout en leur en laissant la paternité.

1.1. Sur l'organisation du travail interministériel

Nécessaire, l'organisation ci-dessus décrite nous paraît également suffisante. Le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale ne reprend pas à son compte, à ce sujet, la proposition de la Cour de détacher l'équipe administrative animant le secrétariat du C2I, du service auquel elle est naturellement rattachée – la Direction de la population et des migrations (DPM) – pour la placer directement auprès du Premier ministre.

Il y a tout d'abord quelque paradoxe à vouloir renforcer la capacité globale du système en matière d'animation interministérielle tout en proposant de démanteler l'organe administratif qui en a été jusqu'ici le support. En effet, la préparation du C2I étant une mission centrale de la DPM, si l'équipe en charge de cette mission devait s'en détacher, c'est la direction tout entière qui serait vouée à l'éclatement. C'est d'ailleurs bien l'analyse de la Cour qui mentionne quelques structures possibles de rattachement.

Si le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale récuse ce scénario, ce n'est pas qu'il refuse de voir évoluer ses structures centrales, c'est d'abord parce qu'il est convaincu que ce scénario manquerait son but. Ce positionnement, en effet, couperait en réalité cette équipe de tout le système d'informations qui remonte précisément de la gestion – même sous une forme incomplète – et la priverait par là même d'une capacité d'influence, vis à vis des autres administrations, indispensable au bon fonctionnement du travail interministériel. Ce travail n'est pas pure coordination. Il s'appuie nécessairement sur une connaissance profonde de l'action administrative que seule procure la gestion dans ses différentes dimensions : tutelle des établissements publics, relations avec les services déconcentrés, participation aux actions des autres ministères, et à l'animation de la recherche. Du reste le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale ne connaît pas d'exemple de structure administrative à vocation interministérielle, même placée à l'origine directement auprès du Premier ministre, qui n'ait fini par être rattachée à un ministère. Et dans la période récente, le SGG a procédé au recensement méthodique de tous les organes ou commissions à caractère interministériel pour vérifier leur positionnement auprès d'un ministère, et non à l'échelon de Matignon.

En revanche, les observations de la Cour sur le rapprochement naturel entre le secrétariat du C2I et celui du HCI paraissent plus pertinentes. Dès son installation, d'ailleurs, le HCI a identifié la DPM et les organismes placés sous sa tutelle comme ayant vocation à entretenir une

relation privilégiée avec lui, en termes d'échanges d'informations, de partage de réflexions, voire de collaboration à la mise au point de certaines actions du programme du C2I. Plus fondamentalement, et sur ce point le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale partage entièrement les appréciations de la Cour, le HCI a joué depuis sa création, par son apport doctrinal et la force de ses analyses et propositions, un rôle irremplaçable d'inspirateur des politiques publiques d'intégration. Faut-il encore accentuer ce rapprochement en le dotant du même secrétariat que celui du C2I, c'est-à-dire en faisant assurer son secrétariat par la DPM ? C'est une évolution possible mais elle n'est pas absolument indispensable, compte tenu de l'autorité acquise par le Haut Conseil, pour garantir la pérennité des échanges entre cet organisme et l'administration dont la mission est la plus proche de la sienne. La DPM est évidemment à la disposition du HCI pour tout appui dont il exprimerait le besoin dans le cadre de ses travaux.

1.2. Sur la création de nouvelles instances

S'agissant du travail interministériel, la Cour mentionne dans son rapport deux autres organismes dont le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale estime comme elle qu'ils pourraient apporter une contribution utile.

L'un serait à réactiver, il s'agit du Conseil national pour l'intégration des populations immigrées (CNIPI). Héritier de la Commission nationale de la main d'œuvre étrangère, réorienté ensuite sur le champ de l'intégration en général, ce conseil n'a plus jamais été réuni depuis l'achèvement de son mandat intervenu en 1996, bien que le dernier décret du 5 mars 1993 relatif à sa composition et sa mission n'ait pas été abrogé. Le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale estime qu'en ce qui concerne la représentation des diverses composantes de l'immigration, le CNIPI, depuis cette date, n'a été véritablement suppléé par aucune autre instance, et que l'immigration s'étant diversifiée dans la période récente, il y aurait utilité à la réinstaller. Cette initiative, venant de l'administration, ferait écho aux efforts des associations d'immigrés pour se doter d'une organisation fédérative, comme par exemple avec la création du forum des organisations de solidarité issues des migrations internationales (FORIM). Si nécessaire le décret relatif à sa composition sera réactualisé et une expertise est en cours sur ce point. Sa compétence pourrait être élargie, par exemple, aux questions de l'immigration de travail. On peut attendre de ce Conseil, comme ses travaux l'avaient montré dans le passé, des analyses et propositions sur tout le champ de l'intégration, à verser aux travaux préparatoires du C2I.

De la même manière, le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale partage l'appréciation de la Cour sur l'intérêt qu'il y aurait à créer un groupe permanent de hauts fonctionnaires sur le thème de l'immigration. Alors que la politique de la France en la matière met en jeu en permanence, les compétences de trois ministères distincts - Affaires

Etrangères, Intérieur, Affaires Sociales - il n'existe entre eux aucun cadre institutionnel d'échanges et de travail en commun, à l'exception des réunions du SGCI sur les questions européennes.

Certes les directions des administrations centrales les plus concernées relevant de ces trois ministères – DFAE, DLPAJ et DPM – ont, en fait, une longue habitude de travail en commun compte tenu de la multiplicité des adhérences de leurs missions. On songe évidemment, pour la période récente, à la question de l'asile, qui fait ressortir de façon évidente la solidarité objective entre les ministères et ses répercussions financières. Elles ont aussi l'occasion de se retrouver régulièrement aux conseils d'administration des établissements publics, comme ceux de l'OFPPA et de l'OMI.

Mais il manque sans doute à cette coopération obligée une forme d'institutionnalisation qui renforcerait son efficacité, notamment par la production plus régulière d'informations partagées et replacées dans un cadre permettant, dans une situation mouvante, de suivre beaucoup mieux l'évolution de l'immigration en France. Les travaux de ce groupe pourraient alimenter des réunions de ministres analogues à celles du C2I.

2. Sur la refondation de la politique d'intégration et ses instruments

Cette refondation, dont le pivot est, comme on l'a dit, la restauration du C2I, apporte des réponses à bien des insuffisances dénoncées par la Cour dans ses constats.

Elle se traduit d'abord par une recomposition du paysage institutionnel dont la portée va bien au-delà des « premiers aménagements » notés par la Cour. La création de nouvelles institutions ou de nouveaux opérateurs comme l'Agence Nationale de la rénovation urbaine, ANRU, (qui mérite d'être citée ici compte tenu des adhérences entre politiques d'intégration et de la ville), la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (HALDE), l'Agence Nationale de l'Accueil des Étrangers et des Migrations (ANAEM) ou la Cité Nationale de l'Histoire de l'Immigration s'accompagne de la transformation profonde ou de la suppression des organismes précédents. L'ANAEM, dotée à terme de près de 1 000 collaborateurs, responsable de l'accueil sur l'ensemble du territoire de plus de 110 000 personnes par an, aura à l'évidence un profil très différent de l'OMI qui avant 1998 participait certes à l'administration de l'entrée des étrangers, mais n'assurait aucune véritable prestation d'accueil.

S'agissant de cet organisme, il est exact, comme le relève la Cour, qu'à la faveur de la création de la nouvelle Agence n'ont pas été remises en cause certaines missions traditionnelles de l'OMI sur lesquelles on peut s'interroger, comme par exemple l'aide à l'expatriation des Français, l'aide au retour volontaire des étrangers, ou encore la présence dans les centres de rétention administrative. Sur tous ces points le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale tient à souligner qu'il partage les

interrogations de la Cour et qu'il souhaite voir réunies les conditions d'une évolution. Mais il estime qu'en tout état de cause il importe avant tout qu'à sa création, la mission centrale de l'Agence soit très clairement positionnée sur l'accueil des étrangers dans la diversité de leurs statuts. On se référera utilement, sur ce point, à la définition des missions de l'Agence figurant dans le projet de loi de cohésion sociale. Qu'il y ait lieu par la suite de redéfinir les actions de l'Agence insusceptibles de se rattacher à cette mission centrale, cela ne soulève dans le principe aucune difficulté particulière de méthode. Il sera toutefois nécessaire, dans chaque cas, de trouver les solutions de remplacement à l'intervention de l'OMI, ce qui sera beaucoup plus difficile.

La Cour a mis en exergue comme un des exemples les plus achevés de la carence de la tutelle celui du GIP/ADRI. A cet égard, on peut relever que dès 2002, cet organisme a été invité à concevoir son avenir dans une perspective différente de la continuation pure et simple de ses activités. Avec l'aide de sa tutelle, il s'est immédiatement adapté à la nouvelle mission d'appui à la réflexion conduite par M. Jacques TOUBON sur la création d'un centre de ressources et de mémoire de l'immigration. A cet effet, il a mis fin à son activité de formation, redéfini sa convention constitutive et d'une manière générale réorienté toute son activité dans l'appui à la mission de M. TOUBON. Il ne sera pas renouvelé à l'échéance de sa convention constitutive.

Il en a été de même du GIP/GELD qui a servi de structure d'appui à la mission confiée à M. Bernard STASI sur la création d'une nouvelle autorité administrative indépendante en matière de lutte contre les discriminations. Ce GIP est appelé à disparaître en 2005, au moment où la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité (HALDE) sera mise en place. On voit que la recomposition institutionnelle est profonde : peu de secteurs de l'intervention de l'Etat auront été si fortement remaniés en si peu de temps.

2.1. Sur les conditions d'exercice de la tutelle

Mais parmi les instruments de politique publique, il faut aussi mentionner les nouvelles conditions d'exercice de la tutelle. Pour l'essentiel, le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale souscrit aux appréciations critiques portées par la Cour sur les carences de cette tutelle dans le passé. Bien souvent, la cause en est à rechercher dans l'absence ou l'insuffisance de cadrage politique en matière d'intégration. Ainsi certains opérateurs ont-ils été d'autant plus tentés d'affirmer leur autonomie qu'ils se trouvaient délégués par défaut d'une mission que l'Etat n'assumait pas d'une manière explicite.

Cette conception n'est pas saine. L'autonomie juridique des opérateurs, qui découle de leur statut d'établissement public, de groupement d'intérêt public voire de société nationale, doit se combiner avec une tutelle

qui tende en permanence à replacer leur activité dans un cadre cohérent et intelligible de politique publique. Qu'il y ait encore du rattrapage à faire sur ce point, le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale en convient, mais il estime que la refondation en cours doit en être l'occasion. Pour cela, les instruments de cette tutelle doivent être rénovés. Il convenait, en premier lieu, de redéfinir les missions des opérateurs du champ : ce sera fait avec l'adoption des textes relatifs à la création ou à la transformation de ces organismes.

Il est nécessaire ensuite de définir de manière concertée avec les opérateurs, leurs objectifs et les indicateurs des résultats de leur activité, avec les points d'effort que l'Etat entend mettre en évidence, dans le cadre de contrats d'objectifs et de moyens. Le seul qui existe à ce jour dans le champ de cette politique a été passé en 1999 entre l'Etat et la Sonacotra. Actualisé en 2002, il vient cette année à expiration, et depuis plusieurs mois des travaux interministériels préparent la conclusion d'un nouveau contrat qui dressera le cadre de l'activité de cette société, dans tous ses compartiments, pour les cinq années à venir. Ce sera un document permanent de référence pour les décisions du conseil d'administration. Des travaux avaient été engagés en vue de la conclusion d'un contrat de même nature entre l'Etat et l'OMI : ils ont été suspendus au moment où, dans la préparation du C2I d'avril 2003, s'engageait le processus conduisant à la fusion de l'OMI et du SSAE dans l'ANAEM. Dès l'achèvement de ce processus, en 2005, ces travaux seront repris pour la conclusion avec l'Agence d'un contrat d'objectifs et de moyens avant la fin 2005.

De la même manière seront menés à leur fin les travaux préparatoires à la conclusion d'un tel contrat avec le FASILD. D'ores et déjà les priorités d'intervention de l'établissement ont été précisées dans le cadre du plan stratégique triennal (2004/2006) adopté en janvier 2004.

Il n'est pas envisagé d'en conclure avec la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité en raison de son caractère indépendant ; pour autant des discussions avec l'Etat auront pour objet, à la faveur notamment de l'établissement chaque année de son budget, de lui donner la visibilité nécessaire sur l'évolution de ses moyens.

Au cœur de ces contrats d'objectifs et de moyens, il est prévu de faire figurer les questions d'informations : construction, ou consolidation, au sein de chaque opérateur, d'un système d'informations doté de la puissance suffisante pour faire face, à la fois, aux contraintes de l'opérationnel et d'une manière générale, à l'amélioration de la connaissance. S'agissant de l'ANAEM, par exemple, la mise en place généralisée du service public de l'accueil doit permettre de générer, pour la connaissance des publics accueillis, une masse d'informations sans précédent. Cela suppose évidemment des moyens informatiques adéquats, et le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale a bien noté, à cet égard, les observations de la Cour sur les faiblesses de l'OMI. C'est pourquoi l'accent sera mis sur

ce point dans l'élaboration du contrat d'objectifs et de moyens à conclure avec l'Agence.

2.2. Les relations avec les services déconcentrés

Mais les liens avec les opérateurs ne sont pas la seule dimension de la mise en œuvre opérationnelle de la politique publique d'intégration. Il faut nécessairement y impliquer les services déconcentrés de l'Etat, trop peu présents jusqu'ici sur ce terrain, par l'effet de causes multiples comme l'empilement désordonné, sous la période précédente, de leurs missions, la gestion de l'urgence en situation de crise – comme sur l'asile – et plus fondamentalement le manque de volonté affichée de l'Etat. Et pourtant, l'action de ces services est essentielle à la mise en œuvre effective de cette politique.

Le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale estime en effet qu'au delà de la relance politique marquée par l'adoption d'un programme gouvernemental en C2I, la politique d'intégration n'aura de véritable impact que si la démonstration est faite de sa capacité à s'inscrire dans les territoires. C'est pourquoi, ainsi que l'a noté la Cour, après le C2I 2003, des instructions ont été diffusées aux préfets et aux services déconcentrés, en vue de la déclinaison territoriale du programme, notamment par la relance des plans départementaux d'accueil (PDA) et des programmes régionaux pour l'insertion des populations immigrées (PRIPI). Alors que les instructions données précédemment en 1999 n'avaient été que très partiellement suivies d'effet, cette relance de novembre 2003 a été beaucoup plus fructueuse puisque la plus grande partie des départements ont adopté et transmis leur PDA et que les travaux en cours dans les régions conduiront à l'adoption de PRIPI partout en France au plus tard début de l'année 2005.

Et le projet de loi de cohésion sociale soumis au Parlement donnera pour la première fois une base légale, pour l'avenir, à la prise en compte, dans ces documents, des contributions des collectivités territoriales, qui y ont toute leur place compte tenu des compétences de ces collectivités.

3. Sur la poursuite de la recomposition institutionnelle

Sur ce point, la Cour formule deux séries de recommandations. Concernant les administrations centrales, elle propose de fusionner la DIV et la DPM. Elle préconise la redistribution des moyens du FASILD entre les opérateurs nouvellement créés et l'Etat. Sur le premier point, le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, en charge des deux politiques de l'intégration et de la ville, estime qu'elles ont effectivement développé de fortes adhérences, qui appellent nécessairement leur mise en cohérence. Il est clair que dans les quartiers de la géographie prioritaire de la politique de la ville résident en majorité des personnes issues de l'immigration : elles sont même au cœur du phénomène de concentration et de ségrégation spatiale longuement analysé par la Cour dans son rapport. D'un autre côté,

comme il a été observé précédemment, la politique d'intégration n'aura de véritable impact sur le réel qu'à la mesure de sa capacité à territorialiser ses actions pour la porter au bénéfice de ceux à qui elles s'adressent. Il y a donc d'évidence, des raisons profondes d'articuler fortement les deux politiques.

Pour autant, le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale estime qu'il n'y a pas lieu de les confondre et que chacune d'entre elles conserve sa légitimité. Non seulement la situation des quartiers ne s'est pas améliorée au point de rendre moins urgente une politique de la ville fondée sur la nécessité de cibler sur ces quartiers un ensemble coordonné de moyens spécifiques, mais encore le principe même de cette politique a été fortement réaffirmé par la loi sur la rénovation urbaine de juillet 2003. Par cette loi, le Gouvernement s'est engagé à rendre visible, année après année, l'évolution de ces quartiers, appréhendée par une série d'indicateurs socio-économiques définis par le législateur lui-même. D'un autre côté, toutes les populations issues de l'immigration ne sont pas dans les quartiers de la ville et la politique d'intégration comprend certains axes d'intervention qui ne se prêtent pas strictement à la territorialisation, qu'il s'agisse par exemple du statut de l'Islam en France, du statut personnel des femmes immigrées, du contenu des manuels scolaires ou encore de la certification de l'apprentissage du français langue étrangère.

En tout état de cause, un rapprochement organique ne peut s'opérer que par étapes. Compte tenu du retard à rattraper dans ce domaine, le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale entend, à ce stade, privilégier deux initiatives. La première consiste à créer une passerelle dans la mise en œuvre de la LOLF : ainsi le programme « accueil des étrangers et intégration » comprend-il un indicateur d'intégration tiré directement de la politique de la ville puisqu'il concerne la situation socio-économique de personnes résidant en zone urbaine sensible. En second lieu, le prochain C2I en 2005 sera réuni conjointement avec un CIV : ainsi le processus de préparation sera-t-il entièrement conjoint.

Concernant le FASILD, la Cour fait valoir qu'il aurait dû être inclus dans le périmètre de la fusion donnant naissance à l'ANAEM et qu'en tout état de cause ses moyens d'intervention devraient être distribués entre les nouveaux opérateurs, tels la HALDE et la Cité Nationale de l'Histoire de l'Immigration et l'Etat pour le solde.

Sur le premier point le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale confirme qu'il n'a jamais été question d'envisager de fusionner l'établissement public FASILD avec l'OMI, non seulement en raison des difficultés pratiques de l'opération, déjà complexe entre l'OMI et le SSAE compte tenu des incertitudes du droit, mais encore pour des questions de cohérence de fond. Alors que les missions du SSAE se trouvaient déjà très fortement imbriquées avec celles de l'OMI depuis l'expérimentation des plates-formes d'accueil, ce qui sépare l'OMI et le FASILD, ce n'est pas seulement une différence de culture, comme il a été noté, mais une différence

de mission. La Cour observe déjà, avec une nuance de reproche, que la création de l'Agence n'a pas été l'occasion de couper les branches secondaires du tronc central de la mission d'accueil. Sur ce point, la réponse est très simple et elle a été donnée ci-dessus.

Mais qu'en aurait-il été de cette observation s'il avait été question de faire reprendre par l'Agence les interventions du FASILD en matière de logement, de culture, de petite enfance, etc... La mission centrale de l'Agence la positionne en qualité de prestataire central de l'accueil. Quelle cohérence avec des interventions prenant la forme de soutien financier aux associations dans des domaines parfaitement distincts de l'accueil ? Il a été expressément confirmé certes, que l'accueil fait partie intégrante de la politique d'intégration, mais pour autant cette dernière, dans nombre de ses orientations est loin de se résumer à l'accueil.

Il est vrai, et sur ce point le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale est prêt à rejoindre la Cour, qu'il serait logique d'inclure dans le champ de compétence de l'Agence la totalité des actions d'accueil, notamment les actions de formation actuellement prises en charge par le FASILD. Une fois l'Agence mise en place, il y aura sans doute une évolution en ce sens, dont le calendrier reste à préciser. Le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale observe seulement, sur ce point, que les difficultés inhérentes à l'application dans ce domaine, et notamment pour ce qui concerne les formations linguistiques, des procédures de marchés publics, justifiaient dans un premier temps d'organiser et de financer dans le cadre des mêmes procédures les formations linguistiques au bénéfice des primo-arrivants et au bénéfice des personnes immigrées déjà présentes sur le territoire. Par leur contenu, leurs conditions de financement et leurs prestataires, ces actions de formation sont les mêmes. Au surplus les incertitudes sur le rythme de montée en charge du dispositif d'accueil pouvaient être amorties dans le cadre d'une organisation commune. Il en ira sans doute différemment demain.

En tout état de cause, même détaché de l'enveloppe des formations liées au CAI, le budget d'interventions du FASILD reste substantiel. Il est vrai que ce budget sera appelé à contribuer, dans le cadre de l'effort demandé au ministère, au financement de la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité et de la Cité Nationale de l'Histoire de l'Immigration. Mais pour autant la première n'aura pas nécessairement vocation, dans le cadre de sa mission de promotion de l'égalité, à reprendre toutes les actions de soutien et d'accompagnement des associations menées par le FASILD sur la thématique de la lutte contre les discriminations. De la même manière, la Cité aura certes vocation à reprendre l'ensemble des moyens publics consacrés à l'entretien de la mémoire de l'immigration, y compris dans ses formes les plus vivantes, mais cela n'épuise pas non plus la totalité de l'enveloppe consacrée par le FASILD à l'action culturelle.

Enfin, s'agissant de la reprise éventuelle des interventions du FASILD par les services de l'Etat, encore faudrait-il pouvoir désigner clairement ces derniers. Compte tenu de l'orientation de ces interventions, toutes tournées vers le soutien à des associations de proximité, l'enjeu ne situe pas à l'échelon central, mais à celui de l'Etat local. C'est à ce niveau que le cas échéant, les moyens du FASILD pourraient être utilement repris. Mais cela suppose que soit clairement définie, au niveau déconcentré, une organisation de l'Etat local qui fasse apparaître précisément les conditions dans lesquelles celui-ci met en œuvre la transversalité inhérente à la notion de cohésion sociale. L'adaptation corrélative des modes d'organisation et de fonctionnement des services déconcentrés est engagée, elle n'est pas achevée. Il n'est donc pas encore possible, à ce jour, d'inclure organiquement dans une nouvelle organisation les équipes régionales du FASILD. En revanche, il est possible de modifier l'organisation interne de l'établissement pour replacer plus clairement ses échelons territoriaux sous l'autorité du préfet, responsable de la déclinaison territoriale des politiques d'intégration et de la ville. Parallèlement font l'objet d'un réexamen approfondi, les procédures de marchés actuellement très centralisées, les conditions au plan local de l'action de l'Etat passant par le FASILD et leur articulation avec celle des collectivités territoriales dans le soutien aux associations de proximité, et enfin les conditions dans lesquelles les actions spécifiques menées par l'établissement s'harmonisent avec l'adaptation des services de droit commun aux exigences de l'intégration.

