

L'accueil des immigrants

*(rapport public thématique sur
« l'accueil des immigrants et l'intégration des populations
issues de l'immigration » – novembre 2004)*

Une première évaluation permettant d'examiner les suites données aux recommandations de la Cour figurant dans le rapport public thématique sur « l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration » publié en novembre 2004 a été réalisée dans l'année suivant cette parution et intégrée au rapport public annuel 2005 de la juridiction (février 2006).

La Cour, constatant que le contrat d'accueil et d'intégration est désormais un élément décisif de la politique d'intégration, que la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration rend obligatoire, a examiné les suites données à ses recommandations de 2004 relatives à ce contrat et plus généralement à l'accueil des immigrants, ainsi que les réformes en cours.

Un an et demi après l'expérimentation créé par lettre ministérielle du 23 avril 2003, la Cour recommandait d'attacher des effets juridiques à ce contrat et d'établir un lien entre l'accueil et le parcours d'intégration. Elle préconisait en outre une rationalisation de l'organisation institutionnelle.

Après que la loi du 18 janvier 2005 a confié la généralisation de ce dispositif à l'Agence nationale pour l'accueil des étrangers et les migrations (ANAEM) la loi du 31 mars 2006 est à l'origine d'une nouvelle réforme de structure avec la création de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé). Cette agence se substitue au Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD), sauf pour les crédits consacrés par le Fonds aux prestations linguistiques offertes aux migrants accueillis sur les plates-formes de l'ANAEM, qui seront repris par celle-ci afin d'unifier le service public de l'accueil.

Le bilan du contrat d'accueil et d'intégration

La Cour recommandait de donner un contenu plus substantiel à l'accueil en prenant en compte les besoins différenciés des migrants

L'accueil des migrants est organisé par l'ANAEM sur ses plates-formes d'accueil pour une séance d'une demi-journée, en fait de deux heures à deux heures et demie, qui comporte :

- un accueil collectif et la présentation d'un film sur la vie en France, les institutions et les principes de la société française. Ce film a été un peu actualisé, mais reste trop axé sur les thèmes de la culture et les loisirs, sans aborder suffisamment ceux du travail et de la formation ;

- la visite médicale nécessaire à la délivrance du titre de séjour ;

- un entretien individuel avec un auditeur de l'ANAEM dénommé « auditeur social¹⁰⁰ », pour faire le point sur la situation de la personne et lui présenter le CAI. Des interprètes sont présents. Les femmes sont reçues seules, leur conjoint n'étant appelé à participer à l'entretien que si elles le demandent ;

- si nécessaire, un test linguistique à l'issue duquel l'intéressé peut se voir prescrire une formation linguistique lorsqu'il n'a pas un niveau justifiant la délivrance immédiate de l'attestation ministérielle de compétence linguistique (AMCL) ;

- et si le migrant le demande (dans 6 à 8 % des cas), un entretien avec un travailleur social qui peut l'orienter vers les assistantes sociales de secteur. Les problèmes les plus couramment évoqués ont trait, d'abord, au logement et à l'emploi, ensuite à la formation, à l'accès aux droits et à la scolarisation. De plus en plus, des questions complexes de nationalité et de situation des enfants en cas de difficultés familiales qui conduiraient à faire appel à des assistantes sociales spécialisées de l'ANAEM.

Postérieurement à la séance d'accueil, les signataires du CAI participent à la journée - obligatoire - de formation civique et à celle - facultative - « Vivre en France ». Au cours de la première journée est délivrée aux participants l'attestation ministérielle de formation civique (AMFC).

100) Le terme d'«auditeur social» n'est pas adéquat : l'entretien conduit par l'auditeur n'est pas exclusivement consacré à la situation « sociale » du migrant et un risque de confusion avec les assistantes sociales présentes sur la plate-forme.

Les visites effectuées par la Cour sur des plates-formes de l'ANAEM ont fait ressortir la qualité de l'accueil réservé aux migrants et l'intérêt que lui portent les différentes personnes chargées des entretiens individuels, des tests linguistiques ou de l'entretien social, en particulier le tact et le savoir-faire dont font preuve les auditeurs de l'ANAEM.

À la fois pour simplifier les formalités à accomplir par le migrant et pour renforcer l'importance de la séance d'accueil et du CAI, alors que le document est encore dans certaines régions transmis après signature par la préfecture, la remise du contrat aux intéressés immédiatement à l'issue de la séance d'accueil est à recommander. La possibilité de remettre le titre de séjour sur la plate-forme en même temps que le CAI, comme cela se pratique à Paris, mériterait également d'être examinée.