II. LES POLITIQUES D'ACCUEIL ET LE CONTRAT D'ACCUEIL ET D'INTEGRATION

Sur ce sujet, qui correspond aux programmes les plus récents et les plus novateurs de la politique d'intégration, le ministère de l'emploi, du travail et la cohésion sociale n'a pu qu'être sensible à l'intérêt manifesté par la Cour, lequel ressort de l'ampleur des développements qui y sont consacrés, du nombre et du degré de détail de ses préconisations. Il s'est efforcé de répondre à la plupart d'entre elles, en tout état de cause aux plus importantes, étant observé qu'elles reflètent le plus souvent ses propres intentions concernant l'évolution d'un dispositif encore en construction, et dont les ajustements s'imposent d'eux-mêmes en fonction des enseignements tirés du processus de montée en charge.

1. Politique et dispositif d'accueil

1.1. La politique de l'accueil

Le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale partage le souci de la Cour de clarifier les rapports entre accueil et intégration en faisant connaître clairement que « l'accueil et les prestations prévues à cette occasion ne sont qu'un temps, un temps fort du processus d'intégration ».

L'objectif de définir et d'organiser, dans la période de deux ans suivant l'installation en France, des « parcours d'intégration individualisés »

liant accueil et intégration, dont les étapes précises sont évoquées par la Cour est donc pertinent. La DPM s'attache en effet à promouvoir auprès des acteurs et bénéficiaires de cette politique la notion de parcours d'intégration, illustrant un processus complexe qui comporte des phases susceptibles d'être clairement identifiées. Dans cette perspective, les dispositifs et outils mobilisables pour organiser et accompagner les étapes de ce processus doivent à l'évidence être adaptés aux besoins et caractéristiques des publics. S'ils diffèrent dans leurs modalités et leurs finalités intermédiaires, ils s'inscrivent cependant dans un continuum dont la cohérence doit être recherchée et répondent à un objectif final unique : l'intégration durable et réussie des populations concernées.

C'est pourquoi la construction d'un « dispositif administratif intégrant l'accueil et les politiques sectorielles de l'intégration », que la Cour appelle de ses vœux, constitue de fait l'objectif central assigné aux plans départementaux (PDA) et aux programmes régionaux (PRIPI) dont la conception et la mise en œuvre ont été confiées aux représentants de l'Etat.

Pour autant, comme le souligne le rapport et en dépit d'une relance vigoureuse de ces programmes d'actions territorialisés (circulaire du 24 novembre 2003), la nécessaire mobilisation des services de droit commun n'est pas encore à la hauteur des enjeux de la cohésion sociale et nationale. Le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale offre à cet égard une réelle opportunité d'organiser et de renforcer l'implication des services de l'Etat et de l'ensemble des partenaires associés à la conduite des programmes du plan de cohésion sociale. D'ores et déjà les services chargés de l'emploi, de la cohésion sociale, du logement et de l'éducation nationale sont conduits à mutualiser leurs ressources et leurs compétences dans un cadre d'intervention structuré et renouvelé.

En revanche, l'action de l'Etat devra respecter les limites posées par le principe de libre administration des collectivités territoriales : leur contribution attendue et légitime à la mise en œuvre d'une politique de l'accueil de proximité ne peut être en effet que sollicitée et encouragée.

1.2. Le service public de l'accueil (SPA) et l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM)

1.2.1. Le service public de l'accueil

Le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale partage les conditions posées par la Cour pour concrétiser la mise en place d'un véritable service public de l'accueil sur l'ensemble du territoire, respectueux du principe d'égalité. L'objectif annoncé d'une offre de prestations de qualité comparable disponible en tous points du territoire national sera tenu à l'horizon 2006 au bénéfice de tous les étrangers titulaires pour la première fois d'un titre les autorisant à séjourner durablement en France (soit un potentiel de l'ordre de 110 000 personnes concernées chaque année, hors ressortissants des pays de l'UE à 15 Etats membres). Dans cette

perspective, l'OMI développe rapidement son maillage territorial avec le souci de privilégier un double objectif de proximité et de souplesse du service rendu. Aux onze délégations existantes fin 2003, cinq nouvelles délégations ont été ajoutées en 2004 (Paris, Montpellier, Nice, Grenoble, Nantes) et sont prévues en 2005 des délégations à Bordeaux, Metz, Orléans, Dijon, Rennes. En outre l'offre de prestations dans le cadre du SPA retiendra des modes d'organisation adaptés aux besoins (notamment à l'importance des flux) et aux territoires : structures départementales à vocation interdépartementale, plates formes d'accueil hors site...

Il convient également de poursuivre l'organisation d'une meilleure articulation entre le service public de l'accueil et les dispositifs de droit commun, sous l'égide du DDASS, pilote du plan départemental d'accueil, et dans le cadre des PRIPI, la Cour ayant identifié ce point de faiblesse.

A cet égard, le jugement exprimé par le rapport sur la difficulté de la DPM à animer ces dispositifs et à en assurer le suivi, faute d'une capacité de pilotage suffisante, mérite d'être nuancé. La Cour déplore un «manque d'articulation entre les plates formes d'accueil et les PDA» et estime que «le dispositif des PRIPI n'a guère prospéré». De fait le rapport se réfère à la première génération de ces outils de programmation (bilan DPM de juin 2000) qui a révélé d'incontestables faiblesses (l'objectif de la généralisation est loin d'avoir été atteint ; la mise en réseau des partenaires de l'accueil reste limitée) et justifié la relance des dispositifs dans un cadre d'action profondément renouvelé par la refondation de la politique d'accueil et d'intégration.

Neuf mois après la diffusion de ces nouvelles instructions, qui replacent le représentant de l'Etat au centre du pilotage local, 72 PDA formalisés sont aujourd'hui recensés ; dans une vingtaine de départements les travaux préparatoires à la rédaction du plan ont été engagés ; seuls six départements n'ont pris aucune initiative en ce sens. Enfin 7 régions disposent d'un PRIPI actualisé, alors que 11 régions ont d'ores et déjà établi les documents préparatoires à l'élaboration du programme et/ou mis en place le comité de pilotage prévu. L'inscription des PRIPI dans le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale constitue à cet égard un atout décisif susceptible de renforcer la légitimité et la lisibilité de ces instruments de territorialisation des politiques d'accueil et d'intégration, d'autant que les dispositions de la loi prévoient la contribution des collectivités territoriales.

La Cour insiste particulièrement et à juste titre, sur la nécessité de renforcer le lien prévu entre le SPA et le SPE (service public de l'emploi), lequel serait «encore balbutiant». Ce lien doit effectivement être amélioré, notamment s'agissant de la mise en place effective d'un système de veille destiné à faciliter l'accès des primo-arrivants signataires du CAI et demandeurs d'emploi aux dispositifs de droit commun de l'accès à l'emploi.

La mise au point de ce système, qui dans son principe fait l'unanimité, se heurte dans l'immédiat à des contraintes techniques et organisationnelles qui impliquent une reconfiguration des systèmes informatiques permettant une fusion des fichiers de données de l'ANPE et de l'ANAEM à l'horizon 2007. Toutefois un repérage et un suivi statistique des signataires du CAI venant s'inscrire aux ASSEDIC a d'ores et déjà été organisé : il sera techniquement opérationnel dès le 1^{er} janvier 2005, grâce à un système de codage qui permettra de suivre pendant 2 ans le parcours d'insertion professionnelle des intéressés. En outre, pour compléter ces éléments dont le caractère d'exhaustivité ne sera pas garanti à ce stade (notamment s'agissant des cas d'inscription à l'ANPE avant le passage sur la plate forme), une étude de suivi de cohorte sera prochainement lancée par l'ANPE. Enfin, il convient de préciser que nombre d'initiatives ont déjà été prises pour établir les interactions souhaitées entre SPA et SPE, dont certaines ont donné des résultats tangibles : désignation d'un correspondant ANPE et d'un animateur régional des missions locales pour les auditeurs sociaux des plates formes d'accueil ; organisation de réunions périodiques d'information de ces correspondants (dispositif CAI, enjeux, perspectives) ; élaboration par l'ANPE de documents d'information (en français, anglais, arabe) à remettre aux primo-arrivants sur la plate forme d'accueil et de séances de sensibilisation des auditeurs sociaux de l'OMI (présentation des services de l'ANPE) ; mise au point de documents pédagogiques pour le module Vivre en France consacré à l'emploi et à la formation ; mise en place (en Ile de France) de prestations spécifiques (ateliers accueil et suivi) avec traducteurs pour faciliter l'accès aux services et à l'emploi des personnes maîtrisant mal le français ; élaboration par l'AFPA d'un document de référence pour les prestataires de bilan d'orientation pré professionnelle ; conclusion le 26 novembre 2003 d'un protocole d'accord DPM/DGEFP/DIV/Conseil national des missions locales (CNML) organisant la participation des missions locales à la mise en œuvre de la politique d'accueil des primo-arrivants ...

1.2.2. L'OMI et l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM)

▪ *La Cour formule des critiques sur les conditions de création de l'agence (définition préalable incomplète des objectifs à atteindre et des missions à assumer ; réflexion inaboutie des pouvoirs publics sur la structuration et l'agencement des divers organismes œuvrant dans le champ de l'immigration..) qui méritent d'être tempérées.*

Il convient de rappeler que la décision de création de l'ANAEM s'inscrit dans le droit fil des préconisations du rapport remis en novembre 2001 par le HCI, dont la Cour fait par ailleurs mention, qui recommande précisément de « mettre fin à l'éclatement entre les structures qui sont chargées des primo-arrivants, qui est source de difficultés inutiles pour les étrangers comme pour les acteurs de la politique de l'accueil » et de créer

« une agence nationale de l'accueil, opérateur institutionnel unique chargé de la mise en œuvre d'une politique globale d'accueil » à partir de l'OMI. Dès le début de l'année 2002, les analyses et préconisations du HCI ont été examinées et débattues, notamment dans le cadre du comité de pilotage de l'accueil animé par la DPM, qui réunit les principaux opérateurs de cette politique (OMI, FASILD, SSAE, ASSFAM), dans la perspective de définir collégialement les contours d'un véritable service public de l'accueil à vocation d'universalité. Les travaux se sont régulièrement poursuivis au sein de cette instance pour préparer la création et la mise en place du CAI.

La décision de création de l'ANAEM constitue également une réponse aux orientations préconisées par l'IGAS en février 2003 s'agissant de la simplification des procédures et de la suppression de structures au sein des ministères sociaux. Ainsi la fusion de l'OMI et du SSAE figure-t-elle au nombre des opérations retenues en 2003 au titre de la stratégie ministérielle de réforme du ministère des affaires sociales.

Enfin, avant même l'annonce de cette décision par le Premier ministre dans le cadre du comité interministériel à l'intégration d'avril 2003, le ministre chargé de l'intégration missionnait l'IGAS pour expertiser les conditions et modalités du rapprochement des personnels de l'OMI et du SSAE au sein d'une nouvelle structure dédiée à l'accueil des étrangers, dans la continuité des travaux déjà conduits sur la refonte du statut des personnels de l'OMI.

Le rapport remis le 31 juillet 2003 permet d'évaluer précisément l'impact de la création de l'agence sur le personnel du SSAE et d'anticiper les modifications statutaires à conduire. On ne peut donc considérer que cette réforme ambitieuse a été conduite dans l'impréparation et sans définition des objectifs à atteindre, même s'il est vrai qu'à ce jour, ainsi que le souligne la Cour, « certaines options relatives aux missions de la future agence ne sont toujours pas levées ».

▪ S'agissant particulièrement des missions de l'OMI, la Cour considère que nombre d'entre elles « sont souvent accessoires, périphériques au regard du cœur d'activité de l'établissement » et qu'elles contribuent par là même à « diluer ses priorités et ses moyens ».

Il faut d'abord rappeler que les missions sur les migrations du travail perdurent et que les actes liés à certains types de séjour seront confortés voire renforcés dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 26 novembre 2003 (regroupement familial, attestations d'accueil pour les séjours de moins de trois mois).

Il convient en outre d'indiquer que la création de l'ANAEM constitue de fait pour les pouvoirs publics l'occasion, comme le souhaite la Cour, de recentrer l'action du nouvel opérateur sur des priorités d'action clairement définies. Pour autant il n'a pas paru opportun de modifier le spectre des activités de l'agence au regard des missions actuellement assurées par

l'OMI, l'établissement ayant acquis dans les secteurs d'intervention considérés un professionnalisme confirmé : la forte implication de ses personnels, leur savoir-faire et leur réactivité ont ainsi souvent inspiré le choix des pouvoirs publics de confier à cet organisme la responsabilité de prendre en charge une mission nouvelle, parfois périphérique au regard du cœur de métier de l'OMI. Dans ces conditions, le périmètre des missions traditionnelles de l'OMI est confirmé dans les dispositions du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale portant création de l'ANAEM, lesquelles précisent par ailleurs les missions de l'agence concernant l'accueil des nouveaux migrants. Toutefois, dans le souci de limiter le risque évoqué par la Cour « d'une certaine dispersion de ses centres d'intérêts », l'activité de l'Agence sera prioritairement orientée sur l'accueil des étrangers (nouveaux arrivants ou demandeurs d'asile), ses axes stratégiques d'intervention ayant vocation à être précisés en ce sens dans le contrat d'objectif et de moyens à conclure avec l'Etat d'ici la fin de l'année 2005.

▪ *La Cour considère par ailleurs « qu'une réflexion sur la réforme du mode de financement de l'ANAEM serait opportune : elle pourrait mener à une budgétisation des ressources de l'Agence et à une réorganisation de prestations donnant lieu à paiement qui ne pourraient que devenir marginales ».*

Cette suggestion doit être considérée avec prudence. On peut observer que dans ce secteur d'activité la France n'est pas le seul pays européen à faire financer par leurs bénéficiaires les prestations effectuées à leur profit, sans que ce mode de financement soit nécessairement qualifié « d'archaïque ». Au cas particulier, les prestations offertes par la France dans le cadre du CAI sont aujourd'hui fondées sur un principe de totale gratuité pour le nouvel arrivant alors que plusieurs Etats prévoient une contribution des migrants aux formations linguistiques qui leur sont destinées (Allemagne, Pays-Bas, Autriche ..). Enfin, la politique d'accueil des demandeurs d'asile et la mise en œuvre du service public de l'accueil confiées à l'ANAEM seront dès 2005 partiellement financées par une subvention de l'Etat.

▪ *La Cour invite fermement l'établissement à « s'affranchir d'une certaine culture d'exécution, qui freine son dynamisme et sa capacité d'initiative » ainsi qu'à se doter rapidement d'outils fiables d'informatique et de comptabilité.*

Les critiques formulées par la Cour sur l'insuffisante réorganisation de l'établissement au regard de l'évolution de ses missions ainsi que sur son mode de fonctionnement paraissent devoir être nuancées. L'OMI a en effet été confronté, au cours des dernières années, à une forte montée en puissance de missions nouvelles essentielles (accueil) ou « périphériques » (interventions sociales dans les CRA, participation aux programmes d'aide au retour ...) alors que l'activité traditionnelle d'introduction de la main d'œuvre étrangère marquait le pas, sans pour autant disparaître. Il est vrai

que l'exercice de ces nouvelles missions ne s'est pas immédiatement traduit par des évolutions organisationnelles. Cette décision résultait toutefois d'un choix tactique, dans la mesure où les travaux étaient parallèlement d'ores et déjà engagés pour préparer la création de la future agence. La définition de son organisation a d'ailleurs fait l'objet, pendant plusieurs mois, d'un travail partenarial soutenu entre l'OMI et le SSAE, avec l'appui d'un cabinet spécialisé. De même, l'amélioration du fonctionnement de l'établissement que la Cour appelle de ses vœux est actuellement traitée dans le cadre de la mise au point du décret d'application de l'article de la loi de programmation pour la cohésion sociale relatif à l'ANAEM ; ainsi des modifications substantielles sont notamment apportées à la composition du comité consultatif, dont la Cour souligne à juste titre le déphasage avec la réalité du cœur de métier de l'OMI, pour renforcer le rôle de cette instance qui sera prochainement organisée en deux sections (section du travail et section sociale) reflétant les deux composantes de l'activité de l'établissement.

En revanche, le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale ne peut que partager la préoccupation exprimée par la Cour d'améliorer rapidement les outils informatiques, métiers et comptabilité de l'OMI pour préparer la mise en place de l'agence. Cet objectif a déjà été partiellement concrétisé. Ainsi, le progiciel métier IMMI 2 est en cours de généralisation au sein des différentes structures de l'établissement ; son adaptation au nouveau contexte réglementaire, particulièrement mouvante depuis plusieurs mois, est prévue. Le nouveau progiciel comptable, successeur d'ADIX, actuellement en phase d'adaptation à l'établissement, sera opérationnel début 2005. Enfin il a été décidé d'inscrire dès 2005 la refonte du système d'information de gestion de l'ANAEM dans le cadre d'un schéma directeur informatique rénové, compatible avec les systèmes informatiques de partenaires externes de l'Agence, et capable de produire des données de connaissance des populations prises en charge. Les crédits nécessaires seront inscrits de manière prioritaire au budget de l'établissement pour 2005.

2. Le contrat d'accueil et d'intégration (CAI)

2.1. Le bilan de la mise en œuvre du CAI

Les éléments de bilan présentés par le rapport peuvent désormais être appréciés sur une période de référence plus significative, permettant d'en tirer des enseignements d'une pertinence accrue.

Outre les 12 départements concernés en 2003, la mise en œuvre du CAI a débuté le 9 mars 2004 dans la Loire, le 12 mai en Moselle, en juin sur Paris, l'Essonne et la Seine Saint Denis. Ont également démarré leur activité depuis le premier juillet 2004 les départements de Loire Atlantique, de l'Ain, des Alpes Maritimes, de l'Isère et du Pas de Calais ; sont enfin concernés depuis le 1^{er} septembre l'Ille-et-Vilaine, l'Aude, le Tarn et la Vendée. Début

2006 l'ensemble du territoire métropolitain sera couvert, soit un effectif cible potentiel de 110 000 bénéficiaires.

Sur la période janvier – août 2004, 18 339 contrats ont été signés, par une proportion quasi identique de femmes (50,5 %) et d'hommes (49,5 %). Ces résultats portent à 26 366 le nombre de signataires depuis le début de l'opération en juillet 2003. Le taux de signature pour la période de janvier à août 2004 est de 88,4 % des personnes accueillies, en légère augmentation par rapport à 2003, ce qui démontre à l'évidence que le contrat est bien accepté par les migrants. Le rapport souligne toutefois de fortes disparités dans ce taux de signature, selon les plates-formes, et estime qu'elles tendent à se maintenir dans la durée.

En fait, les dernières statistiques disponibles en août montrent que ces différences au demeurant réelles (le taux moyen de signature du 1^{er} semestre 2004 variant entre 77,1 % pour le plus bas –Isère - à près de 98 % pour le plus élevé –Loire-Atlantique et Pas-de-Calais-) semblent se résorber progressivement pour 3 départements restant jusque là en décalage notable par rapport aux autres : les Hauts-de-Seine (de 73 % à 78,2 % en août), les Bouches-du-Rhône (de 77,3 % à 80,7 %) et l'Hérault (de 79,3 % à 82,8 %). Cette évolution à la hausse du taux de signature dans tous les départements concernés mérite d'être soulignée. Elle s'explique notamment par une plus grande expérience des auditeurs sociaux ainsi qu'un discours plus affirmé après la publication de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration et au séjour des étrangers.

En revanche le besoin de formation linguistique est effectivement confirmé à hauteur de 36 % des immigrants signataires du contrat. En outre, les difficultés signalées par le rapport, s'agissant du taux de présence effective en formation, restent pleinement d'actualité, en dépit des initiatives déjà prises pour limiter l'absentéisme constaté : système de relance mis en œuvre par l'OMI (relance écrite systématique et test d'une relance téléphonique ciblée sur certaines plates-formes et certains publics) depuis janvier 2004 ; dispositions spécifiques introduites dans les marchés publics 2004 passés par le FASILD (rappel par l'organisme prestataire à la personne des dates et lieu de formation une semaine avant l'entrée effective ; double relance, écrite et téléphonique). Si les entrées effectives en formation sont encore en deçà des prévisions (taux d'entrée en formation civique de 63 % en juillet ; taux d'entrée en formation linguistique de 75 % sur la toute dernière période d'observation) les progrès réalisés par rapport à 2003 sont néanmoins significatifs s'agissant des formations linguistiques (le taux d'entrée était alors de 50 %). Il n'en demeure pas moins que l'amélioration du suivi du parcours du signataire du contrat par l'OMI puis l'ANAEM constitue un objectif essentiel qui doit être poursuivi conjointement avec la généralisation du contrat.

2.2. Les implications financières de la réforme

La Cour estime qu'une clarification du financement à moyen terme de la montée en puissance du CAI serait opportune pour donner une visibilité à l'organisation de l'accueil comme pour tirer toutes les conclusions des évictions que cette réorientation provoque sur les autres opérations du FASILD.

Les éléments de clarification suivants peuvent être apportés :

▪ *S'agissant du coût estimé du CAI pour l'année 2005 (année de généralisation progressive du contrat à l'ensemble du territoire métropolitain pour assurer une offre de services à près de 110 000 bénéficiaires potentiels) les estimations figurant au rapport sont confirmées à ce stade s'agissant du FASILD (soit un coût additionnel prévisionnel de près de 20 M€ par rapport au disponible 2004). Toutefois le montant de la dépense réelle en exécution reste naturellement subordonné aux dates de mise en service des nouvelles plates formes et aux flux de bénéficiaires potentiels associés à ces plates formes.*

▪ *Une mesure nouvelle de 20 M€ a été obtenue dans le cadre de la LFI 2005 pour financer la montée en puissance du CAI pour les prestations relevant du FASILD. La subvention allouée par l'Etat au FASILD sera donc augmentée à due concurrence.*

▪ *En 2006, les moyens supplémentaires affectés à ce programme seront portés à 32 M€ (en delta par rapport à la LFI 2004). Cet effort sera maintenu pendant toute la durée d'application du plan de cohésion sociale, soit jusqu'en 2009.*

▪ *En 2005 dans le cadre de son budget prévisionnel, l'OMI prévoit de consacrer des moyens accrus à la généralisation du CAI, dont le financement sera assuré sur ses ressources propres : création d'emplois supplémentaires échelonnée sur l'année permettant de traiter 8 400 contrats par mois (soit une charge estimée à près de 1,37 M€ sur 6 mois) ; création de 5 nouvelles structures départementales et de 2 nouveaux sites parisiens (soit près d'1 M€) ; évolution des crédits d'intervention liés à la diffusion du CAI (estimation : 1 M€).*

▪ *Ces moyens seront complétés le moment venu par le versement d'une subvention de l'Etat (DPM) correspondant au financement de l'activité de service social spécialisé assurée par l'ANAEM dès que la reprise des personnels du SSAE sera effective.*

La Cour suggère en outre à la DPM « d'intégrer dans son projet annuel de performance (PAP) des indicateurs d'impact, plus révélateurs de la qualité de l'action financée, tels des indicateurs d'intégration (..) ou un indicateur synthétisant la situation de l'immigrant deux ans après son installation et découlant du suivi assuré par l'OMI ». Elle déplore à cette

occasion que le PAP prenne « pour indicateur central le taux de CAI signé, en affichant un objectif de 90 % ».