La Cour avait recommandé d'assurer le fondement juridique du CAI et d'en définir la portée.

Le contrat d'accueil et d'intégration a été consacré par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

Le Comité interministériel à l'intégration (CII) dont la Cour avait regretté qu'il soit resté en sommeil depuis ses travaux d'avril 2003 et une réunion d'étape en juin 2004, s'est réuni le 24 avril 2006 pour « définir les nouvelles priorités de l'Etat pour une politique d'intégration volontariste », parmi lesquelles figure l'amélioration des parcours d'intégration. Le comité a décidé que le contrat serait généralisé à l'ensemble des nouveaux arrivants à la fin du premier semestre 2006 (actant ainsi que l'échéance du 1^{er} janvier 2006 fixée par la loi de janvier 2005 n'était pas respectée, ce qu'avait relevé la Cour dans son précédent rapport) et serait rendu obligatoire.

La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, modifiant et complétant le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, renforce la portée du contrat. La définition du CAI est désormais fixée par ce code et non plus par le code de l'action sociale et des familles : ceci confirme les observations de la Cour selon lesquelles l'instauration du comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI), placé auprès du ministère de l'intérieur, contribue à faire prendre aux sujets relatifs à l'entrée et au séjour des migrants sur le territoire le pas sur ceux relatifs à l'intégration qui devraient être traités logiquement par le CII.

La signature du contrat est devenue obligatoire pour tous les étrangers admis pour la première fois au séjour en France et souhaitant s'y maintenir durablement. Le bénéfice du CAI sera étendu aux jeunes migrants de 16 à 18 ans, conformément aux recommandations de la Cour. L'étranger n'ayant pas conclu un tel contrat lors de sa première admission au séjour a la possibilité de demander à signer un CAI.

Le code précise le contenu du contrat et renforce son caractère contraignant. Le signataire s'oblige à suivre une formation civique et, lorsque le besoin en est établi, une formation linguistique qui sera dorénavant sanctionnée par un titre ou un diplôme reconnu par l'Etat. Il est prévu de sanctionner éventuellement le non-respect du CAI lors du premier renouvellement de la carte de séjour et lors de la délivrance de la première carte de résident, l'autorité administrative tenant compte, pour l'appréciation de la condition d'intégration, de la souscription et du respect du contrat.

Le CAI a été progressivement généralisé depuis 2003 :

	Nombre de départements couverts	Nombre de contrats signés
2003 (six mois)	12	8 029
2004 (douze mois)	26	37 633
2005 (douze mois)	61	66 450
2006 (fin juin)	63 (janvier)/ 86 (juin)	45 477

Source : ANAEM

A la fin du mois de juin 2006, 86 départements étaient couverts, hormis principalement les départements du Limousin et de Corse ainsi que les DOM. D'après l'ANAEM, la généralisation devrait être achevée à la fin de l'année 2006, mais les résultats 2005 de certaines régions sont loin de permettre de l'escompter.

Le contrat est actuellement proposé à tous les étrangers âgés de plus de dix-huit ans admis pour la première fois en France en vue d'une installation durable, à l'exception des ressortissants des Etats membres de l'Union européenne, des Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen et de la Suisse. En sont exclus les migrants titulaires d'une carte de séjour temporaire inférieur à un an et ceux qui ne sont pas destinés à s'installer durablement en France : il s'agit des étudiants (46 000), des travailleurs saisonniers (16 000), des visiteurs (5 000) et des bénéficiaires d'une autorisation provisoire de travail (10 000)¹⁰¹.

101) Chiffres de 2005.

Au 30 septembre 2006, 68 288 contrats d'accueil et d'intégration ont été signés, soit un taux d'adhésion de 95,7 %. Les refus, d'après l'ANAEM, proviennent principalement d'un manque d'intérêt pour le dispositif (48 %), de problèmes de garde d'enfants (17 %), d'horaires de formation inadaptés ou de problèmes de transport (28 %) et de refus du conjoint (6 %).