Le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale partage pleinement le souci de la Cour de ne pas s'en tenir à une logique purement quantitative de la performance, qui privilégierait à titre exclusif le taux de signature du contrat. Il s'attache d'ailleurs, à l'occasion des restitutions régulières relatives à la mise en place du CAI et du service public de l'accueil, à préciser les caractéristiques des personnes accueillies, à la lumière notamment des prescriptions faites, ainsi qu'à apprécier l'effectivité de la participation des signataires aux formations décidées. Ces éléments de connaissance constituent en effet des données indispensables pour mesurer l'efficacité globale du dispositif et y apporter les correctifs nécessaires. C'est la raison pour laquelle la DPM a fait le choix de retenir dans son projet de performance au titre de la sous action « accueil des nouveaux migrants » de l'action « intégration » non pas un objectif unique de signature du contrat, mesuré par un indicateur quantitatif (taux de signature du contrat) mais deux objectifs, assortis d'indicateurs plus fins. Il s'agit en effet d'augmenter d'une part, la proportion de primo arrivants bénéficiaires des prestations du service public de l'accueil qui suivent la formation civique (ce qui permettra d'apprécier à la fois le degré d'acceptation du contrat par ceux à qui il a été proposé et le respect, par ceux qui le signent, de leur engagement à suivre une formation considérée comme fondamentale par les pouvoirs publics), d'autre part le pourcentage de primo arrivants non francophones bénéficiaires des prestations du service public de l'accueil qui obtiennent une certification élémentaire attestant un niveau satisfaisant de français à l'issue de la formation.

Pour autant, il est indispensable de construire et de renseigner des indicateurs d'intégration, quelles que soient les difficultés conceptuelles et méthodologiques rencontrées. Des travaux en ce sens sont d'ores et déjà conduits par le Comité européen des migrations internationales du Conseil de l'Europe depuis plusieurs années, ce qui permet une amorce de comparaison internationale. Surtout, l'installation récente de l'Observatoire des statistiques de l'immigration et de l'intégration, sous l'égide du Haut conseil à l'intégration, doit permettre de répondre à cet objectif. En effet, cette instance a notamment pour vocation d'alimenter la réflexion sur les indicateurs de l'intégration, d'élaborer des outils pour mieux évaluer l'application des politiques de l'intégration et de favoriser l'état statistique des situations de performance ou d'exclusion afin d'améliorer les processus d'intégration.

2.3. Les formations linguistiques

Le budget consacré par le FAS aux formations linguistiques connaît de fait une évolution significative depuis l'année 2003 qui prend en compte les effets de la réforme de la politique conduite par l'établissement dans ce domaine : il est porté de 35,2 M€ en 2002 (en exécution) à 50,2 M€ en 2003.

Il convient toutefois de préciser que sur ce montant, près de 10 M€ ont bénéficié au public spécifique des primo arrivants dans le cadre du CAI, pour 37 M€ consacrés aux autres publics, le solde restant affecté au soutien de projets associatifs à dominante linguistique et au renforcement de la qualité des formations. L'augmentation des moyens consacrés à l'apprentissage du français s'est poursuivie en 2004 avec l'inscription au budget du FASILD d'un montant prévisionnel de 55,5 M€ dont 27,7 M€ consacrés aux primo-arrivants signataires du CAI et 22,6 M€ aux autres publics (candidats à la naturalisation, personnes de plus de 26 ans salariées, en recherche d'emploi ou inactives présentant de bas niveaux linguistiques et un faible niveau de scolarisation).

Cet effort particulier, qui correspond à une priorité de politique publique, est confirmé dans les perspectives budgétaires 2005, grâce à l'allocation à l'établissement de moyens nouveaux spécifiquement dédiés à l'accompagnement du CAI (cf. supra : + 19,9 M€ dont 16,9 consacrés au développement des formations linguistiques et 3 aux formations civiques et Vivre en France). L'accueil des personnes primo arrivantes (illustré notamment par le financement des prestations susmentionnées) constitue d'ailleurs l'une des principales priorités structurelles affichées par le FASILD dans le cadre de son plan stratégique 2004-2006 adopté en janvier dernier, sur lesquelles il fonde ses programmes d'intervention territorialisés.

La réorientation et l'abondement des moyens du FASILD en faveur de l'acquisition ou de la meilleure maîtrise de la langue française répondent à un choix volontariste de politique publique. Pour autant, on ne peut considérer que ce choix aurait conduit à pénaliser les immigrés installés en France depuis plus longtemps en créant des effets d'éviction à leur détriment sur les autres postes de dépenses du FASILD. Les éléments chiffrés précisés supra indiquent qu'ils ont continué de bénéficier largement des actions de formation linguistique ou d'amélioration de la qualité des formations financées par le FASILD, et ce malgré le lancement puis la diffusion du CAI. Ainsi dans le budget 2004, les crédits destinés au financement de ces interventions s'élèvent-ils à plus de 28 M€, soit la moitié de la dotation affectée à l'apprentissage du français. Ce montant devrait a minima être reconduit dans le budget 2005. En outre les crédits consacrés par l'établissement au domaine « connaissance et exercice des droits », qui constitue l'un des axes privilégiés d'intervention du FASILD en faveur de ces publics, connaissent une progression favorable : 26 M€ en BP 2003, 27,5 M€ en BP 2004 et 29,5 M€ en exécution prévisionnelle (DM3).

Ainsi que le rappelle la Cour, le premier niveau de maîtrise de la langue française reconnu et valorisé dans le cadre du CAI par la délivrance de l'attestation ministérielle de compétences linguistiques (AMCL) pourra et devra ne constituer qu'une étape s'inscrivant dans le cadre d'un véritable parcours linguistique approfondi permettant un accès effectif au droit commun de l'emploi et de la formation (formations pré-qualifiantes,

formations qualifiantes, emploi). C'est pourquoi, en application des décisions du comité interministériel à l'intégration d'avril 2003, le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale a engagé des travaux visant à la conception et à la mise au point d'un dispositif global d'évaluation et de validation des connaissances langagières, adapté à l'ensemble des publics migrants, depuis les non-lecteurs / non-scripteurs jusqu'aux lecteurs / scripteurs, et conduisant à une certification nationale. La conduite de ces travaux a été confiée à la Délégation générale à la langue française et aux langues de France du ministère de la culture et de la communication. La réflexion associe par ailleurs le ministère de l'éducation nationale et le centre international d'études pédagogiques, le FASILD, ainsi qu'un certain nombre d'experts linguistes universitaires ou professionnels de la formation. Un référentiel pour la valorisation des niveaux élémentaires à d'ores et déjà été élaboré en juillet dernier et les travaux se poursuivent pour la mise en œuvre de la chaîne de certification. Ce premier niveau de validation (appelé A1.1) a été établi en référence au premier niveau du diplôme d'études en langue française (DELF) et en conformité avec le Cadre européen commun de référence pour les langues. Il correspond, pour sa partie orale, à l'AMCL, et représentera donc la reconnaissance exigée a minima dans le cadre du CAI.

La Cour recommande de réorienter les formations linguistiques vers l'apprentissage de la langue écrite. Cette préconisation s'inscrit précisément dans le droit fil des travaux relatifs à la conception d'un nouveau référentiel et du dispositif de certification qui lui sera associé. Les réflexions développées dans ce cadre conduisent en effet à s'interroger sur l'opportunité de relever le niveau d'exigence aujourd'hui retenu dans le cadre du CAI, notamment en introduisant un objectif de maîtrise de compétences écrites en français, au minimum au niveau retenu pour l'oral (soit le niveau A1.1). D'autant que l'observation des objectifs linguistiques adoptés par les pays européens ayant mis en place des mesures d'accueil comparables révèle la modestie de l'ambition de la France en termes d'acquisition de langue française. C'est pourquoi les travaux se poursuivent pour réunir à l'horizon 2006 (année de généralisation du CAI) les conditions d'une offre de formation certifiée intégrant des compétences écrites et orales à un niveau élémentaire de maîtrise du français. Une telle évolution facilitera les passerelles avec les dispositifs d'accès à la formation professionnelle et à l'emploi. L'adoption de cette nouvelle norme de certification devra toutefois conduire à mettre en cohérence le niveau des exigences imposées aux candidats à l'acquisition de la nationalité par voie de naturalisation.

2.4. Les autres préconisations relatives au contrat

Les autres préconisations formulées par la Cour sont, pour l'essentiel, partagées, à l'exception notable de celle qui invite à envisager, au bénéfice des immigrants déjà installés en France, la création d'un contrat reprenant tout ou partie des prestations du CAI, qui constituerait, suivant la

proposition de la Cour, une formule de « rattrapage » ou de « consolation » pour ceux qui n'auraient pu bénéficier d'un véritable accueil.

Cette suggestion paraît en effet difficile à mettre en œuvre dans un délai rapproché, principalement pour des raisons financières. A tout le moins, elle semble prématurée. Le cadre budgétaire de l'action publique en ce domaine a en effet conduit les pouvoirs publics au choix de faire porter l'effort, de manière volontariste, sur la réussite de la phase clef du processus d'intégration : celle de l'accueil, sur une période de deux ans. Des moyens très importants sont en conséquence mobilisés dans la durée au service d'un objectif ambitieux qui fera nécessairement sentir ses effets positifs sur la démarche d'intégration, laquelle se trouvera ainsi facilitée. L'efficacité de cette politique devra naturellement être mesurée, avant d'envisager l'extension du contrat à d'autres publics. En outre, il paraît particulièrement délicat de réserver le bénéfice de ce contrat, ainsi que le propose la Cour, aux cas jugés « les plus dignes d'intérêt », sans encourir un risque de rupture d'égalité, tel qu'il est précisément évoqué par la Cour. Enfin, il semble que l'intégration des personnes immigrées déjà présentes en France relève de politiques et d'instruments complémentaires de ceux de la politique d'accueil, généralistes ou spécialisés, dont l'existence n'est pas contestée, même si leur efficacité peut être améliorée.

La plupart de ces préconisations ont d'ailleurs déjà reçu une application, totale ou partielle.

▪ **Les adaptations déjà réalisées.**

La Cour suggère de donner au CAI des effets juridiques et de lui conférer un rôle substantiel. Il suggère à cet effet d'utiliser un texte législatif lui donnant force et valeur symbolique et de s'assurer que les textes d'application de la loi du 26 novembre 2003 sont susceptibles de fonder les conditions dans lesquelles le signataire pourra juridiquement bénéficier du respect des termes de son contrat dans la procédure d'attribution de la carte de résident et de naturalisation.

D'ores et déjà, les conditions de délivrance de la carte de résident visée aux articles 14 et 15 de l'ordonnance de 1945 sont d'application immédiate. Une circulaire du ministère de l'intérieur du 20 janvier 2004 relative à l'application de ladite loi précise toutefois les nouvelles conditions de délivrance de cette carte. Elle prévoit notamment que la condition d'intégration républicaine prévue par la loi relève de l'appréciation du préfet, « sur la base d'un faisceau d'indices parmi lesquels l'apprentissage de la langue française, la connaissance et le respect des principes qui régissent la République Française, la scolarisation des enfants, le suivi d'une formation professionnelle ainsi que la participation à la vie sociale...La signature du contrat d'accueil et d'intégration (...) sera également à terme un élément à prendre en compte pour l'appréciation de cette condition ».

Le gouvernement a cependant souhaité aller plus loin dans le cadre du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, en officialisant la création du service public de l'accueil au bénéfice de tous les étrangers admis à séjourner pour la première fois dans notre pays en vue d'une installation durable ainsi qu'en donnant une base législative au CAI. Les dispositions réglementaires prévues par le projet de loi préciseront les conditions dans lesquelles l'étranger signataire bénéficie d'actions destinées à favoriser son intégration et les engagements qu'il prend en ce sens.

Enfin, elles introduisent explicitement, parmi les critères permettant l'appréciation de la condition d'intégration républicaine pour l'accès au statut de résident dans les conditions prévues à l'article 14 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 (après cinq années de résidence ininterrompue en France) la signature et le respect du contrat.

La mise en œuvre de ces dispositions implique, ainsi que le souhaite la Cour, que soit assuré par l'OMI (puis l'ANAEM) un suivi minutieux du respect du contrat ; dans cette perspective, la loi prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat fixe notamment les conditions de suivi et de validation des actions prévues au contrat, dont la reconnaissance d'un niveau satisfaisant de maîtrise du français.

Enfin le rapport suggère d'organiser la « vie du contrat » en le renouvelant si nécessaire et en sanctionnant son non-respect par une procédure de résiliation. Une possibilité de renouvellement du contrat (durée d'application : un an, renouvelable une fois) est d'ores et déjà prévue, pour tenir compte notamment d'entrées en formation plus tardives ou de formations extensives d'une durée excédant le cadre annuel. Les conditions de ce renouvellement automatique devront être expressément précisées. Par ailleurs, le système de double relance (par l'organisme de formation et par l'OMI) évoqué supra doit permettre d'assurer un suivi individualisé de l'assiduité des personnes inscrites en formation et de limiter les risques d'abandon. En revanche la question de la résiliation du contrat n'a pas encore été traitée ; elle fera l'objet d'instructions particulières qui sont en préparation.

La Cour recommande d'ouvrir la signature du contrat aux mineurs de plus de 16 ans pour prendre en compte plus efficacement leur situation.

Les dispositions relatives au CAI ne sont en effet applicables qu'aux primo-arrivants majeurs, cette décision résultant d'une réflexion partagée avec les opérateurs de l'accueil (OMI, FASILD, services sociaux spécialisés) qui a conclu à la nécessité de distinguer signature du CAI et prestations spécifiques pour cette population, au demeurant minoritaire dans le dispositif. Compte tenu du lien entre l'accès au titre de résident et le contrat comme élément d'appréciation de l'intégration républicaine, il n'a en effet pas paru souhaitable de s'engager sur la voie d'une prise en compte, le moment venu, d'un éventuel refus de signature qui aurait été opposé par le

mineur. Pour autant, la prise en compte des besoins spécifiques des mineurs de plus de 16 ans constitue une réelle préoccupation. C'est pourquoi des modalités de prise en charge spécifique de ce public ont été mises au point avec le concours du ministère de l'éducation nationale, dans le souci de réunir, pour la tranche d'âge des 16- 18 ans, les conditions d'une intégration réussie. Ainsi une expérimentation pilote est conduite depuis le 1^{er} juin sur 6 départements (Bouches-du-Rhône, Nord, Hérault, Bas-Rhin, Hauts-de-Seine, Val d'Oise), qui vise à faciliter l'accès de ces mineurs à une formation linguistique et civique ainsi qu'à répondre à leur demande de formation de type scolaire (dans le cadre de la mission générale d'insertion du ministère de l'éducation nationale) ou à concrétiser un projet de formation professionnelle qualifiante. Les mineurs sont convoqués par l'OMI sur la plate-forme où il leur est délivré une information spécifique sur les modes de scolarisation. Pour améliorer la prise en charge de ces mineurs, chaque service départemental de l'éducation nationale a désigné à l'OMI un référent, chargé notamment de recevoir le jeune et de lui présenter les sites d'accueil et de formation proposés. Cette expérimentation fera l'objet d'une évaluation à la fin de l'année ; elle a vocation à être étendue aux autres départements à partir de 2005.

La Cour estime nécessaire d'assurer la prise en compte concrète des besoins différenciés d'accueil des migrants, notamment en facilitant la présence en formation.

Cette préoccupation est totalement partagée par le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale qui, en se fondant sur les enseignements de la mise en œuvre du contrat, en 2003, dans les 12 départements pilotes, a déjà pris nombre d'initiatives en ce sens.

Ainsi le cahier des charges des prestations linguistiques pour l'année 2004 a-t-il été adapté : il impose désormais aux organismes de formation une importante flexibilité de l'offre, notamment en termes de proximité géographique des prestataires, d'adaptation de la pédagogie aux besoins détectés (alphabétisation, français langue étrangère, français langue seconde ...), de souplesse dans l'intensité du parcours d'apprentissage (possibilité de formation extensive, semi-intensive ou intensive) ou dans le choix des horaires (des cours du soir ou du samedi doivent être proposés). Ces contraintes seront renouvelées dans les marchés ultérieurs.

En revanche, la suggestion de la Cour d'organiser la formation civique trois à six mois après l'accueil (et non dans les quinze jours comme actuellement) doit être considérée avec prudence. Cette perspective, si elle a en effet été évoquée, a en définitive été écartée. Sa mise en œuvre se heurte, à l'évidence, au problème d'une perte de relation avec la personne, les effets de l'éloignement se renforçant à mesure que le temps passe. En outre, sur un plan symbolique, il paraît souhaitable que l'Etat français affiche, dès le premier accueil, la priorité absolue qu'il accorde à la connaissance et au respect, dès l'arrivée du migrant, des principes et valeurs de la République.

Enfin, il ne semble pas que la langue constitue un obstacle réel à la bonne compréhension des personnes concernées (compte tenu, notamment, de l'origine de la majorité des populations accueillies) ; en tout état de cause, le choix fait par les pouvoirs publics est de faire porter l'effort sur l'interprétariat (les moyens alloués par l'OMI à ce poste de dépense seront significativement accrus en 2005) et la traduction des documents remis aux nouveaux arrivants. La même prudence semble devoir s'appliquer à la proposition de la Cour d'organiser des plates formes en soirée ou en fin de semaine : la mise en œuvre concrète de cette proposition se heurte à d'importantes difficultés matérielles.

Enfin, la prise en compte des besoins spécifiques des nouveaux arrivants a été sensiblement améliorée en 2004 par la systématisation de la prestation de bilan de prescription et d'évaluation linguistique, désormais proposée à toutes les personnes qui ne peuvent se voir délivrer sur la plate-forme une attestation ministérielle de compétence linguistique, compte tenu de leur insuffisante maîtrise du français. Cette prestation individualisée, assurée par un organisme différent de ceux qui dispensent la formation linguistique sur un même territoire, permet d'évaluer le besoin de formation de chaque signataire concerné, de prescrire un volume d'heures de formation adapté, puis d'évaluer les compétences acquises, à mi-parcours et en fin de stage.

▪ **Les adaptations engagées**

La Cour estime que des solutions de garde d'enfants doivent être négociées avec le conseil général et les caisses d'allocation familiales, par convention ou dans le cadre du comité de pilotage du plan départemental d'accueil.

Le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale partage ce point de vue, d'autant plus que les femmes représentent près de 55 % des publics accueillis sur les plates formes et qu'elles justifient compte tenu de leur situation particulière, une prise en compte spécifique de leurs besoins. C'est pourquoi les DDASS ont été invités, dans le cadre des plans départementaux d'accueil, à rechercher toutes solutions avec les partenaires locaux pour faciliter la garde des enfants. En outre les DDASS des 26 départements concernés par la mise en œuvre du CAI en 2004 ont été récemment sollicités pour produire un état des lieux exhaustif de l'offre disponible localement (notamment à proximité de la plate forme d'accueil et par bassin d'emploi ou de vie correspondant aux zones de formation linguistiques), s'agissant de la garde temporaire de jeunes enfants (haltes garderies), l'objectif étant de trouver des solutions permettant aux mères de famille de participer sans entrave aux formations associées à la signature du CAI.

III. SUR QUELQUES GRANDES QUESTIONS DES POLITIQUES D'IMMIGRATION ET D'INTEGRATION

1. La connaissance des migrations et de l'intégration

Comme l'a justement relevé la Cour dans son rapport, l'insuffisante connaissance des publics immigrés a longtemps pesé sur les conditions de la définition de la politique d'intégration. Cette politique rencontre en effet depuis qu'elle existe une difficulté qui lui est propre : il n'est pas possible de circonscrire très précisément son public, dès lors qu'il ne se limite pas aux étrangers en situation régulière ou aux immigrés suivant la définition qu'en a donné le Haut Conseil à l'Intégration, c'est-à-dire les personnes nées étrangères à l'étranger et venues s'installer en France de manière durable. D'une part, en effet, des personnes ayant acquis la nationalité française par voie de naturalisation ou à la suite de leur mariage, peuvent continuer à éprouver des difficultés spécifiques tenant à leur origine étrangère. D'autre part, les enfants des immigrés, nés en France et ayant vocation de ce fait à acquérir la nationalité à leur majorité, constituent ce qu'on appelle la « seconde génération », qui a toujours été considérée comme incluse dans les publics éligibles à la politique d'intégration. Pour certains même, le cercle des personnes « issues de l'immigration » ayant vocation à bénéficier de cette politique est encore plus large.

La difficulté méthodologique procédant de cette incertitude sur les contenus exacts des publics à prendre en compte est encore accrue par la configuration, voire la déontologie du système statistique pour lequel, s'agissant des personnes possédant la nationalité française, « l'origine étrangère » n'est pas une catégorie pertinente à prendre en compte. Comme il a été maintes fois souligné, le système français, à la différence de celui qui prévaut dans certains pays anglo-saxons, ne procède pas au recensement des « minorités » suivant des « catégories ethniques » et il n'offre donc la possibilité ni de mesurer la situation des dites minorités ni, par-là même, de concevoir à leur intention des mesures spécifiques.

Pour autant, ce ministère, tout en admettant qu'il n'y a pas de politique publique efficace qui ne repose sur un socle de connaissances suffisamment large, considère qu'il est loin d'être démuné. Les insuffisances traditionnellement relevées peuvent être comblées de deux manières. En premier lieu, s'agissant de la connaissance des publics, ce ministère estime, dans la ligne de la clarification conceptuelle intervenue sur la notion d'immigré et des premières exploitations statistiques auxquelles elle a ouvert la voie, notamment à l'occasion du recensement, que de nouvelles avancées sont possibles concernant l'appréhension statistique des enfants d'immigrés, notion qui fait intervenir le lieu de naissance et la nationalité des parents à la naissance. Il rejoint donc entièrement les préconisations de la Cour sur l'intérêt qui s'attache, pour la politique d'intégration, à la connaissance de ce public. D'ailleurs les grandes enquêtes de l'INSEE auprès des ménages se sont d'ores et déjà engagées dans cette direction puisque par exemple

l'enquête « Formation – qualification professionnelle » réalisée en 2003 apportera des informations détaillées sur le fonctionnement de « l'ascenseur social » pour les « immigrés » de la deuxième génération. De la même manière, à partir de 2005/2006, l'enquête Emploi doit permettre de suivre chaque année l'insertion professionnelle de cette même population, ainsi d'ailleurs que de la génération des entrants distingués selon leur date d'entrée sur le territoire français.

En second lieu, comme il ressort des analyses de la Cour concernant les phénomènes des ségrégations spatiales, il est clair que les populations issues de l'immigration ne sont pas également réparties sur le territoire, mais au contraire fortement concentrées dans des zones d'habitat à la périphérie des villes, elles-mêmes en situation difficile et éligibles à ce titre à des actions spécifiques sur la base de la géographie prioritaire de la politique de la ville. Or cette politique, comme il a été rappelé précédemment a fait l'objet d'un renouveau méthodologique marqué par l'adoption de la loi relative à la rénovation urbaine, consistant à évaluer et à mesurer aussi précisément que possible la situation socio-économique des personnes résidant dans les zones urbaines sensibles et à poser l'objectif de réduction de ces écarts en principe de politique publique.