Pour les CAI signés, l'attestation ministérielle de compétence linguistique a été remise à 31 782 signataires et des formations linguistiques ont été programmées pour 11 090 autres (16 906 au 30 septembre) : la communication en français oral était « possible » pour 70 % des signataires, « difficile » pour 16,4 % et « impossible » pour 13,6 %. Par ailleurs, au cours du premier semestre 2006, des accompagnements sociaux ont été prévus pour 2 866 personnes, (4 640 au 30 septembre) soit 6,3 % des signataires du CAI.

Les formations linguistiques sont prescrites lors du passage des migrants sur la plate-forme, lorsque l'entretien avec l'auditeur social fait apparaître des difficultés de communication orale puis, dans ce cas ou dans le doute, après passage d'un test permettant de répartir les migrants dans les deux groupes communication : « impossible » ou « difficile ». La nécessité d'une formation linguistique pour seulement un quart des signataires du CAI peut être liée au fait qu'une partie importante d'entre eux sont membres de familles de Français ou ont été admis au séjour en raison de liens personnels ou familiaux et, souvent, résident en France depuis un certain temps : sur les signataires au cours du premier semestre 2006, 47 % étaient entrés en France en 2004 ou auparavant, 35 % étant arrivés entre 2000 et 2004 et 12 % antérieurement.

Tout en s'adressant aux primo arrivants, les CAI concernent en effet des publics différents : sur les 68 288 signataires des trois premiers trimestres 2006, on comptait 53,6 % de femmes et 46,4 % d'hommes ; les ressortissants des trois pays du Maghreb en représentaient 49,7 %. Les statuts au titre desquels les intéressés bénéficiaient de la délivrance d'un titre de séjour étaient multiples : il s'agissait pour 55,4 % d'entre eux de membres de familles de Français (dont 80,6 %, de conjoints), pour 9,7 % de personnes admises dans le cadre d'un regroupement familial, pour 17,4 % de personnes admises en raison de liens personnels et familiaux, pour 10,7% de réfugiés ou de membres de leurs familles, les autres situations représentant 6,8 % des signataires, parmi lesquels, seulement pour 1,7 %, des travailleurs étrangers recrutés.

Ainsi, avant même l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions législatives qui en font une obligation, le CAI était généralisé et était devenu « de règle » dans la procédure d'admission au séjour pour les migrants souhaitant s'installer durablement en France.

Toutefois, pour autant qu'il serait considéré que le contrat répond aux attentes en matière d'accueil, ces résultats apparemment satisfaisants doivent être relativisés : d'une part, malgré d'incontestables qualités, les conditions de l'accueil restent insuffisantes, d'autre part le contrat est encore jusqu'à présent un outil inachevé dont les effets juridiques ont besoin d'être renforcés.

La Cour avait recommandé d'assurer un suivi du CAI.

Dans le cadre en vigueur jusqu'à l'été 2006, malgré les indications figurant dans le contrat et dans la lettre d'accompagnement, il n'existe ni suivi du CAI, ni sanctions en cas de non-respect des engagements pris.

En 2005, d'après l'ANAEM à laquelle incombe le suivi des CAI, le taux effectif de participation à la formation civique - pourtant obligatoire - n'a été que de 72 %.

Pour l'information sur la vie en France, 19 % des signataires du CAI s'y sont inscrits, dont 55 % étaient effectivement présents.

S'agissant des formations linguistiques, prescrites à environ 25 % des signataires, les entrées effectives en formation représentaient 65 % de ceux pour lesquels elles ont été programmées. S'y ajoutent les abandons constatés en cours de formation. La déléguée régionale et le directeur de la plate-forme de Paris ont ainsi indiqué que 27 % seulement des formations linguistiques prescrites arrivaient à leur terme. Même si le phénomène peut être plus particulièrement aigu dans la capitale, il n'en reste pas moins que les abandons directs sont très nombreux (près d'un sur cinq), et que des participations « à éclipses » ont été signalées.

Sauf pour les présences aux formations linguistiques, le respect des obligations résultant du contrat n'est pratiquement pas vérifié. Aucune conséquence n'est tirée d'éventuels manquements. Les préfetures n'en sont d'ailleurs pas informées pour le renouvellement des titres de séjour ou l'attribution des cartes de résident.

Même si elle peut s'expliquer par le caractère relativement récent de la procédure, cette situation n'est pas satisfaisante. Sa prolongation risquerait de compromettre la portée du contrat d'accueil et d'intégration et d'en faire une formalité sans réel effet.