La mise en œuvre systématique de cette nouvelle approche devrait fournir, de manière indirecte, des informations renouvelées, à partir d'un critère territorial, sur les populations issues de l'immigration. Du reste, la connaissance des inégalités sociales et des écarts de développement, tout comme l'appréciation de l'effet des mesures correctrices mises en œuvre par les politiques publiques devraient être facilitées par la mise en place récente de deux autres dispositifs d'observation et d'analyse privilégiant une approche par territoires : l'Observatoire des zones urbaines sensibles et l'Observatoire des territoires. Le second a été créé par un décret du 7 septembre 2004. Le premier est prévu par la loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Concernant ce dernier observatoire, la Cour a souligné à juste titre la nécessité d'articuler au plus près ses travaux avec l'observatoire de l'immigration et de l'intégration. Cette harmonisation indispensable sera assurée par un mode d'organisation et de fonctionnement des deux observatoires assurant la coordination permanente de leurs travaux. Cette coordination sera facilitée par le fait que ces observatoires n'ont pas d'autonomie organique mais sont constitués d'équipes souples et légères ayant vocation à mobiliser les producteurs institutionnels de données et de travaux de recherche.

Il faut rappeler, en effet, que la connaissance des populations issues de l'immigration va bénéficier d'un nouveau dispositif d'observation, marqué principalement par la mise en place sous l'égide du HCI d'un véritable Observatoire de l'immigration et de l'intégration. Un tel observatoire n'a jamais véritablement existé jusqu'ici puisque le HCI n'avait

reçu mandat, à sa création, que de réunir les contributions des divers ministères producteurs de données sur les flux migratoires, et que les travaux esquissés par le Haut Conseil dans son premier rapport sur les critères de l'intégration n'avaient, comme la Cour l'a noté, pas connu de suite. Cet Observatoire, dans la ligne des travaux menés, sous la période récente, par le groupe permanent chargé des statistiques du Haut Conseil, poursuivra sa mission consistant à établir les chiffres de l'immigration et de la présence étrangère en France, en procédant, au besoin, aux ajustements méthodologiques qu'appelle la mise en cohérence d'apports provenant de plusieurs sources. Sur ce point, le travail précédemment effectué par le Haut Conseil constitue une base solide. Mais aussi, cet Observatoire reprendra le fil des travaux du HCI sur la connaissance de l'intégration, en définissant une commande publique s'adressant aux organismes producteurs de données, de statistiques ou de recherches.

Comme l'a observé la Cour, les dispositifs statistiques de droit commun se sont relativement peu intéressés dans le passé à ces questions, mais le ministère estime que c'est largement faute d'avoir été sollicités. Or il est clair qu'aujourd'hui se manifeste à l'INED, à l'INSEE et dans les directions d'études et de recherches des ministères un réel intérêt pour la thématique de l'immigration et de l'intégration. On peut rappeler à ce sujet que la nouvelle formule du recensement de la population devrait fournir chaque année, et non plus à intervalle de 10 ans, une photographie précise de la population étrangère ou immigrée. C'est la formalisation de cette commande qu'on attend de l'Observatoire qui à partir de ces contributions s'attachera à une mise en forme à destination du plus large public.

Pour officialiser ce nouveau rôle attendu de lui, les missions de l'Observatoire seront précisées par décret.

Le décompte des immigrés irréguliers

Pour décompter les immigrés en situation irrégulière, la Cour évoque, entre autres hypothèses, et pour la rejeter, l'évolution du nombre des bénéficiaires de l'aide médicale d'Etat (AME). Le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale partage son avis sur la non-pertinence d'un tel indicateur. Il serait en effet très difficile de corrélérer les bénéficiaires de l'AME et les personnes en situation irrégulière parce que l'AME correspond à des prises en charge sanitaires et que toutes les personnes en situation irrégulières ne demandent pas à bénéficier de soins, notamment hospitaliers (78 % des bénéficiaires de l'AME). Il est précisé que le nombre de bénéficiaires de l'AME était au 30 juin 2004 de 155 719 bénéficiaires.

2. Les migrations du travail

2.1. Les flux migratoires et les besoins du marché du travail français

Abordant la perspective du vieillissement de la population et son impact sur les besoins du marché du travail, la Cour recommande que le

Commissariat général du Plan soit expressément chargé d'une étude sur les conséquences pour la France des flux migratoires qui doivent concerner l'Europe au cours des prochaines années.

En matière d'immigration de travail, la France a fait le choix d'une politique caractérisée par la recherche d'une adaptation souple aux besoins des entreprises et la mise en œuvre d'une procédure d'introduction de la main d'œuvre étrangère qui est à l'initiative des entreprises et gérée au plus près du terrain, dans chaque département. Ces procédures ont pu être assouplies pour certaines branches professionnelles, telles que l'informatique par exemple, ou simplifiées pour faciliter l'entrée, en France, d'étrangers appelés à occuper des emplois hautement qualifiés.

Ces choix répondent en effet aux spécificités et aux caractéristiques actuelles de la France en matière de démographie, d'emploi et de flux migratoires : à la différence de la plupart des autres pays européens, elle bénéficie en effet à la fois d'un solde démographique positif et de l'entrée, de droit, sur le marché du travail d'étrangers arrivés en France pour des motifs familiaux. Par ailleurs, un taux de chômage élevé a conduit à privilégier des politiques de retour à l'emploi, d'insertion professionnelle et des actions de revalorisation de certains métiers, notamment dans l'hôtellerie, la restauration et les travaux public. Cependant, au cours des prochaines décennies, la France devrait être confrontée, elle aussi, à un fléchissement de sa croissance démographique et à un vieillissement de sa population qui appellent de nouvelles réflexions.

Le ministère de l'Emploi, du Travail et de la cohésion sociale partage l'analyse de la Cour sur la nécessité d'anticiper sur les évolutions démographiques qui concerneront l'ensemble des pays européens et de trouver des réponses.

Dans ce cadre, le thème des migrations internationales a connu un regain d'actualité avec la publication, en mars 2000, du rapport de la division de la population de l'ONU présentant le recours à un surcroît d'immigration comme la solution à ce vieillissement de la population active, rapport vivement critiqué tant par les démographes français que par leurs collègues européens.

L'attention nouvelle portée à ces questions a permis de constater que les études sur le lien immigration-évolution économique étaient peu développées en France. Le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale a donc saisi le Commissariat général du Plan, qui a organisé un séminaire de recherche tout au long de l'année 2001 sur ce sujet. Un rapport abondamment commenté a été produit à partir de ce séminaire.

A la demande du ministère, le Commissariat général du Plan vient d'entamer une seconde phase de cette réflexion : un groupe de travail, réuni sous son égide, a pour mission de conduire une expertise sur les politiques à mener pour répondre au « choc démographique » qui s'annonce. Il a

commencé ses travaux en septembre et rendra ses conclusions en juin 2005. Si l'horizon prospectif du groupe de projet se situe en 2015, date à laquelle le basculement démographique aura certainement produit ses effets, les travaux du groupe devraient également permettre de dégager des propositions d'application plus rapprochée et donc contribuer à l'orientation des politiques publiques concernées. Il s'attachera, dans un premier temps, à préciser quand et comment se produira le choc démographique prévisible. Dans un second temps, il analysera les caractéristiques à la fois quantitatives et qualitatives mais aussi sectorielles et locales des éventuels besoins en main d'œuvre générés par le processus de vieillissement démographique. Le diagnostic étant posé, le groupe devra s'attacher à analyser dans quelles mesures des politiques publiques ciblées sur l'activité des résidents, ainsi qu'un recours à l'immigration de travail permettraient de faire face aux besoins de main d'œuvre précédemment mis en évidence.

Les réflexions seront conduites en lien étroit avec le groupe qui, au sein du commissariat général au Plan, traite de la prospective des métiers et des qualifications.

Au-delà de la conduite de cette réflexion prospective, l'enjeu consiste également à mettre en place un dispositif de veille et d'observation des besoins de l'économie, susceptible d'éclairer la question du recours à l'immigration, en y associant les partenaires sociaux. Dans ce cadre, l'informatisation du traitement des autorisations de travail dans les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, qui devrait être effective à la fin de l'année 2005, permettra de disposer d'un outil de gestion des demandes d'autorisation de travail mais surtout d'un dispositif de remontée d'informations exhaustives sur le volume et les caractéristiques de la demande et de l'offre de travail étranger en France.

2.2. La lutte contre le travail irrégulier

Le dispositif institutionnel français a pour objet la lutte contre le travail illégal et vise la lutte contre l'immigration irrégulière, désignée comme l'une des composantes de la lutte contre le travail illégal.

L'affirmation de la Cour selon laquelle « le travail irrégulier – l'expression de "travail illégal" conviendrait mieux – des étrangers fausse largement le débat sur l'immigration », et « dans l'ensemble, les services se mobilisent peu » contre ce phénomène, mérite d'être nuancée.

En effet, s'il s'agit du travail illégal d'étrangers par ailleurs en situation régulière, l'implication de ces derniers, d'importance proportionnellement égale à celle des nationaux, ne semble pas être liée particulièrement à leur situation d'étrangers et, dès lors, ne justifie pas une mobilisation et une action spécifique des services à leur égard.

S'il s'agit, en revanche, d'emploi d'étrangers sans titre dans les entreprises françaises, une action particulière se justifie effectivement dans son principe.

- *Durant la dernière décennie et jusqu'à la fin des années quatre-vingt-dix, le phénomène semble avoir plutôt régressé. Non seulement cette infraction ne représentait qu'une part très faible (entre 4 et 6 %, contre 10 % environ aujourd'hui) de l'ensemble des infractions de travail illégal, mais l'analyse des flux et de leurs caractéristiques sociologiques permet de supposer que la cause en a été davantage la diminution de ce type d'infraction sur la période que la baisse de la mobilisation des services.*

En effet, l'immigration irrégulière à cette époque a semblé plus concerner des inactifs ou des adultes à faible vocation d'accès au marché du travail, développant des stratégies de survie (recours à la solidarité communautaire, à des activités illicites ou à des dispositifs d'accueil provisoires), que des actifs cherchant à s'orienter directement, sans autorisation, vers un marché du travail plutôt saturé. Or, le contrôle de ce type d'immigration irrégulière relève moins du dispositif de lutte contre le travail illégal que d'autres formes d'action plus spécifiquement policières visant les filières d'entrée et de séjour irrégulier ou les activités illicites par nature (prostitution, transformation et vente d'objets volés, trafics de substances ou produits illicites...etc).

- *Ce n'est que depuis 1998, avec l'émergence de pénuries de main d'œuvre qualifiée dans certains secteurs et métiers, que l'on peut conjecturer une augmentation du recours illégal à l'emploi d'étrangers sans titres, traduite par l'accroissement de l'immigration issue d'Europe de l'Est et d'Asie, dont le projet est plus nettement orienté vers l'accès direct au marché du travail, et de la verbalisation de l'emploi d'étrangers sans titre depuis 1999, même en l'absence d'impulsion politique.*

La faiblesse du bilan et des condamnations pour l'emploi de travailleurs étrangers sans titre jusqu'à une date récente ne semble donc pas due qu'à la passivité supposée des services de contrôle et à leur faible mobilisation, elle-même liée à une absence de priorité donnée à la lutte contre le travail illégal de 1997 à 2002. Elle peut aussi s'expliquer par une réelle diminution, certes temporaire, de l'emploi d'étrangers sans titre.

A cet égard, s'il est juste de souligner la mobilisation relativement forte des URSSAF concernant la lutte contre le travail dissimulé en ce qu'il porte un préjudice direct au financement de la protection sociale, on ne peut considérer que ces recherches soient spécifiquement orientées vers l'emploi d'étrangers sans titre, cette infraction ne relevant ni des missions ni des compétences des URSSAF et ne figurant donc pas dans leurs bilans.

Comme le regain constaté de l'emploi d'étrangers sans titre depuis quelques années nécessite sans aucun doute une mobilisation des services de contrôle, la priorité a bien été donnée à la lutte contre ce phénomène dans le plan de relance du 18 juin 2004. Elle figure explicitement dans les plans d'action des quatre secteurs d'activité prioritaires du BTP, des hôtels-café-restaurants, de l'agriculture et du spectacle, que les analyses de la DILTI désignent comme les plus concernés par ce type d'infraction.

Enfin, il convient de souligner que l'emploi irrégulier d'étrangers sans titre emprunte de plus en plus le vecteur du détachement illicite au titre de la prestation de service transnationale. Or, la DILTI de même que le plan de relance de la lutte contre le travail illégal du 18 juin 2004 mettent fortement l'accent sur ce sujet et programment des moyens d'action sensiblement renforcés pour lutter contre ces nouvelles pratiques.

3. Les politiques de logement

Au plan institutionnel, il convient de souligner que la création d'un ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, auquel est rattaché le Secrétariat d'Etat au logement, conduit à placer, comme le relève elle-même la Cour, l'ensemble des structures concernées par le logement des immigrés sous la responsabilité d'une même autorité politique, et constitue une réponse à la complexité de l'organisation administrative sur ce sujet regrettée par ailleurs. Cette forme d'organisation gouvernementale doit permettre de mieux garantir la cohérence et l'unité d'approche entre les différentes structures concernées par le thème du logement des immigrés

Il partage largement les analyses et les constats de la Cour tant dans son rappel de l'évolution des politiques publiques vis-à-vis de l'immigration que dans sa description de la situation actuelle, caractérisée notamment par une concentration des populations issues de l'immigration et l'évolution trop fréquente de certains quartiers en espaces de ségrégation urbaine et de relégation sociale. Il lui apparaît nécessaire néanmoins d'apporter des précisions ou de faire part d'éléments de réponse sur certains points.

S'agissant de la mixité sociale, c'est au niveau local, où résident les tensions les plus importantes entre mixité sociale et droit au logement, comme le relève la Cour, qu'il paraît souhaitable de développer les instances permettant de clarifier les orientations en matière de peuplement, sur la base d'une approche concertée. Les dispositions nouvelles relatives au Programme local de l'habitat devraient ainsi prévoir que figurent explicitement dans ce document les axes principaux devant guider les politiques d'attribution des logements locatifs sociaux

La Cour, ensuite, après avoir noté que, en matière de logement, le recours à des politiques de droit commun « n'apparaît pas infondé », fait observer que celui-ci se heurte à une lacune majeure, l'insuffisance de l'offre de logements à coût modéré, qu'il s'agisse de logement locatif social, ou de logement privé.

Le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale partage le diagnostic selon lequel la production de logements locatifs à coût accessible est, en la matière, une des clés de résolution du problème. C'est l'une des raisons pour lesquelles un effort de développement massif de l'offre de logement a été retenu comme un axe majeur du projet de loi de cohésion sociale présenté en Conseil des Ministres le 15 septembre ; celui-ci prévoit en effet la production de 500 000 nouveaux logements locatifs sociaux sur 5 ans de même que, sur la même période, le développement de logements à loyers maîtrisés dans le parc privé, à hauteur de 200 000 logements.

S'agissant enfin du thème de l'intégration, il est tout d'abord permis d'observer qu'il paraît exagérément réducteur de mesurer l'intérêt porté à cette problématique à l'aune du nombre de mesures se rattachant à la question du logement adoptées lors du comité interministériel de l'intégration du 10 avril 2003. De même l'analyse faite par la Cour de la portée de ces mesures paraît méconnaître le fait que le délai d'un an est forcément trop court pour faire une juste évaluation dans un domaine aussi complexe ; il n'est pas non plus inintéressant, même si certaines mesures étaient déjà en projet, qu'elles trouvent écho et cohérence dans le cadre de l'expression publique forte à laquelle donne lieu la réunion d'un comité interministériel. Sur le fond, la Cour fait sienne la distinction opérée par le groupe de travail du Conseil national de l'habitat (CNH) auquel une réflexion sur le thème des discriminations a été confiée par le Ministre chargé du logement, entre discrimination individuelle et discrimination collective ou systémique. Elle invite les pouvoirs publics, sur la base de cette réflexion, à « définir les mesures concrètes permettant de s'assurer que les refus d'attribution de logements sociaux à des demandeurs issus de l'immigration ne le sont que pour des raisons objectives ». Le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, qui rappelle que ce rapport n'a pas encore été remis officiellement, ni débattu en assemblée plénière du CNH, déposera devant le Parlement en fin d'année ou au début de l'année prochaine un projet de loi « Habitat pour tous » qui comprendra un volet relatif aux attributions. La commission de médiation verra son autorité renforcée dans ce cadre et pourra saisir le Préfet ou l'autorité déléguée du contingent préfectoral afin qu'il désigne à un organisme de logement social le demandeur de logement dont la demande n'aura pas été satisfaite dans certaines conditions précisées au niveau local.

Sur les foyers de travailleurs migrants (FTM)

La forme particulière de logements que constituent les foyers de travailleurs migrants doit évoluer après traitement vers le statut de résidence sociale. Le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale souscrit à l'analyse des causes qui en ont retardé le traitement.

Dans la mesure où le non-traitement des FTM suroccupés pourrait remettre en cause la crédibilité du plan de traitement, le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale partage les préconisations de la

Cour, qui consistent à se doter de positions claires et fermes pour traiter ces FTM en sortant durablement de la logique de "village", dans lequel le gestionnaire perd son autorité et les moyens d'exercer ses responsabilités, et en faisant participer les résidents aux surcoûts issus de la suroccupation.

Les recommandations de la Cour relatives à la nécessité d'un traitement rigoureux, au moyen d'une « action résolue, et au besoin répressive », constituent un encouragement aux travaux déjà entrepris, à l'initiative et sous l'égide de la CILPI, en vue de définir, pour les foyers concernés, un plan d'action coordonné de résorption de la suroccupation. Enfin, le ministère juge, comme la Cour, que, sur ce point, un positionnement ferme du préfet dans ses prérogatives au titre de l'ordre public sera décisif.

Concernant la question du vieillissement des personnes hébergées en FTM, la Cour signale l'insuffisance des progrès en matière d'accompagnement social et de mise en œuvre des préconisations du rapport de l'IGAS.

Le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale partage ce constat : les transformations du bâti avancent probablement plus vite que la mise en place de réponses sociales locales adaptées. Il faut donc organiser une relance de cet objectif auprès des services déconcentrés.

Sur le rôle des collectivités locales, la Cour signale à plusieurs reprises les réticences des collectivités locales (communes surtout) à apporter des solutions au mal logement de nombreux immigrés. Elle insiste notamment sur l'enjeu que cela représentera dans la mise en œuvre des délégations conventionnelles des aides à la pierre. Ce point est effectivement essentiel : l'amélioration du logement des immigrés, et particulièrement le traitement des FTM, se heurtera à d'importantes difficultés, voire des blocages, si ces objectifs ne sont pas clairement indiqués dans les conventions de délégation (et dans les PLH et PDALPD qui leur serviront de référence). Aussi, conformément aux vœux de la Cour, est-il prévu que des instructions soient données aux préfets en vue de veiller, dans l'élaboration des délégations conventionnelles, à ce que des moyens exceptionnels soient attribués aux collectivités ayant à financer un projet de traitement de foyer "afin que les enveloppes courantes n'en soient pas durablement affectées".

REponse DU MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES

Le ministère des affaires étrangères (MAE) est en accord avec bon nombre de constats et de recommandations du rapport de la Cour, notamment la proposition de transférer au réseau consulaire la fonction de placement actuellement assurée par l'Office des migrations internationales (OMI) dans certains pays.

Il souhaite cependant émettre les observations suivantes.

Sur la politique des visas :

D'une manière générale, le MAE ne partage pas l'avis de la Cour selon lequel la politique des visas ne serait pas clairement définie, même s'il est entendu qu'une large part de cette politique relève dorénavant de la compétence de l'Union européenne. Lutter contre l'immigration irrégulière, tout en favorisant la venue des acteurs de nos relations bilatérales, constitue le principe fondamental de la politique des visas, auquel s'ajoute l'objectif de lutte contre le terrorisme qui bénéficie d'une priorité croissante depuis l'automne 2001.

Comme le relève la Cour, les services des visas travaillent dans l'ensemble avec un grand professionnalisme et beaucoup de dévouement, dans un contexte international de plus en plus difficile : développement spectaculaire de la fraude, risques sécuritaires croissants...

Avec 20 % du total des visas délivrés, la France est le deuxième partenaire Schengen, après l'Allemagne. Elle est aussi le pays européen opposant, d'assez loin, le taux de refus le plus élevé aux demandes de visas, preuve de la vigilance qu'exercent nos postes diplomatiques et consulaires, ainsi que de l'apport des visas à la lutte contre l'immigration irrégulière.

Il convient, à ce propos, de réfuter une affirmation trop souvent véhiculée, qui établit un lien entre les visas et les étrangers en situation irrégulière. Un tel lien n'est aucunement démontré. Les arrivées d'étrangers munis d'un visa en France s'effectuent majoritairement par la voie aérienne, voie aujourd'hui bien maîtrisée. Le nombre d'étrangers en situation irrégulière arrivés sous couvert d'un visa doit être rapporté, dans un contexte plus large, aux mouvements clandestins de populations, multiples et variés, qui se font naturellement par terre (route et voies ferrées) par voie maritime. Les missions d'évaluation des experts européens dans le cadre Schengen ont d'ailleurs mis en évidence le manque d'étanchéité de nos frontières terrestres et maritimes. L'affirmation selon laquelle 80% des « sans papiers » seraient venus en France sous couvert d'un visa de tourisme n'est étayée par aucune preuve sérieuse. La Cour souligne d'ailleurs avec raison, dans son rapport, les difficultés statistiques pour estimer le nombre et l'origine des personnes en situation irrégulière sur le territoire.

On ne saurait donc parler d'« échec », ni d'« errements » de la politique des visas, même s'il est inévitable que l'instruction annuelle de quelque 3 millions de demandes se traduise par certaines erreurs. Mais l'arbre ne doit pas cacher la forêt.

Sur les moyens des services des visas

La Cour souligne à juste titre l'insuffisance des moyens des services visas en termes de personnels, d'équipement informatique et de conditions d'accueil des demandeurs.

Le déficit global et chronique d'agents (de l'ordre de 114 agents, en appliquant les ratios actuels – que l'évolution des procédures va conduire à modifier) rend inévitable, lors des pics saisonniers, le recours à des vacataires, lesquels ne se voient pas confier la signature des vignettes visas.

Le MAE s'emploie depuis plusieurs années, compte-tenu des moyens financiers dont il dispose, à améliorer les conditions d'accueil des demandeurs. De nombreux travaux de rénovation ont été effectués dans de gros postes consulaires, et cet effort immobilier (important pour l'image de la France à l'étranger) sera poursuivi.

Il va de soi que cet effort serait grandement facilité si le MAE bénéficiait de la totalité du retour des recettes visas, comme la Cour l'a suggéré. En effet sur plus de 70 M€ de recettes en 2003, seuls 22 millions sont revenus au MAE. Le ministère de l'économie et des finances tire argument de la nature supposée fiscale de ces recettes pour en refuser la pleine rétrocession au MAE, ce qui paraît très discutable.

Compte tenu des contraintes budgétaires actuelles, le MAE explore un certain nombre de pistes susceptibles de générer des économies de personnels et de permettre des redéploiements au profit des postes à très forte pression migratoire : rationalisation du réseau diplomatique et consulaire ; possibilités de représentation par un partenaire Schengen (dans l'attente de pouvoir créer de véritables « bureaux européens » des visas, dont la mise en place se heurte actuellement à des difficultés juridiques) ; externalisation de certaines tâches non régaliennes. Mais force est de reconnaître qu'il n'y a pas de commune mesure entre les économies budgétaires réalisées du fait de la pénurie de personnel dans les services consulaires et les recettes supplémentaires que l'État recueillerait grâce à un meilleur fonctionnement des services visas.

Sur le développement des fraudes

La Cour insiste, à juste titre, sur les divers types de fraudes dont la responsabilité ne saurait – sauf exception – être imputée à nos postes. Le phénomène n'est pas nouveau, mais prend une ampleur considérable en raison de l'accroissement de la pression migratoire dans de nombreux pays (d'Afrique et d'Asie notamment), des profits financiers qu'en tirent mafias et filières organisées et de ce que permettent de plus en plus aisément les

développements de l'informatique. La corruption est endémique dans certains pays d'Afrique, où elle est également le fait des administrations locales (voire de certaines autorités politiques).

Les contrôles rendus nécessaires par le développement des fraudes exigent une très forte mobilisation des services concernés. La loi sur la maîtrise de l'immigration du 26 novembre 2003 a permis d'enregistrer un certain nombre d'avancées (par exemple, le sursis à la délivrance d'un visa en cas de doute sur l'authenticité d'un acte d'état civil produit), qui se sont même traduites, à l'instigation du MAE et malgré certaines pesanteurs, par la modification d'articles du Code civil.

Vu du MAE, une nouvelle modification de la législation paraît s'imposer s'agissant du lien entre mariage et nationalité, afin de prévenir l'apparition de situations choquantes.

Sur le développement de la bi-nationalité

Le développement de la bi-nationalité est dû, comme l'a indiqué le HCI, au fait qu'aucune disposition du droit français n'interdit la bi-nationalité ou la multi-nationalité. Mais il convient de préciser que l'acquisition par un Français d'une nationalité étrangère n'a pas non plus pour effet de lui faire perdre automatiquement sa nationalité française. Cette perte ne peut intervenir, en-dehors des cas relativement rares de déchéance et de retrait de la nationalité française, qu'à la suite d'une manifestation expresse de volonté de l'intéressé.

La seule exception à cette règle résulte de l'application des dispositions de la Convention n°43 du 6 mai 1963 du Conseil de l'Europe sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités, qui prévoit la perte automatique de la nationalité d'origine en cas d'acquisition de la nationalité d'un autre Etat signataire.

A cet égard, la Cour regrette que cette Convention n'ait pas produit les effets escomptés en matière de réduction des cas de bi-nationalité. Ce constat de relative inefficacité semble devoir être tempéré, puisque l'application de ce texte a empêché un nombre significatif de conjoints au sein de couples bi-nationaux d'acquérir une seconde nationalité. On peut regretter, en revanche, que seuls huit pays (Autriche, Belgique, Danemark, France, Italie, Luxembourg, Norvège et Pays-Bas) l'aient ratifiée à ce stade.

Sur les étrangers en situation irrégulière

Le problème des étrangers en situation irrégulière sur le territoire conduit la Cour à formuler des propositions, notamment la création d'un « comité mixte ministère de l'intérieur / ministère des affaires étrangères, chargé de définir une politique de visas pays par pays » et l'examen d'un « remodelage du réseau consulaire français ». Ces propositions n'emportent pas la conviction du MAE pour les raisons suivantes.

En premier lieu, on ne saurait définir pays par pays une politique de visas, mais tout au plus des quotas de main d'œuvre. Outre que ce type de décision paraît relever au premier chef du ministère en charge des affaires sociales, la définition de quotas ne correspond ni à nos traditions nationales, ni à la ligne adoptée jusqu'à présent par le Gouvernement.

En second lieu, l'instruction et la délivrance des visas sont de la compétence des postes diplomatiques et consulaires, dont l'activité dépend du seul MAE. Il en va de même pour le remodelage du réseau consulaire, processus permanent (cf. la stratégie ministérielle de réforme du MAE).

La question, qualifiée de « récurrente » par la Cour, n'est peut-être pas de savoir si les services des visas doivent passer « sous le contrôle du ministère de l'intérieur ». La lutte contre l'immigration irrégulière n'y gagnerait d'ailleurs pas nécessairement en cohérence, étant précisé que la coopération locale est le plus souvent très bonne entre les services consulaires et les attachés de sécurité intérieure et qu'au niveau des Administrations centrales, les services compétents (DFAE, DLPAJ et DCPAF) travaillent en étroite concertation.²³⁸

Le vrai problème – qui n'a pas encore trouvé de solution satisfaisante – touche plutôt à la volonté des pouvoirs publics et à la capacité d'éloigner les étrangers en situation irrégulière, à commencer par les déboutés du droit d'asile.

Le développement de la biométrie (cf. les dispositions de la loi du 26 novembre 2003 relatives à la prise d'empreintes digitales des demandeurs de visas) et celui de la future banque européenne de données sur les visas (VIS), qui devrait être opérationnelle d'ici 2007, constitueront des avancées majeures, au bénéfice des services de police, pour l'identification des contrevenants et l'obtention des laissez-passer consulaires. Encore faudra-t-il – outre la volonté politique – que les moyens nécessaires à l'identification et à l'éloignement effectif des irréguliers soient mis à la disposition de la police, si l'on veut atteindre l'objectif de « zéro étranger en situation irrégulière » évoqué par la Cour.

Sur le thème « Europe et immigration » (Annexe I du rapport)

A la suite des attentats de Madrid et de la Déclaration des Chefs d'Etat et de Gouvernement du 25 mars 2004 sur la lutte contre le terrorisme, les contrôles aux frontières sont devenus un chantier prioritaire, aussi bien pour l'Union que pour les Etats membres.

La création d'un système intégré de gestion des frontières extérieures a été inscrite dans le projet de Traité constitutionnel. Sa réalisation a déjà

²³⁸ L'insuffisance de contacts entre postes consulaires et préfectures résulte principalement de la charge de travail des préfectures, dont les services des étrangers sont débordés.

connu un développement important après les Conseils européens de Séville et de Thessalonique. L'élaboration de textes communautaires se poursuit en dépit des problèmes soulevés par l'élargissement et les nouveaux voisins de l'Union. Ainsi, le contrôle aux frontières extérieures de l'Union fait l'objet d'une proposition de règlement du Conseil de l'Union établissant l'obligation pour les autorités compétentes des Etats membres de procéder au compostage systématique des documents de voyages des ressortissants de pays tiers au moment de franchissement des frontières.

Au niveau opérationnel, deux centres de contrôles des frontières maritimes ont été mis en place en Espagne et en Grèce et ont déjà engagé des actions concrètes de contrôle en mer, en coopération entre plusieurs Etats membres. La mise en place de l'Agence pour les frontières extérieures s'inscrit également dans ce contexte.

Sur l'impact des aides au retour

La Cour relève un « échec des aides au retour ». S'il est exact que l'impact des aides au retour est jusqu'à présent demeuré limité, il n'est pourtant pas sans intérêt de noter que les premiers résultats obtenus par la coopération, dans le cadre du premier programme mis en œuvre au titre de la nouvelle politique de codéveloppement (Fonds de solidarité prioritaire Codéveloppement Mali), sont plus encourageants. Alors que le nombre des retours au Mali, au titre des programmes précédents, n'avait jamais dépassé 30 à 40 par an, ce chiffre s'est établi à 92 en 2003, première année d'application du programme (et ce malgré un gel des crédits pendant la moitié de l'année environ) et devrait approcher 200 cas en 2004.

Ces résultats s'expliquent, selon le MAE, à la fois par un accompagnement beaucoup plus poussé des porteurs de projets (aide assurée par des ONG spécialisées, et qui porte à la fois sur la conception du projet et sur sa mise en œuvre) et par la confiance plus grande manifestée par les populations-cibles, grâce à la clarification du concept de codéveloppement. La réalisation d'un programme analogue au Sénégal, à compter du mois d'octobre 2004, permettra de le vérifier.

Sur la collaboration avec les pays d'origine et le codéveloppement

Le MAE s'accorde avec la Cour sur le caractère nécessairement global de la collaboration qu'il convient d'entretenir avec les pays d'origine.

Toutefois, d'éventuels engagements français en matière de visas ne sauraient porter que sur des quotas d'introduction de main d'œuvre (telle n'est pourtant pas la ligne actuelle du Gouvernement) et non sur la délivrance de visas de court séjour (visites familiales ou touristiques).

D'une manière générale, nous ne pouvons pas établir de lien entre la délivrance des visas et la collaboration du pays d'origine dans l'éloignement de ses ressortissants en situation irrégulière. Ainsi que le souligne la Cour, la solution à ces problèmes est souvent européenne, comme

l'illustre la volonté récente de l'Union européenne de conclure – en dépit des réticences rencontrées (exemples du Maroc, de l'Algérie, de la Chine) – des accords de réadmission avec plusieurs pays d'origine.

La globalité, en revanche, pourrait se traduire (c'est déjà le cas dans notre dialogue avec certains pays d'origine) par des initiatives en matière de codéveloppement.

Ainsi, avec deux des principaux pays d'émigration vers la France (le Mali et le Sénégal) ont été mises en place des instances de concertation (le Comité franco-malien sur les migrations et le Comité mixte franco-sénégalais pour le codéveloppement et les migrations), qui permettent d'aborder, à haut niveau, à la fois l'ensemble des questions liées aux migrations (contrôle des flux migratoires, intégration des migrants de ces deux pays en France, etc) et les projets de codéveloppement élaborés conjointement.

Il est désormais permis de considérer qu'un consensus est en train de se former autour de la définition du codéveloppement :

- 1. Au plan interne, ainsi qu'en témoigne le constat de la Cour, « quatre définitions largement concordantes permettent aujourd'hui de cerner la notion de codéveloppement dans une acception nouvelle ». Les textes du HCCI et du CES cités par la Cour comportent en effet des définitions très proches de celle qu'a arrêtée le Conseil des ministres.*
- 2. Au plan international, outre le dialogue 5 + 5 et la déclaration de TUNIS évoquées par la Cour, il convient de mentionner que :*
 - l'OIM (Organisation internationale des migrations) attache une grande importance au codéveloppement, dont elle a une conception en tous points concordante avec l'approche française ;*
 - l'Union européenne, même si elle utilise rarement le terme, a fait sienne la notion de codéveloppement, notamment dans une résolution du Conseil de juin 2003 mentionnée par la Cour et concernant d'une manière générale les rapports entre migrations, contrôle de l'immigration illégale et développement. Cette résolution, même si elle n'emploie pas explicitement le mot « codéveloppement », entérine la conception française en la matière. Par ailleurs, la Commission européenne a élaboré un programme, dénommé AENEAS et doté de 240 millions d'euros sur quatre ans, dont le démarrage est prévu avant la fin de l'année. Il aura vocation à financer des actions de prévention de l'immigration clandestine et de lutte contre celle-ci. Les actions éligibles au financement AENEAS seront, certes, surtout des mesures policières mais le règlement intérieur du programme a consacré une interprétation large de la notion de prévention, qui permettra le financement d'actions de codéveloppement au sens où l'entend la France ;*

- le G8 a, pour la première fois, évoqué le codéveloppement lors de sa dernière réunion à Sea Island. Le G8 ne s'est, il est vrai, intéressé qu'à un volet du codéveloppement (la canalisation vers l'investissement productif dans leur pays d'origine des transferts financiers des migrants), mais cette préoccupation concorde pleinement avec l'une des grandes priorités fixées par la Communication en Conseil des ministres du 8 octobre 2003, et les objectifs retenus par le G8 sont en pleine harmonie avec ceux de la France ;
- la Banque mondiale commence à s'intéresser à la notion de codéveloppement, dans une acception, là encore, pleinement concordante avec la conception française.

Les moyens affectés au codéveloppement montent en outre progressivement en puissance, qu'il s'agisse :

- des moyens en personnel, puisque l'Ambassadeur délégué au codéveloppement dispose désormais d'une petite équipe de collaborateurs appelée à s'étoffer ;
- des moyens financiers, même si le gel des crédits de coopération intervenu en 2003, au moment même où était créée la « cellule codéveloppement, a handicapé le démarrage de ses activités. Les programmes de codéveloppement en cours (FSP Mali et Sénégal) représentent un montant de 5 millions d'euros (chacun de ces programmes s'étendant sur trois ans). Compte tenu des projets actuellement en cours d'élaboration, l'encours de programmes sur le budget de la coopération devrait se situer en 2005 entre 12 et 15 millions d'euros (dans le cadre de programmes pour la plupart d'entre eux triennaux – soit un montant annuel de crédits d'environ 4 à 5 millions d'euros). A ce montant s'ajouteront les crédits OMI pour les aides au retour, secteur dans lequel il faut s'attendre à une montée en puissance, avec la progression du programme Mali et l'entrée en vigueur du programme Sénégal.

Enfin, la France partage pour l'essentiel les analyses de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation. Les initiatives prises par la France depuis la mise en place d'un Ambassadeur délégué au codéveloppement sont en harmonie avec les objectifs proposés par cette Commission.

Sur l'asile

S'agissant de l'asile, le rapport de la Cour met en exergue l'intérêt d'un lien entre l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et le ministère de l'intérieur, qui permettrait de tirer les conséquences d'un refus du droit d'asile. Cette idée, déjà apparue au sein de

l'administration, a été suivie d'effet puisque les nouvelles dispositions législatives et réglementaires ont créé ce lien souhaité par la Cour.

En effet, la loi prévoit, lorsqu'une demande d'asile est rejetée, la transmission par le directeur général de l'OFPRA ou le président de la commission des recours des réfugiés de la décision motivée au Ministre de l'intérieur. A la demande de ce dernier, le Directeur général de l'OFPRA communique à des agents habilités des documents d'état civil ou de voyage permettant d'établir la nationalité de la personne dont la demande d'asile a été rejetée ou, à défaut, une copie de ces documents, à la condition que cette communication s'avère nécessaire à la mise en œuvre d'une mesure d'éloignement et qu'elle ne porte pas atteinte à la sécurité de cette personne ou de ses proches.

Le décret du 14 août 2004 relatif à l'OFPRA et à la commission des recours des réfugiés prévoit la création au sein de l'office d'une mission de liaison avec le ministère de l'intérieur. La mission est consultée en tant que de besoin sur les éléments relevant de la compétence du ministère de l'intérieur utiles à l'instruction de la demande d'asile. Elle veille à l'application des dispositions concernant la transmission des décisions de l'office ainsi que des documents mentionnés à cet alinéa.

La réforme, avec le lien ainsi établi entre le ministère de l'intérieur et l'OFPRA, vise à tirer le bénéfice d'une synergie entre services.

Dans le domaine de la réforme de l'asile, la modification introduite par le décret du 21 juillet 2004 mérite d'être signalée. Ce texte donne compétence à l'OFPRA pour rendre un avis destiné au ministère de l'intérieur quant au caractère manifestement infondé ou non des demandes d'admission sur le territoire français au titre de l'asile, formulées par les étrangers qui se présentent aux frontières démunis des documents requis. Cette responsabilité incombait jusqu'alors au ministère des affaires étrangères. La décision d'admettre ou non les personnes intéressées reste une prérogative du ministère de l'intérieur, conformément aux textes en vigueur.

Ce transfert de compétence contribue à rationaliser la gestion des demandes d'asile. Il remédie à la déconnexion qui existait entre la procédure d'asile à la frontière et les procédures d'asile de droit commun. Les procédures y gagnent en cohérence et consacrent la spécificité de l'OFPRA en matière d'asile.

Sur l'évolution de la fonction de placement des Français à l'étranger

La Cour propose qu'à la faveur de la création d'une nouvelle structure, l'Agence nationale de l'accueil et des migrations (ANAM), la fonction de placement des Français à l'étranger assurée dans certains pays par l'OMI, soit transférée à notre réseau consulaire.

Une telle suggestion n'est pas totalement nouvelle. Aux termes d'une convention signée le 9 décembre 1999, le ministère des affaires étrangères, l'OMI et l'ANPE se déclaraient en effet « convaincus de la nécessité de développer un seul réseau public pour prendre en charge les questions d'emploi à l'étranger ». Dans son annexe technique (Article 1.2), la convention prévoyait, en outre, que pour chacun des postes où une double structure existait (Casablanca, Bamako, Tunis, Dakar, Varsovie, Bucarest et Montréal), « le ministère des affaires étrangères et l'OMI conviennent de créer par convention une structure locale commune dans un délai maximum de trois ans à compter de la signature de la convention de référence ». De fait, sur ces postes, seuls les bureaux de l'OMI à Montréal, Tunis et Casablanca concourent aujourd'hui à l'activité placement et, pour les deux dernières, uniquement de façon marginale.

Le MAE partage l'avis de la Cour sur l'opportunité d'une reprise par le réseau consulaire de l'activité placement de l'OMI à Tunis et Casablanca.

A Montréal, le ministère des affaires étrangères soutient l'Agence montréalaise pour l'Emploi. Or celle-ci est essentiellement une structure d'accueil des jeunes migrants auxquels elle prodigue du conseil à l'embauche, tandis que le bureau de l'OMI fait du placement direct. Ces deux structures sont complémentaires et fonctionnent à la satisfaction du public concerné, comme des autorités québécoises. Elles pourraient néanmoins se rapprocher.

A Amsterdam, le Comité consulaire pour l'emploi et la formation professionnelle et l'OMI coiffent conjointement l'association « France – emploi » qui fonctionne bien. Le réseau consulaire pourrait reprendre aisément la part de soutien de l'OMI.

ANNEXE

Données chiffrées sur les questions relatives à l'asile

Le nombre d'étrangers maintenus en zone d'attente qui ont demandé leur admission au titre de l'asile a baissé de près de 30 % entre 2001 et 2002, passant de 10 364 à 7 786. La baisse s'est poursuivie en 2003, avec 5 914 étrangers en zone d'attente ayant déposé une demande d'admission au titre de l'asile. Les causes de cette décrue sont les suivantes :

- l'affectation de moyens humains et matériels adéquats en 2002 auprès du bureau de l'asile à la frontière : 15 agents, assistés d'interprètes, auditionnent actuellement les demandeurs à Roissy, 7 jours sur 7. Aujourd'hui, les requérants sont entendus dans leur totalité, dont plus de 90 % dans les 96 heures et 80 % dans les 48 heures ;*
- la généralisation des contrôles à l'embarquement et des contrôles aux portes des avions ;*
- l'instauration de visas de transit aéroportuaire pour les ressortissants de pays d'origine de flux d'immigration irrégulière.*

4 % des demandeurs sont aujourd'hui admis sur le territoire au titre de l'asile, contre 19 % en 2002.

**REPONSE DU MINISTRE DE L'EDUCATION NATIONALE, DE
L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE**

Quelques points appellent des remarques d'ordre qualitatif et quantitatif :

Sur les chiffres qui sont cités

- *Le ministère ne dispose, dans ses systèmes d'information sur l'enseignement scolaire, que d'informations sur la nationalité des élèves et ne peut donc savoir si un élève est immigré ou non, issu de l'immigration ou pas. Par contre elle dispose de ces dernières informations dans les échantillons d'élèves dont elle suit la scolarité (panels 1989, 1995 et 1997).*

- *Sur l'enquête que mène la direction de l'évaluation et de la prospective (DEP), sur les « nouveaux arrivants non francophones », il convient de préciser ce que l'on entend par ce terme : il s'agit de tout élève nouvellement arrivé en France (depuis moins d'un an), pour lequel l'insuffisance de sa maîtrise de la langue française ou des apprentissages scolaires ne lui permet pas d'intégrer immédiatement une classe du cursus ordinaire. Ce sont ces élèves qui sont recensés dans l'enquête menée par la DEP avec trois vagues d'observation (octobre, février, mai).*

- *Globalement, 81 % des nouveaux arrivants recensés par l'enquête bénéficient d'une scolarité dans des classes spécifiques ou d'un soutien ponctuel. Dans le premier degré, les élèves sont accueillis dans une classe d'initiation (CLIN) ou bénéficient de quelques heures de soutien par le biais de cours de rattrapage intégré (CRI) tout en fréquentant une classe ordinaire. Dans les collèges et lycées, les dispositifs sont identiques : classes d'accueil (CLA) ou modules d'accueil temporaire (MAT). Enfin, pour des questions de géographie (milieu rural notamment) ou de faibles effectifs, certains départements ont développé des dispositifs supplémentaires plus souples, organisés en fonction des besoins : des enseignants spécialisés partagent leur service entre plusieurs établissements et apportent un soutien de quelques heures par semaine aux élèves non francophones qui y sont scolarisés dans des classes ordinaires. Cependant, les dispositifs d'accueil ont été mis en place de manière très inégale par les académies : sept académies y scolarisent moins de deux tiers de leurs élèves non francophones, et cinq académies plus de 90 %, voire 100 % dans l'académie de Paris.*

Sur le fond des constatations

- *S'agissant des CASNAV, il faut insister sur l'effort qui a été réalisé. Aujourd'hui, 18 académies ont un CASNAV, constitué en véritable centre de ressources académique, prolongé d'antennes départementales ou, le plus souvent, de correspondants départementaux ; 9 autres académies ont désigné*

des responsables chargés du suivi de ce dossier au sein des inspections académiques. Ces données sont publiques (sur le site Internet du CNDP).

- Il est demandé au ministère d'intégrer explicitement les difficultés des divers publics issus de l'immigration dans la hiérarchie de ses priorités et d'en afficher la traduction financière. Cette recommandation a déjà été prise en compte dans le cadre de la LOLF.

- Le rapport mentionne, sur la scolarisation de l'ensemble des élèves issus de l'immigration, « qu'il est anormal et dommageable que le ministère ne soit présent que de manière intermittente sur les plates-formes d'accueil ».

La mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration est pilotée par la direction de la population et des migrations (DPM) qui coordonne les interventions des opérateurs publics associés à son développement, notamment le FASILD et l'OMI.

Dans l'organisation telle qu'elle est arrêtée, le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche n'est pas directement appelé à intervenir sur l'une quelconque des étapes du processus d'accueil et d'intégration. De plus, les opérateurs de formations linguistiques ou civiques sont sélectionnés par le FASILD, en lien avec la DPM, sur la base d'un cahier des charges préalablement défini.