La nouvelle organisation de l'accueil

Pour assurer la mission qui lui incombe dans le cadre du service public de l'accueil, objectif de la loi du 18 janvier 2005, l'ancien OMI devenu ANAEM a dû se restructurer à la suite de l'intégration d'une partie du Service social d'aide aux émigrants (SSAE) et mettre en place les moyens permettant la généralisation du CAI.

La Cour avait noté en 2005 que le réseau d'implantations héritées du SSAE et de l'OMI n'était pas stabilisé

Au moment de sa constitution, le 1^{er} octobre 2005, l'ANAEM avait 71 implantations ; 45 structures relevaient auparavant du SSAE. Dès lors, l'agence s'est attachée à rationaliser et à moderniser son réseau.

A la mi-2006, l'ANAEM disposait de 43 sites : son siège à Paris, 9 délégations régionales avec 4 annexes, 12 délégations et 16 bureaux départementaux. Malgré leur appellation, certaines de ces délégations ou certains de ces bureaux « départementaux » sont compétents pour plusieurs départements : par exemple, la délégation départementale de Rennes est compétente pour les quatre départements bretons. Une délégation régionale est souvent compétente pour l'organisation de plates-formes d'accueil se situant en dehors de la région : par exemple, la délégation régionale de Paris Sud gère la plate-forme de Poitiers.

L'ANAEM souligne que la restructuration des implantations a permis une rationalisation génératrice d'économies. Elle se fixe cependant pour objectif une implantation dans chaque région (notamment en Auvergne et dans le Limousin), évidemment différemment étoffée suivant l'importance des flux de migrants.

En ce qui concerne les personnels du SSAE qui pouvaient tous être transférés de plein droit à l'ANAEM, 264 ont accepté le contrat qui leur était proposé et 119 l'ont refusé et ont été licenciés. Cela a entraîné le versement par l'ANAEM de 3 135 189 € au titre d'indemnités de licenciement et de 251 170 € au titre de l'indemnité compensatrice de congés payés, auquel s'ajoutera le

coût supplémentaire de la contribution dite Delalande (701 196 € déjà versés pour les 36 premiers salariés licenciés), à mettre au regard des 2 M€ transférés du SSAE à l'ANAEM au moment de sa création.

D'après les constats sur place, l'intégration du personnel du SSAE s'est dans l'ensemble réalisée d'une manière satisfaisante. De plus, la présence des assistantes sociales sur les plates-formes permet de compléter utilement, pour certains migrants, les informations générales recueillies lors de l'accueil.

Il en allait de même de l'organisation des plates-formes d'accueil pour répondre à la généralisation du CAI

L'OMI puis l'ANAEM ont dû organiser des plates-formes d'accueil permettant la généralisation progressive du CAI. Le cas de l'outre-mer doit toutefois être signalé : les départements sont officiellement rattachés à une délégation (la Réunion à Marseille, la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique à Cayenne), mais, dans l'attente de l'adaptation des prestations associées au contrat, les plates-formes ne sont pas effectivement mises en place.

L'extension du réseau s'est faite progressivement et selon des modes diversifiés. Compte tenu de ses implantations et de l'importance très inégale des effectifs, l'ANAEM a mis en place des plates-formes d'accueil :

- soit dans les locaux des délégations régionales, généralement compétentes pour plusieurs départements : par exemple, la plate-forme de Lyon est compétente pour le Rhône et l'Ain, celle de Marseille pour les Bouches-du-Rhône et le Vaucluse et celle de Paris-Sud (Montrouge) pour les départements de la région Ile-de-France à l'exception de Paris, de la Seine-Saint-Denis et du Val d'Oise, ainsi que pour l'Eure-et-Loir ;

- soit dans d'autres locaux relevant des DDASS ou d'associations. L'ANAEM fait fonctionner ces plates-formes en y envoyant, pour assurer les séances, du personnel de la délégation régionale - auditeurs et travailleurs sociaux - et en ayant recours pour la visite médicale à des vacataires locaux, soit sur place, soit en ville. Outre l'exemple du Mans, on relève que la délégation régionale de Marseille fait fonctionner ainsi la plate-forme de Digne-les-Bains compétente pour les Hautes-Alpes et les Alpes-de-Haute-Provence en y envoyant certains de ses agents pour assurer deux ou trois séances d'accueil par mois.

Même si la carte des implantations des plates-formes peut évoluer (l'ANAEM s'efforce de les installer dans ses locaux, éventuellement loués), une organisation différenciée suivant les départements apparaît inévitable en raison des inégalités de flux migratoires : au cours du premier semestre de 2006, 2 459 CAI ont été signés dans les Bouches-du-Rhône contre 97 dans les Alpes-de-Haute-Provence et 77 dans les Hautes-Alpes.

Si le dispositif actuel implique des contraintes réelles pour les personnels des délégations régionales qui doivent veiller au fonctionnement de plusieurs plates-formes, en revanche il ne crée pas, mis à part un plus grand éloignement de la plate-forme pour certains, de rupture d'égalité pour les migrants qui sont accueillis dans les mêmes conditions quelque soit le département où ils résident.

En matière d'organisation financière, la Cour avait noté qu'en dépit de la création d'une agence de l'accueil, le FASILD restait théoriquement chargé de cette fonction jusqu'à la fin de 2006 et continuait à financer des actions conduites par l'OMI en faveur des primo-arrivants. Elle demandait une clarification du financement du CAI.

Le financement du contrat d'accueil et d'intégration est resté jusqu'à la fin de 2006 assuré conjointement par l'ANAEM et le FASILD.

1. A l'ANAEM

L'ANAEM a évalué le coût analytique de l'accueil sur les plates-formes sur la base des frais de personnel, de fonctionnement et d'immobilier affectés directement ou indirectement au CAI, hors frais liés à la première délivrance du titre de séjour (convocation, visite médicale, liaison avec la préfecture, gestion du dossier).

Le coût prévisionnel d'un CAI a été ainsi évalué pour 2004 et 2005 à 165 €. Sur cette base et en fonction de la généralisation du CAI, l'ANAEM a estimé ses dépenses à 6,21 M€ pour 41 000 personnes accueillies en 2004 et à 11,84 M€ pour 71 745 en 2005.

En 2006, compte tenu de la hausse du coût salarial, des dépenses de fonctionnement et des frais des structures immobilières, l'ANAEM considère que le coût plancher du CAI doit être réévalué de 10 %, ce qui le porte à 181,50 € et que, sur la base de 103 000 personnes concernées, ses dépenses s'élèveront à 18,70 M€.

Selon l'ANAEM, le coût du CAI devrait être majoré d'environ 30 € en 2007 compte tenu du suivi des contrats qui doit intervenir. Cela porterait le coût de chaque CAI à 211,50 €

L'ANAEM ne calcule pas actuellement les coûts des CAI selon les plates-formes. La Cour recommande que, compte tenu des modifications qui vont affecter le CAI en 2007 et alourdir son coût, l'ANAEM précise et approfondisse, en liaison avec le contrôle financier et les autorités de tutelle, les modalités de calcul du coût des CAI.

2. Au FASILD

Dans le cadre du CAI, le FASILD met en œuvre cinq prestations : la formation civique, les journées « Vivre en France », les bilans de prescription et d'évaluation linguistique effectués au moment de l'entretien avec l'auditeur social, la formation linguistique destinée à la maîtrise du français par les nouveaux migrants, et les bilans d'orientation pré-professionnelle à l'attention des signataires du CAI mais aussi des personnes immigrées installées régulièrement et durablement en France et présentant un besoin d'apprentissage linguistique.

Les deux sessions composant le volet accueil (formation civique, d'une part, « Vivre en France » d'autre part, sont assurées aux termes de marchés publics par des organismes, très généralement des associations, au nombre d'une trentaine actuellement.

Crédits inscrits au budget du FASILD

En €	2004	2005	2006
Volet accueil	4 045 613	4 851 323	4 010 325
Volet linguistique dont :	27 284 607	45 080 896	46 498 446
- bilans de prescription et d'évaluation linguistique	3 379 320	6 395 879	7 096 320
- formation linguistique	23 059 890	38 685 017	36 895 296
- bilans d'orientation pré-professionnelle	845 397		2 506 831
TOTAL	31 330 220	49 932 219	52 508 771¹⁰²

Source: budget du FASILD

102) En fait 50,7 M€ compte tenu des « crédits mis en réserve pour ajustements ultérieurs »

L'accroissement des crédits concernant les formations linguistiques reflète celui du nombre de signataires de CAI susceptibles de les suivre : 13 230 en 2004, 21 256 en 2005 et, en 2006, 17 783 (pour une prévision de 100 000 CAI signés). En 2006, les crédits pour la formation linguistique des signataires du CAI représentent, dans le budget du FASILD, le double de ceux prévus pour les publics hors CAI (36,9 M€ pour les premiers et 18 M€ pour les seconds contre 12 en 2005, en prévision de son futur rattachement à l'Acsé). La différence est cependant moindre si l'on considère le nombre de bénéficiaires, dans la mesure où le nombre moyen d'heures de formation est plus élevé pour les titulaires de CAI (380) que pour les autres publics (200).