A ce titre, les Greta, appartenant au réseau de formation continue du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, peuvent être amenés à candidater. Dans ce cas, un Greta est un prestataire comme un autre. Il est toutefois satisfaisant de souligner l'action exemplaire du Greta du Velay dans une action d'alphabétisation en direction d'adultes..

- Le ministère peut, certes, relancer et sensibiliser les partenaires, mais il ne peut intervenir directement auprès des collectivités pour construire des internats. Cette mission est dévolue depuis les lois de décentralisation aux collectivités territoriales. Cependant le plan de cohésion sociale va dans le sens indiqué.

- L'Inspection générale note que « la carte des formations doit être un instrument dynamique et non le fruit d'un constat ». La circulaire de préparation de la rentrée 2004 évoque explicitement « L'optimisation de l'offre de formation dans le second degré, afin d'assurer la cohérence et la continuité des parcours scolaires, en prenant appui sur la complémentarité des établissements et, pour l'enseignement professionnel, le partenariat avec les collectivités locales et les milieux professionnels ». Il est demandé aux services du ministère d'agir dans plusieurs directions. Ainsi, notamment : « Une attention particulière sera portée aux dispositifs ou classes spécifiques destinés aux élèves à besoins particuliers (cohérence d'ensemble de l'offre, choix des implantations, qualité des projets et des partenariats) ». Les enfants et les jeunes nouveaux arrivants en France et non francophones sont définis

un peu plus loin dans le même texte comme faisant partie de ces élèves à besoins particuliers.

- La Cour exprime enfin le souhait que « la réduction des sorties sans qualification prenne en compte la forte proportion qu'y occupent les jeunes issus de l'immigration, et plus particulièrement ceux de l'immigration récente ». Les actions mises en place pour faire acquérir un socle de connaissances de base suffisamment solides préalablement à l'entrée dans une voie qualifiante sont de nature à contribuer à réaliser cet objectif de réduction des sorties prématurées.

- En ce qui concerne l'enseignement des langues et cultures d'origine (ELCO), il convient d'indiquer que l'inspection générale de l'éducation nationale va conduire une observation et une analyse de la situation dans une académie, préalablement à la tenue d'un séminaire d'étude portant sur l'évolution de l'ELCO marocain, organisé en accord avec le gouvernement marocain ; par ailleurs, elle va suivre une expérimentation de l'évolution des ELCO sur trois sites dans trois départements différents, en partenariat avec l'ambassade d'Algérie. Plus généralement, il convient de préciser que les ELCO procèdent d'accords internationaux que la France ne peut modifier de manière unilatérale.

- S'agissant de l'apprentissage du français, et plus particulièrement de l'intervention des personnels de l'éducation nationale dans « les actions de soutien aux adultes dans le cadre de l'école », le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, au travers de son réseau de formation continue, mène des actions de formations linguistiques et civiques pour des personnes qui ont signé un contrat d'accueil et d'intégration.

Les dispositifs de formation notamment linguistiques prennent en compte les réalités sociales dans lesquelles sont inscrites les personnes en proposant des formules diversifiées et des parcours personnalisés. Des actions sont également conduites en direction des parents d'élèves pour que ceux-ci s'approprient l'école dans le cadre du programme « Ecole des parents ». L'objectif est, avec notamment des intervenants du champ social, de lutter contre l'isolement des personnes et de leur permettre de mieux comprendre l'environnement socio-économique.

**REPONSE DU MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA
COMMUNICATION**

En matière d'intégration des populations issues de l'immigration, la politique du ministère a pour mission essentielle de permettre à la culture d'apporter une contribution spécifique aux politiques publiques interministérielles dans toutes leurs diversités. Les questions d'intégration sont donc au cœur des actions de développement culturel engagées pour le ministère de la culture et de la communication.

Le ministère a ainsi développé ses actions suivant trois voies :

- *la voie "territoriale", par le biais, notamment, de la politique de la ville, des contrats Etat/Régions, des contrats villes, de pays (en particulier en faveur des quartiers difficiles...). Donc, sur des territoires qui concentrent des populations immigrées ou issues de l'immigration;*
- *la voie de l'éducation artistique et culturelle, grâce à des dispositifs consacrés aux politiques de démocratisation culturelle et de "diversité culturelle" concourant à l'intégration ;*
- *dans le cadre de l'application de la loi de lutte contre l'exclusion de 1998 pour appliquer des politiques plus actives pour l'intégration ;*

Le ministère de la culture a donc concrètement privilégié une action à partir des équipements de proximité, notamment autour de la lecture publique et des technologies de l'information et de la communication :

- création des « Ruches », bibliothèques et médiathèques de proximité en relation directe avec les acteurs associatifs de quartiers.

- développement des conventions avec les délégations régionales du FASILD. Le Ministère collabore ainsi, depuis plusieurs années, avec l'ADRI, et l'EPRA, regroupement de radios associatives favorisant l'intégration des personnes issues de l'immigration.

- le ministère de la culture et de la communication a également contribué à la création d'emplois aidés (plus de 24.000 emplois) dans le secteur culturel auprès d'associations de regroupement des publics spécifiques, dont ceux nombreux issus de l'immigration.

La priorité du ministère : faire de la culture un facteur de cohésion sociale et d'intégration

- *Par ses relations internationales, le développement de ses politiques de publics et de formation, ses recherches et études, le ministère de la culture et de la communication joue un rôle essentiel dans le*

partenariat avec les organisations du monde du travail, les organisations caritatives et de solidarité, des publics spécifiques (hôpital, administration pénitentiaire, personnes handicapées, ...).

- *Le ministère de la Culture et de la communication développe parallèlement une politique de valorisation de langues de l'immigration qui ne sont langue officielle d'aucun pays (berbère, arabe maghrébin, romani, notamment), pour les inscrire dans le corpus officiel des langues officielles. L'Observatoire des pratiques linguistiques anime, en son sein, des actions de recherche scientifique sur ces langues.*

Il soutient par ailleurs, dans le cadre de la lutte contre l'exclusion linguistique et pour leurs actions d'apprentissage du français, des organismes et des mouvements associatifs en charge de personnes immigrées.

Un dispositif d'évaluation et de validation des compétences a été créé afin de conduire à une certification nationale. Cette certification sera notamment mise en œuvre dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration.

- *La politique du spectacle vivant en faveur des populations issues de l'immigration est très active, tant par les encouragements des DRAC que par les initiatives des établissements relevant du Ministère de la culture concernés par l'accueil des cultures immigrées. Ces actions ont mis un accent particulier en faveur des musiques et danses des pays d'origine afin de leur ouvrir plus largement leurs programmes aux populations immigrées.*
- *Les Musées de France déclinent une politique novatrice et structurante. Ainsi, de nombreuses expériences ont mis en lumière le rôle de la culture dans la structuration des personnes et la lecture du monde environnant, facilitant ainsi l'insertion dans le pays d'accueil.*

Un partenariat avec la Bibliothèque nationale de France (BNF) et l'organisation des deuxièmes rencontres de services des publics des Archives et des Bibliothèques, "Interroger l'hybride, nouveau visage de l'interculturalité" ont permis de mieux appréhender et surtout de mieux comprendre le dialogue entre les cultures.

De manière plus générale, le Ministre a souhaité donner une place toute particulière dans la politique qu'il a engagée en faveur de la lutte contre toutes les formes d'exclusion, mais aussi pour la promotion de la diversité culturelle et au dialogue entre les cultures et les peuples, en particulier pour les populations immigrantes et issues de l'immigration.

- *la mission confiée à Jean-François Hébert, Président de la Cité des sciences et de l'industrie a pour but la Mobilisation des institutions*

culturelles en faveur de la tolérance, du respect des différences et du désir de vivre ensemble. Question dont l'importance est soulignée par la Cour, dans le constat général sur la "relégation" qui justifie une politique allant au delà du dispositif d'accueil des primo-arrivants. Cette mission mobilise les établissements publics, les médias publics, les DRAC et va déployer, dans la durée, différentes actions autour de ce thème pour lutter, d'une façon pédagogique, pour le respect de l'autre.

- *l'implication active du ministère de la culture et de la communication dans la création prochaine (dès 2005) de la Cité nationale de l'immigration au Palais de la Porte Dorée fera de ce lieu un lieu de mémoire vivante à vocation culturelle. Par cette action, le Ministère de la Culture a mobilisé toutes ses directions et entend ainsi montrer que la culture est un véritable lien de cohésion sociale. L'ouverture prochaine de la Cité nationale de l'immigration ne portera pas seulement sur la mémoire et l'histoire des immigrés ou encore sur leurs cultures d'origine, mais sur la valorisation de l'histoire de l'intégration dans le creuset de la République.*

**REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DU FONDS D'ACTION ET DE
SOUTIEN POUR L'INTEGRATION ET LA LUTTE CONTRE LES
DISCRIMINATIONS (FASILD)**

Introduction

La Cour des Comptes a décidé de dresser un ambitieux panorama des politiques publiques menées en matière d'immigration par les gouvernements français.

A/ Si la Cour constate que la politique d'immigration apparaît comme « mal définie », son rapport intervient à une période où les principes qui ont longtemps inspiré les discours des gouvernants en Europe et plus particulièrement au sein de l'Espace Schengen, ont largement évolué.

Ce changement récent des législations, qu'il s'agisse du code de la nationalité, des conditions de séjour et d'accès des immigrants au marché du travail, qui résulte de l'intensification des échanges de main d'œuvre et des tendances démographiques, a provoqué dans les pays européens un choc identitaire considérable, de nature à ébranler les fondements mêmes de l'Etat-Nation et en France les grands principes hérités de la Révolution.

De ce point de vue, la France n'a pas échappé au décalage entre l'affirmation d'une intangible fermeté s'agissant en particulier de l'application des grands principes républicains et la réalité des pratiques économiques et sociales.

Comme ses partenaires européens, la France cherche à élaborer des réponses à un choc identitaire d'autant plus violent que la cohérence de l'Etat-Nation est remise en cause à la fois par les constructions supranationales et les engagements internationaux de la France et par la dimension multinationale des structures économiques.

Dans son discours prononcé à Troyes le 4 octobre 2002, le Président de la République a posé les fondements d'une politique d'intégration et de lutte contre les discriminations, qui pose les termes du modèle français. En installant le Haut Conseil à l'Intégration, le Premier Ministre a défini le trépied « Accueil - Intégration - Lutte contre les discriminations ». Les 55 mesures du comité interministériel pour l'intégration d'avril 2003 ont donné le contenu de cette politique.

Dans le contexte européen, l'émergence du concept linguistique et l'obligation de maîtriser la langue du pays d'accueil, sont apparus comme une tentative de réponse aux exigences d'adhésion à la culture nationale, tout particulièrement aux Pays-Bas, au Danemark, en Autriche et en

Allemagne après l'échec de la réforme législative tendant à imposer l'adhésion à la « Leitkultur²³⁹ ».

Cette obligation de maîtrise de la langue est présentée et utilisée selon les cas, soit comme un élément de maîtrise des flux migratoires par le lien institué entre celle-ci et l'obtention d'un titre de séjour, soit comme un devoir pour l'immigrant de marquer son adhésion à la culture du pays de résidence, soit comme un élément positif et quantifiable d'intégration.

La préoccupation récente de la maîtrise linguistique dans les pays européens démontre cependant que l'objectif d'intégration est souvent loin d'apparaître comme primordial, ce d'autant que les vecteurs plus puissants que constituent le travail, le logement et l'éducation et plus généralement l'accès au droit sont très loin d'être articulés avec l'obligation linguistique et notamment l'instant où elle s'accomplit.

De ce point de vue, la survalorisation des politiques d'accueil masque dans certains pays le caractère de simple accompagnement des opérations d'admission sur le territoire et en particulier de palliatif aux difficultés des services des étrangers des préfectures, largement sous-dotés et sous-valorisés.

B/ L'accent mis sur ces politiques d'accueil, par le rapport de la Cour présentées comme une remise en ordre de la politique d'immigration, appelle les observations suivantes :

1- Si nul ne conteste la nécessaire amélioration de l'accueil des étrangers et l'harmonisation des moyens mis en œuvre à cet effet, thème sur lequel le FASILD avait d'ailleurs largement anticipé en élaborant notamment une cartographie de l'accueil, encore s'agit-il de dégager les moyens nouveaux à cet effet. Il est donc essentiel d'éviter la réorientation des crédits de l'intégration au profit de l'accueil des primo-arrivants et sporadiquement de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile.

2- Les politiques d'accueil constituent la phase la plus aisément gérable du processus d'intégration, dès lors qu'elle est concentrée sur des cycles de formation et d'information quantifiables en heures, mais elle ne peut exonérer de ce que représente la principale difficulté des politiques d'intégration, à savoir les résistances de la société d'accueil à l'accès aux droits des immigrés en particulier en matière de logement, d'emploi et plus généralement de citoyenneté. De ce point de vue, le comité interministériel pour l'intégration du 10 avril 2003 a introduit un équilibre entre les nombreuses mesures destinées à l'intégration et celles réservées à l'accueil.

3- L'effort, notamment budgétaire, mobilisé sur les derniers arrivants, dont l'entrée légale sur le territoire français résulte davantage de l'application d'accords internationaux ou de jurisprudences en matière de

239) Culture de référence.

regroupement familial, doit désormais s'inscrire dans un projet national d'intégration citoyenne et économique concernant les Français issus de l'immigration et en particulier de l'ancien empire colonial, leurs descendants particulièrement stigmatisés et les immigrés installés de longue date sur le territoire français largement victimes de la crise économique, de la relégation sociale et culturelle et de la ghettoïsation, sauf à induire un risque majeur de marginalisation des politiques d'intégration.

En conséquence, sauf à méconnaître une hiérarchie des normes, la mise en place d'une politique d'accueil renforcée, en particulier en matière de formation linguistique, ne saurait avoir un effet d'éviction sur les actions d'intégration et de socialisation menées en faveur des autres publics. Elle doit éviter d'une part de décourager les acteurs républicains et d'autre part d'introduire une division implicite entre ce qui serait une nouvelle immigration digne d'intérêt et une immigration installée pensée comme « problématique » et « peu récupérable ».

4- Si le rapport du Haut Conseil à l'Intégration de 2001 préconise de clarifier les trois blocs d'une politique que constituent d'une part l'accueil, d'autre part l'intégration et enfin la lutte contre les discriminations et de créer un contrat d'intégration, le glissement sémantique vers le contrat d'accueil et d'intégration qui valorise la contractualisation de l'accueil, lequel est pourtant régalién et non synallagmatique, peut introduire un effet d'éviction sur le « stock » des immigrés, les plus près d'avoir atteint ce qu'on pourrait considérer comme « le stade suprême de l'intégration ».

C/ L'affirmation de la Cour selon laquelle « l'intégration est une partie de la politique d'immigration » pourrait être admise si la France était un pays d'immigration récente, maîtresse de sa stratégie. Or la France se trouve comme le montre la Cour dans la situation d'une puissance au passé colonial et à l'immigration anciens confrontée davantage à la question de l'intégration de probablement 4 à 5 millions de Français et d'immigrés, pour l'essentiel originaires d'Afrique et en particulier d'Afrique du Nord, souvent issus de la civilisation arabo-musulmane, installés en général de longue date sur la territoire français.

A contrario, la politique d'immigration de la France dépend largement de ses engagements internationaux.

En conséquence, si l'analyse de la Cour peut être admise pour certains pays européens d'immigration récente, elle doit être inversée s'agissant de la France. En effet, la politique d'intégration de plusieurs milliers de citoyens français et d'immigrés « durables » doit avoir un caractère central. L'accueil des nouveaux immigrés doit s'inscrire dans cette politique et les politiques d'immigration et être articulé avec cette politique centrale.

Ainsi, la saturation de la capacité d'absorption de la société française et de son économie devrait être un élément de réglage des politiques d'immigration et par voie de conséquence de l'accueil.

De ce point de vue, la gestion de la cohésion nationale est aujourd'hui plus directement liée à la puissance des politiques d'intégration concernant les quelques centaines de millions de personnes en difficulté d'intégration qu'à la capacité de réglage des politiques d'immigration sur « les besoins prévisibles du marché européen du travail ». La subordination des premières à la seconde ne peut qu'aggraver les tensions croissantes qui touchent les populations installées.

La politique d'intégration doit donc primer sur la politique d'accueil qui n'en constitue qu'une étape, celle de la primo-intégration. Quant à la politique d'immigration, elle doit être articulée avec la politique d'intégration.

D/ La primauté des politiques d'intégration doit conduire à placer le FASILD au centre du dispositif institutionnel.

La politique d'intégration reste récente en France, puisqu'elle résulte de la création en 1988 du Haut Conseil à l'Intégration présidé par M. Marceau LONG, de la mise en place d'un Comité interministériel à l'Intégration et d'une délégation Interministérielle à l'Intégration confiée au Président du FAS de l'époque par Monsieur ROCARD, M. Hubert PREVOT. Le corps de doctrine élaboré alors par le HCI, à l'instigation de M. LONG, a permis de définir un « modèle d'intégration à la française », dont l'objectif est « dans l'égalité des droits et des obligations, de rendre solidaires les différentes composantes ethniques et culturelles de notre société et de donner à chacun, quelle que soit son origine, la possibilité de vivre dans cette société dont il a accepté les règles et dont il devient l'élément constituant ».

En se voyant doter d'un budget qui a atteint 270 millions d'euros en 1992, le FAS, en intervenant dans les domaines du logement, de la formation et de l'emploi, de l'éducation, de la famille et de la jeunesse, de l'accès au droit, de la culture et de l'audiovisuel, a été le vecteur de la politique d'intégration.

Sa gestion paritaire a permis, grâce à la présence des organisations syndicales et des grandes associations d'immigrés, de bâtir une politique partagée.

Apparue en 1998, la politique de lutte contre les discriminations raciales lancée par Mme Martine AUBRY est plus récente encore. L'extension officielle des missions du FASILD, pourtant financeur historique de toutes les associations antiracistes, à la lutte contre les discriminations date de la loi du 16 novembre 2001.

Dans les deux cas, le FASILD a joué le rôle d'amortisseur des tensions politiques liées à la gestion de l'immigration.

Son rôle d'interpellation de la société d'accueil, qu'il s'agisse des pouvoirs publics, des collectivités territoriales, des organismes et des entreprises publiques et privées, afin de lever les obstacles à la reconnaissance de l'existence et de la place des immigrés a été essentiel et ne pouvait résulter que d'une dialectique particulière, dont l'actualité n'a pas disparu.

E/ La défense d'un modèle d'intégration préféré à des mécanismes d'immigration économique de court terme, exige la poursuite de la politique de gestion paritaire originale, qui a entre autres permis d'éviter le pillage budgétaire des crédits consacrés à l'intégration et d'autre part de mobiliser le tissu associatif dans le rapprochement complexe entre les pouvoirs publics et les immigrés en voie d'intégration.

Si l'on ne dispose pas aujourd'hui, d'évaluation des besoins d'immigration en France, en revanche les besoins d'intégration apparaissent massivement concernant le stock historique de l'immigration.

Pour reprendre la terminologie choisie par la Cour, si « l'immigrant » est toléré, l'immigré est peu désiré et le Français issus de l'immigration maghrébine ou africaine toléré à regret.

L'un des paradoxes est que le centrage de la nouvelle politique d'accueil sur la maîtrise linguistique met en position de satisfaire rapidement aux conditions du contrat d'accueil et d'intégration des populations issues des anciennes colonies françaises, qui sont celles qui rencontrent très rapidement les plus grandes difficultés d'intégration.

Chapitre I : les politiques publiques face aux réalités de l'immigration

I – La dimension historique de l'immigration

Le rappel des conditions historiques de création par une ordonnance du 29 décembre 1958, du FAS, dénommé alors Fonds d'Action Sociale pour les travailleurs musulmans d'Algérie et destiné à assister et à contrôler l'immigration en provenance d'Algérie, donne l'occasion à la Cour d'énoncer l'une des constantes de la politique d'immigration.

En effet, la réponse du ministre du travail aux suggestions exprimées par la Cour, dans son rapport public pour 1963, de confier à la Caisse Nationale de Sécurité Sociale l'action sociale et familiale au profit des travailleurs étrangers, est particulièrement significative et reste d'actualité : il estime que le gouvernement ne peut dégager, sur les ressources budgétaires normales, les crédits nécessaires à une action d'envergure en ce domaine.

La constante de ce raisonnement et la vigilance des administrateurs du FAS ont permis a minima la sauvegarde des crédits dévolus aux immigrés, mais a contrario n'ont pu faire obstacle comme le souligne la Cour à une mise à la charge du FAS abusive de dépenses des administrations (dépenses

d'interprétariat, action médicale et sanitaire, accueil des demandeurs d'asile, postes FONJEP, aires de stationnement des gens du voyage, personnes ressources à l'ANPE, personnels des MOUS, production télévisuelle, publications du CNDP,...) par des pratiques de débudgétisation parfois brutale comme en 1996.

La terminologie concernant les « ressources budgétaires normales », qui éclaire le malaise politique lié à cette question a perduré jusqu'à la budgétisation intervenue au 1^{er} janvier 2001.

La Cour rappelle également à bon escient que malgré l'importance des flux migratoires en provenance des colonies et anciennes colonies, les phénomènes liés à l'immigration sont considérés comme temporaires, ce qui crée d'ailleurs un étrange collapsus entre le discours citoyen produit à l'encontre des ressortissants des territoires coloniaux et l'approche strictement économique de leur migration en métropole.

Elle met également l'accent sur l'importance des accords gouvernementaux en particulier avec les pays du Maghreb devenus indépendants, notamment dans l'arrêt de l'immigration algérienne. Il convient d'ajouter à cette remarque le développement des associations d'immigrés largement gérées ou tutellées par les pays d'origine et financées alors par le FAS. La Cour semble par ailleurs sous-estimer dans la période 1964-1983 le financement des actions de logement et le poids des foyers de travailleurs migrants.

II – La difficulté des choix publics

La Cour souligne à juste titre que la politique d'intégration a donné lieu à une subdélégation aux associations, y compris dans des domaines régaliens.

A cet égard le reproche fait au FAS de ne pas avoir cherché à rationaliser le réseau associatif est paradoxal pour au moins deux raisons :

1- En premier lieu, la liberté d'association, de valeur constitutionnelle et la distinction entre subvention et commande publique de prestations n'autorisent pas un établissement public à s'arroger un droit d'injonction et d'immixtion dans la vie associative.

2- En second lieu, l'établissement a été à maintes reprises sollicité par les pouvoirs publics pour financer des associations para-administratives, para-municipales ou plus généralement para-publiques, dont la création correspondait à des pratiques d'externalisation de la question de l'intégration.

Le recours aux associations pour pallier le désengagement des services publics des zones sensibles, l'insuffisance des effectifs de fonctionnaires et agents publics et l'absence de prise en compte par les pouvoirs publics et les collectivités territoriales des questions liées à

l'immigration ne met pas ces dernières en position de force pour imposer des orientations à des partenaires qui pallient cette carence. La multiplication des structures de médiation est illustrative de cette mise à distance des pouvoirs publics. De ce point de vue, le climat de défiance et de relégation à l'égard des associations d'immigrés et les difficultés en particulier financières qui les accablent ont eu clairement pour effet une substitution massive au profit des associations et organisations religieuses, qui tendent à devenir les interlocuteurs privilégiés des pouvoirs publics au détriment des acteurs républicains.

De même, la Cour relève la multiplication des GIP, qui ont pris le relais des associations para administratives : le FASILD s'associe à cette observation et a tenté de lutter contre la dérive dont elle est porteuse, en refusant d'entrer dans ceux dévolus à la politique de la ville et en mettant fin à l'activité de 8 des 12 dans lesquels il était impliqué. La sollicitation du FAS était d'ailleurs historiquement assez liée à sa capacité contributive. L'ambiguïté des conditions de création de ces GIP et le doublonnage de leur mission sont seuls à l'origine des difficultés de pilotage par la DPM. A cet égard, l'arrêt des activités de formation de l'ADRI n'a nullement pour origine une divergence d'approche du FASILD mais la stricte obligation d'appliquer le code des marchés publics et donc de mettre en concurrence l'ADRI dans le cadre des appels d'offres.

Enfin, s'agissant de divergences et de « polémiques » entre les institutions, elles ne sont jamais allées au-delà des débats au sein des gouvernements successifs entre les ministres eux-mêmes sur la répartition des compétences, et sur la conception même de l'intégration et de la lutte contre les discriminations. S'agissant du FASILD, les administrateurs se sont limités à contester la mobilisation des crédits du FASILD pour financer la nouvelle politique d'accueil. La Cour ne trouvera pas trace d'une quelconque polémique avec l'OMI.

III – Sur les nouvelles orientations constatées plus que choisies

La Cour déplore l'autonomie des acteurs de l'intégration et en particulier du FAS. Concernant l'établissement, l'analyse de la Cour doit être complétée par trois observations :

1- L'autonomie de l'établissement s'est toujours exercée dans le strict respect des tutelles :

1a- Le Président du FASILD et son directeur général sont nommés par décret du Président de la République, tandis que les personnalités qualifiées sont nommées par arrêté du ministère de tutelle. Le conseil d'administration est paritaire avec voix prépondérante donnée au Président. Les tutelles constituent la moitié du CA. Elles ont un pouvoir d'approbation des décisions du CA. Le contrôle d'Etat a un pouvoir de visa préalable sur toutes les décisions à caractère financier du CA. Quant aux CRILD, elles sont présidées avec voix prépondérante par les Préfets de région ou leur

représentant, lesquels en arrêtent la composition, mais aussi choisissent les personnalités qualifiées. Comme pour le CA, les décisions financières des CRILD sont soumises au visa préalable du contrôle d'Etat, à l'avis préalable des services de l'Etat, ainsi qu'au pouvoir d'opposition des Préfets de région.

Le FASILD est soumis à une multiplicité de tutelles, convoqué à de nombreuses réunions institutionnelles et partenariales, à la fois dans le cadre national, régional, départemental et local et soumis à une intensité sans équivalent d'inspections.

Son budget est depuis 2001 voté par le Parlement et fait l'objet d'arbitrages interministériels, dans le cadre du CII.

Or, contrairement à ce qu'affirme la Cour, la DPM, qui est présentée comme la victime de cette organisation paritaire, n'obtient pas, par commiseration, une contribution financière supplémentaire du FASILD, à l'issue de « certains compromis ». En effet, l'établissement public administratif dispose d'une autonomie juridique et financière qui le rend responsable de ses décisions financières, mais dans le cadre d'un budget approuvé par les tutelles.

2a- Le montant des subventions versées aux acteurs de l'intégration n'a, quant à lui, cessé de décroître, passant de 193 millions d'euros en 1992 à 147 millions en 2004 et ceci après avoir subi plusieurs débudgétisations, notamment celle de 20 millions d'euros intervenue en 1996 (avec en particulier le financement du SSAE pour 16 M d'euros) et plusieurs prélèvements (dont les 25 M d'euros en 2002 au profit de l'hébergement des demandeurs d'asile).

Dans le même temps, alors que l'augmentation des populations immigrées en difficulté d'intégration aurait justifié une mobilisation massive, l'effort global des crédits de droit commun et des collectivités territoriales n'est pas venu compenser cette baisse. Les difficultés rencontrées par la Cour pour obtenir une totalisation financière par département ministériel illustrent cette situation.

1b- S'agissant de son organisation paritaire et de ses statuts, lesquels sont modifiés en moyenne tous les quatre et cinq ans, les réformes conduites successivement en 1997, 1999 et 2002 ont confirmé et renforcé un certain nombre de principes.

2b- Des améliorations significatives ont été apportées dans la gestion interne, (procédures, restructurations, adaptation aux nouvelles règles du code des marchés publics, LOLF...). Enfin, si la Cour souligne le pourcentage élevé de petites décisions, tout en admettant sa récente réduction, il convient de rappeler que celui-ci résulte majoritairement de l'application de circulaires ministérielles (en particulier celle concernant les CLAS), de l'exigence de cofinancements multiples en particulier dans le

cadre de la politique de la ville et de la décentralisation accrue des structures nationales.

3b- Il convient de souligner que cette puissance financière est très relative puisqu'elle a culminé en 1992 avec un budget de 270 millions d'euros mais baissé depuis régulièrement jusqu'à atteindre le montant de 170 M d'euros.

Comme l'écrit la Cour, les ponctions opérées dans la plus grande opacité par la tutelle sur les crédits budgétaires réservés au FASILD à l'issue d'une convention financière tripartite, à hauteur de 25 M d'euros en avril 2002 puis de 40 M d'euros montrent bien la tentation de s'exonérer d'une gestion paritaire sans équivalent.

La Cour reconnaît par ailleurs que dès que la budgétisation a été actée « le budget du FASILD a, en fait, servi chaque année depuis 2001 de variable d'ajustement en faveur des actions d'urgence de la DPM », notamment au profit des demandeurs d'asile et lors de la mise en place du contrat d'accueil et d'intégration.

1c- De ce point de vue, on peut regretter que le CA du FASILD, qui a longtemps été la seule instance au sein de laquelle sont représentés les immigrés, soit régulièrement l'objet de mises en cause, dont la stratégie est clairement de s'exonérer de cette cogestion, alors même que les associations d'immigrés sont les véritables opérateurs des politiques d'intégration, qui n'ont de chance de succès que si elles reposent sur des structures présentes sur le terrain et en capacité d'interpellation sur les dysfonctionnements de la société d'accueil.

La montée en puissance du Conseil français du culte musulman et le développement des associations religieuses ne peuvent avoir pour effet l'abandon d'un partenariat actif avec les associations d'immigrés laïques. Concevoir une politique d'intégration sans les associations représentatives d'immigrés revient à vouloir exclure les immigrés eux-mêmes d'une politique qui s'exécuterait sans eux.

Chapitre II : le bilan de l'accueil et de l'intégration

La Cour rappelle que « les avis convergent pour estimer que la situation d'une partie des populations issue de l'immigration la plus récente n'est pas satisfaisante ». Malheureusement le même constat s'impose s'agissant d'une immigration plus ancienne, d'origine africaine et en particulier maghrébine, souvent devenue française et plus encore de ses descendants. Le phénomène de réethnisation des jeunes originaires des DOM-TOM démontre que la problématique de l'intégration et de la lutte contre les discriminations est dans la société française d'autant plus intense que l'on s'éloigne de la date d'entrée sur le territoire.

L'impasse sur le devenir social et citoyen de l'immigré ayant épuisé son temps d'utilité économique au travail et sur les perspectives de ses

enfants et petits enfants, d'abord masquée par l'illusion entretenue du retour, puis par le renvoi à la seule machine éducative des responsabilités en matière de promotion et d'insertion sociale, s'est manifestée dans les années 80 par la sortie de l'invisibilité de la deuxième génération sous la forme des violences urbaines et, passé la désillusion de la revendication de nature politique et sociale, dans les années 2000, par la montée en puissance du fait religieux.

Le FAS est ainsi resté un lieu privilégié de dialogue et de confiance des associations d'immigrés qui ont trouvé dans ses instances une structure d'écoute, de compréhension et de tentative d'élaboration collective qui contraste singulièrement avec les mécanismes de relégation et de dénégation qui ont longtemps caractérisé le droit commun.

I - Les obstacles à l'évaluation

Les difficultés rencontrées par la Cour dans l'exercice d'évaluation des moyens budgétaires consacrés aux politiques d'immigration éclairent particulièrement la situation. L'exigence des financements croisés et la dilution subséquente des responsabilités est l'illustration de la très faible mobilisation financière du droit commun. Dans le même temps, le FASILD a porté une part importante de la responsabilité du traitement des dossiers politiquement sensibles.

Plus généralement, les mesures énoncées par le comité interministériel à l'intégration au 10 avril 2003, dont un bilan a été dressé en juin 2004, impliquent financièrement, pour une quarantaine d'entre elles, le FASILD.

Parallèlement, le budget de l'établissement, comme le rappelle la Cour, a fait l'objet de ponctions régulières liées d'une part à l'absence de pérennisation de crédits liés à l'accueil des demandeurs d'asile et en particulier à leur hébergement d'urgence, tandis que l'implication des collectivités locales et en particulier des régions dans l'effort de formation linguistique des immigrés et notamment des 18-25 ans est restée très timide.

Plus globalement si, comme l'indique la Cour, les pesanteurs politiques ne contribuent pas à la clarification statistique et budgétaire permettant une évaluation sérieuse, il n'en demeure pas moins que le ratio effort budgétaire dédié aux politiques d'intégration / nombre total d'immigrés ou de personnes issues de l'immigration en situation problématique s'est dégradé compte tenu de l'augmentation très forte du dénominateur.

II - Sur les résultats peu probants

Comme l'analyse très précisément la Cour, l'environnement politique a pesé sur ce dossier de façon telle que l'effort en faveur des politiques d'intégration a été rarement assumé. Les seuls résultats tangibles, même s'ils

ne peuvent être par essence que modestes, sont ceux des organismes régis par le principe de spécialité, qui ont préservé leurs capacités d'intervention.

a) En matière de logement

Ce domaine peut se caractériser par cinq particularités :

- *un secteur libre trop souvent marqué par les pratiques de discrimination et parfois exploité par les marchands de sommeil.*
- *une offre de logement social très insuffisante.*
- *une accélération de la ghettoïsation, liée à la surconcentration des immigrés dans le logement social dégradé.*
- *une sur-occupation des foyers de travailleurs migrants, un vieillissement des occupants, une utilisation de la capacité des FTM au profit de l'hébergement des demandeurs d'asile.*
- *un échec du plan de transformation des FTM en résidences sociales lié en particulier aux résistances des collectivités territoriales.*

Si le dispositif spécifique du « 1/9 prioritaire » avait fait l'objet d'un certain nombre de détournements, le plan de transformation des FTM en résidences sociales cumule les retards et difficultés. L'accompagnement social dans les résidences sociales est souvent défaillant et la CILPI sollicite aujourd'hui le FASILD pour soutenir les organismes gestionnaires. La situation des organismes gestionnaires des FTM les plus difficiles, en particulier ceux réservés à l'hébergement des africains, est particulièrement dégradée. Les efforts du FASILD pour inclure les FTM dans le champ des contrats de ville sont restés vains.

A cet égard, malgré la baisse continue des crédits consacrés au logement, liée à la baisse du soutien économique aux FTM et au processus de transformation en résidences sociales, le FASILD reste le financeur principal des FTM.

Son action porte actuellement sur la lutte contre les discriminations, en particulier dans le logement social.

b) En matière d'emploi

Le bilan du FASILD en cette matière est à relier aux développements consacrés par la Cour à la lutte contre les discriminations, dont la paternité lui revient. En effet, outre les actions de formation, le FASILD a conduit une politique active de lutte contre les discriminations, d'une part avec l'ANPE et l'AFPA (programmes EQUAL, ESPERE, LATITUDE) d'autre part avec les partenaires privés (ADECCO, EIFFAGE, trophées de la diversité avec MRH, ...) et consulaires.

c) En matière scolaire

Il convient d'ajouter aux dispositifs « CLAS » ou « Ecole ouverte », l'implication du FASILD dans la formation des acteurs (ex. : formation à l'IUFM de Lille), les conventions portant sur la scolarisation des primo-arrivants, les conventions avec certains rectorats et les actions liées à la lutte contre les pratiques de descolarisation ou d'ethnisation, ainsi que le soutien à la parentalité, le soutien aux jeunes et les actions au profit des étudiants.

d) En matière d'apprentissage du français

Le FASILD a évalué en 2001 son effort de formation linguistique. Celui-ci concernait alors environ 45 000 personnes pour 30 millions d'euros, dont 72 % de femmes, et 8 000 primo-arrivants. Parallèlement les dispositifs dont bénéficiaient les immigrés, tels que les SIFE, ont été en constante régression et l'effort des régions faible.

Quant à l'ANLCI, créée sans moyen, elle a tenté d'empiéter sur ceux du FASILD en assimilant immigrés et illettrés, alors même que le FASILD s'est précisément évertué à lutter contre les mécanismes de discriminations qui consistent à écarter les immigrés des formations qualifiantes en les renvoyant à des insuffisances linguistiques théoriques. La mise en place des marchés publics en matière de formation linguistique par le FASILD à compter de l'année 2002 a permis de mettre un terme à la sollicitation abusive des crédits du FASILD vers des actions d'illettrisme éloignées de l'intégration.

e) S'agissant des femmes issues de l'immigration

La signature de la convention avec le SDFE de même que la déclinaison des mesures prises dans le cadre du CII s'appuient sur des moyens financiers apportés par le FASILD. Le même constat peut être fait s'agissant de l'intégration des jeunes.

f) Sur la lutte contre les discriminations

Le constat que le dispositif GIP-GELD – N° 114 – CODAC était inachevé est incontestable. Il devait logiquement déboucher sur la création d'une Autorité Administrative indépendante compétente en matière de lutte contre les discriminations. La création d'une telle autorité doit parachever le dispositif sous réserve que l'extension de son champ d'intervention à l'ensemble des discriminations n'ait pas pour effet de diluer son efficacité.

En effet, le renvoi aux CODAC, c'est-à-dire au plan local, du traitement des signalements ne pouvait réussir, dès lors que les mécanismes de discriminations systémiques et individuels y étaient produits. Seule une quasi-juridiction nationale peut donner une suite opérationnelle à ces signalements.

Le FASILD a contribué au financement du GIP-GELD et aux actions des CODAC. Il finance surtout les associations référentes qui soutiennent les victimes.

Il convient d'ajouter à ce bilan les actions culturelles, audiovisuelles, les études et les colloques financés ou conduits par le FASILD.

Chapitre IV : une démarche nécessaire qui reste à conforter

I – Sur la priorité donnée à l'accueil, première étape du parcours d'intégration

Comme il a été précédemment indiqué, le rapport du HCI de 2001 préconisait la mise en place d'un contrat d'intégration et non d'un contrat d'accueil et d'intégration.

Si les conditions d'admission sur le territoire ne peuvent être contractualisées, en revanche le « contrat d'accueil et d'intégration » peut devenir un outil de régulation des flux en déterminant les conditions de maintien sur le territoire et notamment la délivrance d'un titre de résident de longue durée.

Cette différence d'approche avec le HCI n'est pas négligeable, puisqu'elle peut avoir pour effet direct de privilégier l'accueil par rapport à l'intégration et de cibler l'effort de contractualisation sur les primo-arrivants et par conséquent les derniers entrants.

A ce stade, la nature des prestations offertes par le contrat (les stages de formation linguistique étant acquis précédemment à la mise en place du contrat) et l'absence de visibilité entre l'exécution des clauses du contrat et le droit au séjour conduisent à des taux de respect des clauses, notamment en matière de fréquentation des stages, qui restent insatisfaisants.

Pour ce qui le concerne, le FASILD a lancé dès 2003, pour la phase d'expérimentation, des appels d'offre dans le cadre de l'article 30 du code des marchés publics, qui réservaient aux signataires du CAI le bénéfice de trois prestations consécutives : prescription de formation linguistique - formation linguistique en fonction du niveau - bilan d'orientation professionnelle. Ce dispositif est articulé en amont avec l'OMI et en aval avec le service public de l'emploi.

Les marchés passés par le FASILD dans des conditions d'adaptation, de réactivité et d'efficacité soulignées par la Cour concernent, pour le même dispositif, l'ensemble des publics immigrés, primo-arrivants ou non, qui sont confrontés à une insuffisance linguistique, en coordination avec le service public de l'emploi.

Si la formation linguistique entre clairement dans le champ de l'intégration, le FASILD doit faire face à la double charge que représente la formation des signataires du CAI et le maintien a minima de l'effort en faveur des immigrés déjà installés (la Cour, comme la DPM, rappelle

utilement qu'une étude de l'INED de 1995 estime à 1,4 million les publics immigrés concernés par une insuffisance de maîtrise de la langue).

II – Sur les initiatives du comité interministériel sur les déterminants de l'intégration

Comme l'indique la Cour, le portage par le comité interministériel des 55 mesures décidées a permis de rehausser la problématique de l'intégration et de la lutte contre les discriminations. Il convient de rappeler que sur les 55 mesures, une quarantaine correspond à des actions conduites et financées au moins pour partie par le FASILD.

1- S'agissant du logement

Le FASILD ne peut qu'adhérer aux recommandations de la Cour auxquelles il convient d'ajouter :

Pour les FTM (foyers de travailleurs migrants) : un effort financier significatif en faveur des FTM les plus dégradés et les plus en difficulté et une inclusion de la problématique des FTM dans les contrats de ville.

Pour les résidences sociales : une vigilance sur les conditions de maintien de l'accompagnement social.

Pour le logement social : le FASILD prend acte des engagements pris par le plan de cohésion sociale et souhaite une vigilance particulière sur les conditions d'affectation des immigrés selon leurs origines dans le logement social le plus dégradé.

Pour le secteur dit « libre » : un soutien des pouvoirs publics au FASILD, pour donner suite aux recommandations découlant des études qu'il a commanditées sur le caractère massif des discriminations à l'égard des immigrés en matière d'accès au logement du secteur libre, en développant notamment des partenariats avec les fédérations et chambres professionnelles (FNAIM, ...).

Pour le logement des demandeurs d'asile : le FASILD prend acte de la stabilisation à la hausse des moyens consacrés à l'hébergement des demandeurs d'asile afin d'éviter la captation des disponibilités des FTM par ceux-ci.

2- S'agissant de l'apprentissage du français

Longtemps confiné dans une fonction de socialisation, l'apprentissage du français aux immigrés a été historiquement marqué par le poids des discriminations. Ainsi le renvoi massif des immigrés en demande de stages professionnels ou de formation qualifiante aux stages linguistiques a été amplement analysé comme l'un des processus permettant d'écarter ceux-ci des formations plus nobles ou plus proches de l'emploi.

Après avoir lutté contre ces mécanismes, le FASILD a mis en place, en pleine collaboration avec la DPM et le service public de l'emploi, une

série de prestations, qui tendent à éviter les effets pervers des dispositifs antérieurs : bilans de prescriptions linguistiques par des organismes distincts de ceux qui dispensent la formation, afin d'éviter les captations de publics ; formation linguistique de 100 à 500 heures permettant d'obtenir une certification linguistique ; bilan d'orientation professionnelle permettant, en lien avec le SPE, d'articuler cette formation avec des formations plus qualifiantes ou avec des filières professionnelles.

Parallèlement il a maintenu un système de subventions pour les associations qui œuvrent dans le domaine de la socialisation, avec une sensibilisation à la langue et qui sont seules en mesure d'identifier les besoins (environ 5 millions d'euros ont été budgétés pour ces actions en 2004 pour un total de 55 millions d'euros consacrés aux marchés de formation, qui devrait être majoré de 20 millions d'euros en 2005).

Si la Cour, comme la DGEFP, semble s'inquiéter des effets des appels d'offres en cette matière, il convient de rappeler :

1- Que le FASILD a respecté dès 2002 une obligation légale tout en anticipant la décentralisation

a) Le FASILD a respecté les obligations imposées par le code des marchés publics

1a- La « culture de la commande publique » résulte de l'application de l'article 30 du nouveau code des marchés publics qui soumet la formation commandée sous forme de prestations par un établissement public administratif aux exigences de la concurrence. A cet égard, la Cour, comme l'IGAS, s'est très sérieusement intéressée, dans les contrôles auxquels elle a procédé, à l'exacte application du CMP et n'a eu aucune critique à formuler sur la période du dernier contrôle, alors même que les masses en jeu ont fortement augmenté.

b) Le FASILD a anticipé sur la décentralisation

1b- Les marchés passés l'ont été essentiellement au niveau régional de façon à anticiper la décentralisation et à concevoir désormais, en partenariat avec les régions, des marchés complémentaires, articulés avec le SPE. De ce point de vue, le FASILD a une longue pratique du partenariat avec les DRTEFP, les directions régionales de l'ANPE et de l'AFPA.

Les recommandations justifiées de la Cour dans le sens d'une clarification des rôles doivent être éclairées par deux sortes de considération :

2- Les difficultés recensées par la Cour des Comptes sont principalement dues à une baisse globale des crédits alors même que les demandes se diversifient.

a) Des difficultés dues à une baisse globale des crédits

2a- Le premier bilan de ces marchés démontre largement que la mutualisation est un leurre dès lors que les cofinancements sont souvent soit inexistantes, soit en régression, soit virtuels.

De ce point de vue, le lancement des marchés publics a fait apparaître la baisse massive des crédits consacrés aux SIFE par les DDTEFP, l'absence de moyen de l'ANLCI et l'extrême réticence des régions à s'impliquer dans la formation linguistique des immigrés (un sur trois pour les immigrés de 18-25 ans).

L'éviction des petites associations conduisant des projets de socialisation ne tient pas aux effets des marchés publics, mais à la réduction des budgets hors formation linguistique des primo-arrivants, qui ont lourdement frappé les régions.

b- Alors même que les demandes se diversifient sans que le FASILD n'ait les moyens pour y répondre :

2b- Les « regrets » de voir le FASILD concevoir ses propres marchés s'accompagnent de demandes récurrentes de financements d'actions qui sont hors de son champ, y compris pour des raisons budgétaires (les demandes concernant le financement de la formation des immigrés ayant une formation supérieure au baccalauréat, des 18-25 ans, des 16-18 ans, de l'illettrisme et des déboutés de la naturalisation exigeraient un quasi triplement du budget du FASILD).

Il convient de ne pas oublier que le FASILD ne peut constituer le droit commun de la formation linguistique des immigrés et qu'il intervient en qualité de stimulateur et de vigie.

Les recommandations justifiées de la Cour dans le sens d'une clarification des rôles doivent être éclairées par deux sortes de considérations :

1/ Préserver le traitement spécifique des publics :

- Placer la formation linguistique des immigrés sous la bannière générale de la lutte contre l'illettrisme constitue une erreur d'appréciation. En effet, l'un des obstacles à l'intégration consiste précisément dans les mécanismes d'assimilation des immigrés à la carence linguistique qui contribue à leur stigmatisation.
- L'équation formation des immigrés = lutte contre l'illettrisme est particulièrement contre-productive, alors même que le FASILD combat précisément, avec le service public de l'emploi, les discriminations systémiques, les captations de stagiaires et les mécanismes qui contribuent à écarter les immigrés des formations qualifiantes.

- *La tutelle de l'ANCLI ne s'exerçant pas au ministère en charge de l'intégration, le risque de captation des crédits destinés à la formation linguistique des immigrés est sérieux.*

2/ S'appuyer sur les savoir-faire existants

- *L'ANCLI est une structure de coordination créée sans moyens et sans implantation. L'attention particulière qu'elle porte au FASILD est liée à l'insuffisance criante des crédits affectés à l'illettrisme en général :*
- *Les liens structurels entre l'ANCLI et le SPE, en particulier l'ANPE, l'AFPA, et les organismes régionaux ou locaux qu'ils soient consulaires ou professionnels étant faibles une telle réforme aurait des effets de désorganisation massifs.*
- *Le même raisonnement peut être fait s'agissant des relations avec les collectivités territoriales, et en particulier avec les conseils régionaux qui vont être les principaux partenaires en matière de formation à l'issue des lois de décentralisation*

Ceci conduit naturellement à cibler le FASILD comme opérateur privilégié de ces pratiques.

3/ S'agissant de l'emploi

- *le FASILD, dans le cadre des marchés publics précédemment décrits, a mis en place des bilans d'orientation professionnels, qui concernent aussi bien les primo-arrivants que les immigrés durablement installés sur le territoire français. Ceux-ci permettent, en articulation avec le SPE de diriger ces publics vers les formations plus qualifiantes et vers l'emploi.*
- *En matière d'accès à l'emploi, le FASILD attire l'attention sur les dangers que comporte une analyse des besoins déficitaires des branches professionnelles, qui s'exonérerait d'une analyse concomitante des compétences existant sur le marché de l'emploi en France (de même qu'en matière hospitalière, la régularisation des praticiens hospitaliers paraît prioritaire).*

III - Sur l'organisation institutionnelle

• Sur la rationalisation de l'organisation institutionnelle

La Cour décèle une contradiction entre la nature et les fonctions du FASILD et l'objectif d'insérer les immigrants dans les dispositifs d'aide sociale de droit commun. Cette contradiction n'est qu'apparente car :

- *Il n'a pas davantage abandonné le terrain des aides sociales, mais s'est, en cohérence avec la circulaire Veil en 1993, déployé*

sur le terrain de l'accès au droit, afin d'éviter les logiques d'enfermement dans la réparation sociale, et de validation implicite des discriminations systémiques.

- *Contrairement à ce qu'indique la Cour, le FASILD n'a pas étendu ses missions à l'accueil des nouveaux immigrés mais a tiré les conséquences juridiques de la mise à sa charge financière du SSAE, de l'ASSFAM, des bureaux d'accueil, des plates-formes d'accueil et de nombreuses associations travaillant à la demande des préfectures sur le primo-accueil.*
- *La loi du 16 novembre 2001, qui a étendu le champ d'intervention du FASILD et modifié sa dénomination, n'a fait que mettre en cohérence le droit avec les faits.*
- *L'établissement n'a donc pas investi les domaines de l'agence, mais il a porté le poids des débudétisations et largement financé des politiques d'accueil, dont la charge financière devrait peser sur l'ANAM, dont la création est prévue début 2005.*
- *Sauf à considérer que les politiques d'intégration devront être mises en sourdine, faute de moyens, au profit des politiques d'accueil, on voit mal en quoi les vocations du FASILD sont remises en cause.*

La Cour s'inquiète également du chevauchement institutionnel en matière de lutte contre les discriminations mais il est nécessaire de rappeler que :

- *S'agissant de la lutte contre les discriminations, la future haute autorité, qui a d'ailleurs un champ plus large, n'a pas, pour vocation à financer les associations de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations, en particulier les associations dites « référentes ».*
- *Le même raisonnement peut être fait concernant la future cité nationale de l'histoire de l'immigration qui n'aura pas pour objet le financement des associations ayant des projets culturels.*
- *En matière d'intégration, si la Cour rappelle l'intérêt qui s'attacherait à un financement par le droit commun de dispositifs pris en charge par le FASILD « sous réserve de disposer de moyens correspondants », cette réserve constitue évidemment le cœur du problème, puisque le FASILD est mobilisé en l'absence d'opérateur assurant ses obligations juridiques et financières. Ainsi, si la Cour rappelle le souhait du FASILD de voir les FTM inclus dans les contrats de ville, la réalité est radicalement autre.*

Enfin dans le domaine de l'accueil et de la primo-intégration, il convient de souligner l'articulation FASILD-OMI dans la mise en œuvre du CAI :

- *Si l'OMI regrette de ne pas maîtriser l'ensemble des financements liés à l'accueil, le FASILD ne saurait admettre que ce regret vienne empiéter sur les financements réservés à l'intégration. Quant aux politiques d'accueil, elles dépendent des politiques de flux qui sont décidées, non pas par l'OMI, mais par le ministère de l'intérieur et le ministère des affaires étrangères.*
- *Si la question de la localisation géographique du FASILD n'a jamais été sérieusement abordée, ceci ne peut lui être imputé, dès lors qu'aucun projet cohérent n'a jamais été proposé et que le sien est bloqué depuis 3 ans, comme le reconnaît à juste titre le relevé de constatations établi en 2004 par la Cour concernant le FASILD.*

• Sur l'action territoriale

Le FASILD présente un intérêt majeur au regard de son réseau et de son organisation paritaire :

- *Les politiques d'intégration sont actuellement portées par les préfets de région, qui président les CRILD, en fixent la composition, en nomment les membres et y disposent de la majorité, tandis que chaque décision financière donne lieu à un avis préalable des services déconcentrés ou à une délibération dans les comités de pilotage des contrats de ville. La vraie dimension des politiques d'intégration se situe au niveau régional. La question centrale est donc celle du renforcement des pouvoirs du préfet de région, du SGAR et de ses services, notamment vis-à-vis de l'échelon départemental.*

Le rapport de la Cour consistant à confier à la DPM et aux services déconcentrés de l'Etat la gestion des subventions aux associations œuvrant dans le domaine de l'intégration a pour conséquence de casser le paritarisme qui associe les organisations syndicales et les représentants du milieu associatif aux instances décisionnaires du FASILD, alors même qu'elles sont les principaux opérateurs des politiques d'intégration. Ces instances constituent d'ailleurs aujourd'hui le seul lieu où les immigrés disposent d'une représentation significative.

- *L'insuffisante implication des représentants des services de l'Etat au plan départemental et des élus dans les CRILD, les difficultés de mise en place des PRIPI depuis 1992 et des PDA, la faible activité des CODAC démontrent l'urgence de la remise en cohérence des politiques d'intégration au niveau régional, en*

parfaite cohérence avec la nouvelle organisation déconcentrée de l'Etat.

- *La proposition consistant à répondre à la demande de la DPM de disposer de services déconcentrés assurant le suivi du CAI, et la proposition de confier aux sous-préfets à la ville une compétence « Accueil – Intégration – Ville », aurait pour effet un ajustement au détriment des politiques d'intégration et une réduction des politiques d'intégration à la politique des quartiers.*

Conclusion

En centrant son analyse sur les nouvelles évolutions de l'immigration, la Cour semble sous-estimer le considérable problème posé à la France, ancienne puissance coloniale à l'immigration ancienne, par l'intégration inachevée de quelques millions de personnes, qui constituent le public privilégié du FASILD. Ce faisant, en sous-estimant l'ampleur des réponses à apporter au traitement de ce que l'on dénomme le « stock » d'immigrés en difficulté d'intégration, la Cour fait du FASILD la variable d'ajustement de son raisonnement et de ses propositions de réforme, en reconnaissant faire de l'établissement « la cible principale de ses observations » tout en se demandant « si ce n'est pas lui qui aurait dû être le pivot des regroupements nécessaires ».

Encouragé par ce doute qui honore la Cour, concernant un sujet aussi grave et lourd de conséquences pour l'avenir, le FASILD estime avoir démontré le caractère pertinent de cette remarque centrale de la Cour.

**REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE
L'OFFICE DES MIGRATIONS INTERNATIONALES (OMI)**

J'ai pris connaissance avec intérêt de l'ensemble des constats et recommandations de la Cour. Il me semble toutefois nécessaire de relever, en remarque liminaire, que, pour certaines d'entre elles, les observations formulées par la Haute juridiction portent sur des éléments dont l'établissement n'a pas la maîtrise, mais qui résultent de décisions prises par les gouvernements successifs ; en conséquence, la mise en œuvre des mesures correctrices préconisées ne saurait relever d'une décision de l'Office seul mais d'une décision gouvernementale.

Ainsi, la Cour, estimant le mode de financement de l'OMI archaïque car déconnecté de la réalité de l'activité de l'établissement et peu conforme à l'esprit de l'accueil, préconise une budgétisation de ses ressources et de celles de la future agence. Il n'appartient pas à l'OMI de se prononcer sur la pertinence de son mode de financement. Il note toutefois que dans ce secteur d'activité, la France n'est pas le seul pays européen à faire financer par leurs bénéficiaires les prestations effectuées à leur profit. Il relève également que ce mode de financement lui a permis de prendre en charge le financement d'un certain nombre de mesures gouvernementales urgentes, à caractère social, sans être soumis à une procédure budgétaire complexe et aléatoire. En tout état de cause, une décision de modifier en profondeur le mode de financement de l'Office ne pourrait relever que du seul niveau gouvernemental.

La Cour fait par ailleurs le constat d'une certaine dispersion des missions confiées à l'établissement par rapport à son activité traditionnelle, dispersion qui donnerait le sentiment d'une culture d'exécution et d'un manque de stratégie au sein de l'Office ; en conséquence, elle préconise un recentrage de l'OMI sur les missions qui constituent son cœur de métier. Certes, l'Office est un organisme en charge de l'exécution des décisions gouvernementales. Il n'en demeure pas moins qu'il a acquis, dans son secteur, un professionnalisme et une connaissance des migrations qui le rendent à même d'influer sur les modalités de mise en œuvre de ces décisions. La forte implication de ses personnels, leur savoir-faire et leur réactivité, ont conduit les autorités à confier à l'Office un certain nombre de missions, périphériques pour certaines d'entre elles, mais dont ces autorités savaient qu'elles seraient rapidement menées à bien. Un éventuel recentrage des missions confiées à l'Office, puis à l'Agence, ne pourrait relever que d'une décision des autorités gouvernementales.

Les observations et préconisations de la Cour sur le fonctionnement même de l'établissement me conduisent à lui apporter un certain nombre de précisions.

La nécessité pour l'OMI de se doter d'outils informatiques métier et comptabilité, soulignée par la Cour et rendue encore plus impérieuse par la création de l'agence, s'est traduite dans les faits. Ainsi, le progiciel métier IMMI 2 est en cours de généralisation au sein des différentes structures de l'établissement ; son adaptation au nouveau contexte réglementaire, particulièrement mouvante depuis plusieurs mois, est d'ores et déjà prévue. Le nouveau progiciel comptable, successeur d'ADIX, actuellement en phase d'adaptation à l'établissement, sera opérationnel début 2005.

Le regret formulé par la Cour portant sur l'absence de réorganisation de l'établissement et de son mode de fonctionnement pour tenir compte de l'évolution de son activité me semble devoir être nuancé. L'OMI a connu une forte montée en puissance au cours des dernières années, son activité traditionnelle d'introduction de main d'œuvre étrangère laissant le pas, peut être provisoirement compte tenu de l'évolution démographique de notre pays, aux activités d'accueil et à des missions « périphériques ». Certes ces nouveaux enjeux ne se sont pas traduits en termes de réorganisation ; mais il convient d'avoir à l'esprit que cette évolution s'est en partie menée parallèlement aux réflexions visant à créer une agence nationale, véritable service public de l'accueil, par regroupement de l'Office avec une structure associative. Le choix a été fait de ne pas bouleverser l'organisation d'un établissement qui allait connaître une profonde mutation mais d'attendre la création de l'agence. Ainsi, s'agissant de la composition du Comité consultatif dont la Cour souligne l'inadéquation, le projet de décret créant l'agence apporte des modifications substantielles de nature à renforcer le rôle de cette instance, composée désormais de vingt huit membres, dont vingt seront regroupés en deux sections reflétant les deux composantes de l'activité de l'établissement, une section du travail et une section sociale. La future organisation de l'Agence, quant à elle, a fait pendant plusieurs mois, l'objet d'un travail partenarial, avec l'appui d'un cabinet spécialisé, entre l'OMI et le SSAE, travail qui a abouti à un projet de structuration du futur établissement en adéquation avec ses missions.

Enfin, l'OMI a pris connaissance avec intérêt des constats et préconisations formulées par la Cour en matière d'accueil et de mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration (CAI). Il tient à réaffirmer son sentiment que l'accueil ne doit pas être dissocié du processus d'intégration dont il n'est qu'un temps fort. Sur l'exécution du contrat lui-même, l'Office ne peut que partager le constat d'un insuffisant suivi du parcours du signataire ; même si des dispositions ont été prises pour identifier et relancer les signataires « défaillants » en matière de suivi des formations prescrites, il n'en demeure pas moins que l'amélioration du suivi, tant qualitatif que quantitatif, constitue un objectif important qu'il convient de mener

conjointement avec la généralisation du CAI. D'ores et déjà, un certain nombre des préconisations de la Cour sont mises en œuvre : il en est ainsi de la prise en charge des jeunes de 16 à 18 ans, qui, certes, ne peuvent signer un CAI (décision qui ne relève pas de l'OMI), mais qui font l'objet, sur les plates-formes de six départements pilotes, d'un traitement spécifique visant à les diriger vers les structures d'orientation de l'éducation nationale ; il en est ainsi, également, de l'adaptation des lieux, jours et horaires de formation pour mieux répondre aux contraintes des primo arrivants signataires de contrats. Enfin, la délivrance des titres de séjour à l'issue du passage sur la plate-forme a tendance à se généraliser ; dans les départements où cela n'est pas encore possible, les services ont néanmoins été incités à raccourcir les délais entre ces deux opérations.

D'une manière plus générale, l'objectif premier de l'OMI est la généralisation du CAI sur l'ensemble du territoire en fin 2005. A cette fin, il a commencé à développer son maillage territorial dans un souci de plus grande proximité avec les migrants. Aux cinq nouvelles délégations ouvertes depuis fin 2003 (Paris, Montpellier, Nice, Grenoble, Nantes) devraient s'ajouter en 2005 des délégations à Bordeaux, Metz, Orléans, Dijon, Rennes. Ce même souci de proximité conduira l'Office à développer le nombre de plates-formes soit dans des locaux mis à disposition par les DDASS, avec du personnel OMI, soit par recours aux personnels et locaux du Service social d'aide aux émigrants (SSAE), dans toute la mesure du possible, là où cette association dispose de bureaux. Ces modalités sont de nature à répondre aux préconisations de la Cour.

**REPONSE DU PRESIDENT DE L'ASSOCIATION SERVICE SOCIAL
FAMILIAL MIGRANTS (ASSFAM)**

Pour la partie intéressant l'Association Service Social Familial Migrants (ASSFAM), ce rapport n'appelle pas d'observations majeures. Ses développements retracent en effet fidèlement les origines et la position actuelle d'une structure associative créée il y a plus de cinquante ans et qui occupe une place particulière parmi les nombreux acteurs de la politique d'intégration entreprise par les pouvoirs publics.

Trois séries de remarques particulières, d'importance au demeurant inégale, peuvent néanmoins être formulées.

Il apparaît en premier lieu utile d'indiquer à la Cour que la position prise par l'Association à l'égard d'un éventuel regroupement de tout ou partie de ses activités au sein de la future Agence nationale de l'accueil et des migrations, telle qu'elle est mentionnée dans le rapport, n'est que le reflet de la conception que ses responsables successifs ont, depuis 1951, d'une politique d'intégration des personnes étrangères en France.

Depuis sa création, en effet, l'Association s'est attachée à ne jamais séparer les actions qui relèvent d'une politique d'accueil proprement dite, à laquelle elle a toujours activement participé, et celles qui, en aval, sont, à ses yeux, tant la justification que le prolongement naturel de cette politique.

Elle considère en effet qu'une intégration véritable, c'est-à-dire durable, dans la collectivité nationale d'accueil implique notamment une adhésion progressive à des valeurs communes et suppose que puisse être conduite une politique continue d'accompagnement des personnes dans un parcours d'intégration incluant, à partir de l'accueil mais en prolongement de ce dernier, des actions d'information, d'insertion, de formation, de médiation et de développement culturel. Tous ces éléments se tiennent et concourent à la même fin.

Il n'y a, dans cette conception, nul souci de la part de l'Association de « cultiver ses particularismes », comme certains passages du rapport pourraient le laisser croire, mais bien la certitude, nourrie par l'expérience de plus de cinquante ans d'action en ce domaine, que la réussite d'une politique d'accueil ne se conçoit que dans une démarche englobant tous les aspects d'une intégration dont le succès est un des points de passage obligé de toute politique de cohésion sociale.

C'est d'ailleurs dans cette optique que l'Association, dès que la décision de principe de la création de l'Agence a été prise en juin 2003, a très rapidement fait connaître aux autorités compétentes qu'elle souhaitait être au nombre des organismes que cette Agence devrait, sans doute par voie de convention, associer au futur service public de l'accueil et à ses indispensables prolongements.

Il va de soi en second lieu – mais il importe de le souligner en réponse à certains passages du rapport communiqué par la Cour – que l'Association n'a, à aucun moment, entendu ni se transformer en « bureau de régularisation » d'une immigration clandestine ni davantage se comporter « de façon revendicative » à l'égard de ses bailleurs de fonds, qu'il s'agisse de l'Etat, de ses établissements publics ou des collectivités territoriales. Le seul souci des ses responsables successifs a toujours été, sur ces deux points, d'une part de rendre la plus claire possible pour les principaux intéressés, c'est-à-dire les personnes étrangères accueillies, une législation particulièrement complexe afin de faciliter et de guider si nécessaire leurs démarches et d'autre part d'apporter sa contribution, lorsque celle-ci est souhaitée, à une politique de soutien social et culturel sans laquelle risqueraient de rester fragile les politiques d'intégration et de lutte contre les discriminations, auxquelles les pouvoirs publics attachent, à juste titre, le plus grand prix.

Enfin, il convient plus accessoirement de souligner qu'il est difficile d'établir des comparaisons entre les approches respectives de l'OMI et de l'Association ; elles répondent en effet à des logiques différentes même si, par des voies complémentaires, les deux organismes tendent, l'un et l'autre, à satisfaire aux besoins des migrants.

DÉLIBÉRÉ 5**CHAPITRE I LES POLITIQUES PUBLIQUES FACE AUX REALITES DE L'IMMIGRATION 15**

<i>I – La dimension historique de l'immigration.....</i>	<i>17</i>
A – Les origines.....	18
B – Le tournant de 1945	26
C – L'immigration de 1945 à 1974.....	30
D – De la suspension de l'immigration de main-d'œuvre (1974) à la situation aujourd'hui.....	40
<i>II – La difficulté des choix publics.....</i>	<i>50</i>
A – La méconnaissance des publics concernés.....	51
B – La faiblesse des structures de pilotage	66
C – L'insuffisante définition des objectifs.....	99
<i>III – De nouvelles orientations « constatées » plus que choisies</i>	<i>110</i>
A – Des institutions en situation fréquente de décalage et d'autonomie.	111
B – Les éléments d'une nouvelle politique.....	124
C – Les conséquences de la montée en puissance du cadre européen.....	129

CHAPITRE II LE BILAN DE L'ACCUEIL ET DE L'INTEGRATION 137

<i>I – Les obstacles à l'évaluation.....</i>	<i>140</i>
A – La mesure de l'intégration	140
B – Problèmes liés aux statistiques et aux études	141
C – Des moyens budgétaires difficiles à identifier.....	149
<i>II – Une double hypothèque.....</i>	<i>155</i>
A – La concentration des populations issues de l'immigration.....	156
B – L'immigration irrégulière.....	170
<i>III – Des résultats peu probants.....</i>	<i>206</i>
A – Le logement	206
B – L'emploi.....	220
C – L'école	230
D – L'apprentissage du français	245
E – Les femmes issues de l'immigration	248
F – L'intégration des jeunes.....	252
G – Les limites des possibilités de retour.....	253
H – La lutte contre les discriminations	260

CHAPITRE III UNE DEMARCHE NECESSAIRE QUI RESTE A CONFORTER..... 269

<i>I – De nouvelles perspectives pour l'immigration.....</i>	<i>271</i>
A – Une demande quantitative et qualitative à la hausse	272
B – Sortir des contradictions.....	278
<i>II – Un dispositif à préciser et concrétiser.....</i>	<i>290</i>
A – Des principes qui gagneraient à être précisés.....	290
B – La priorité donnée à l'accueil, première étape du parcours d'intégration	299

C – Les initiatives du comité interministériel sur les déterminants de l'intégration devraient être renforcées	318
III – Une approche à compléter et approfondir	348
A – Intégrer les populations déjà présentes en France	349
B – La résolution nécessaire de deux préalables	350
C – L'affinement des méthodes	362
D – La rationalisation de l'organisation institutionnelle	367
CONCLUSION	387
<i>Annexe 1 Europe et immigration.....</i>	<i>391</i>
A - La libre circulation des ressortissants européens est pratiquement réalisée, au point qu'il n'est plus guère possible de les qualifier d'immigrants.....	391
B - La création d'un espace européen de libre circulation de plus en plus vaste pose en termes renouvelés les conditions de l'immigration en Europe	395
C - Après des débuts sur des sujets qui s'imposaient en priorité en matière d'accueil et d'accès se déploie une approche plus ambitieuse et plus globale de l'immigration	399
<i>Annexe 2 Les voies d'accès à l'emploi.....</i>	<i>405</i>
A – L'accès direct : l'autorisation préalable	405
B – Les nouveaux bénéficiaires de l'accès indirect ou différé au marché de l'emploi	409
<i>Annexe 3 Comité interministériel du 10 avril 2003</i>	<i>413</i>
<i>Annexe 4.....</i>	<i>417</i>
A – Le cadre réglementaire de la rétention	419
B – L'absence de contrôle exhaustif et rigoureux	420
C – L'analyse des conditions effectives de la rétention	421
D – Les conditions sanitaires et d'hygiène	422
E – La gestion administrative et financière des centres	423
<i>Annexe 5 Répartition des immigrés sur le territoire métropolitain (1999).....</i>	<i>425</i>
<i>Annexe 6 Enfants d'immigrés (0-24 ans) par département.....</i>	<i>427</i>
<i>Annexe 7 Visas pour les consulats les plus importants (environ les trois quarts).....</i>	<i>431</i>