Selon le FASILD, les dépenses effectives sont plus difficiles à interpréter dans la mesure notamment où les formations linguistiques s'étalent couramment sur dix-huit mois, voire plus. Cependant, selon l'ANAEM, en 2005 la moitié seulement du budget initial prévu pour le volet formation a été effectivement engagée en raison du retard pris dans le calendrier d'ouverture des plates-formes d'accueil.

En 2006, les crédits pour la formation linguistique des signataires du CAI représentent, dans le budget du FASILD, le double de ceux prévus pour les publics hors CAI (36,9 M€ pour les premiers et 18 M€ pour les seconds contre 12 en 2005, en prévision de son futur rattachement à l'Acsé). La différence est cependant moindre si l'on considère le nombre de bénéficiaires, dans la mesure où le nombre moyen d'heures de formation est plus élevé pour les titulaires de CAI (380) que pour les autres publics (200). Les charges du CAI pour le FASILD ont été partiellement compensées par des mesures nouvelles en loi de finances : 17,3 M€ en 2005 et 6 M€ supplémentaires en 2006 ; toutefois, lors de la création de l'Agence, le budget a été amputé de 25 M€ mis en réserve pour 2006 et 2007 et de 10 M€ de crédits non consommés sur les marchés 2004 et 2005.

La Cour avait préconisé le regroupement de tous les intervenants du service public de l'accueil

Alors que la loi du 18 janvier 2005 maintenait l'organisation et les missions du FASILD, la loi du 31 mars 2006 pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, rejoignant sur ce point les recommandations de la Cour, a prévu la prise en charge globale par l'ANAEM de l'accueil destiné aux primo-arrivants. Ceci implique le transfert des dispositifs des marchés actuellement

exécutés par le FASILD pour assurer la continuité entre les deux établissements publics.

La rédaction de l'article L.311-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile¹⁰³ introduit des précisions supplémentaires sur le contenu de la formation civique et rend obligatoire la session « Vivre en France » qui doit sensibiliser chaque signataire de CAI au fonctionnement de la société française afin de lui donner des repères et une connaissance pratique de la vie en France et des différents services publics.

Le travail engagé entre les deux établissements publics depuis le lancement de l'expérimentation du contrat le 1^{er} juillet 2003 a permis d'élaborer les procédures de gestion de l'ensemble du dispositif. Il a facilité le transfert des cahiers des charges des marchés nouveaux de 2007 engagé dès février 2006 par le FASILD qui continuait à gérer les marchés en cours. Le Fonds transfère en fait la capitalisation de ses savoir-faire et de ses relations avec les prestataires, en formant l'encadrement de l'ANAEM et en organisant un quasi-tutorat des personnes qui seront demain chargées de gérer les marchés.

Une première difficulté provient de ce que les marchés actuels prennent en compte aussi bien les personnes dirigées vers les formations linguistiques dans le cadre d'un CAI que d'autres publics déjà installés en France. Avant la séparation des marchés entre l'ANAEM et l'Acsé, l'établissement a perfectionné le suivi administratif des deux publics avec bons de commande séparés, ce qui devrait faciliter le passage aux nouveaux organismes responsables. La seconde difficulté, qui n'est pas la moindre, tient au calendrier : en effet, le lancement des marchés 2007 devait, pour que les formations commencent effectivement au 1^{er} janvier, se produire au plus tard au mois d'août afin de sélectionner les prestataires. L'ANAEM avait donc à reprendre la préparation des contrats dès 2006.

103) « [...] A cette fin, [il] conclut avec l'Etat un contrat d'accueil et d'intégration, traduit dans une langue qu'il comprend, par lequel il s'oblige à suivre une formation civique et, lorsque le besoin en est établi, linguistique. La formation civique comporte une présentation des institutions françaises et des valeurs de la République, notamment l'égalité entre les hommes et les femmes et la laïcité. La formation linguistique est sanctionnée par un titre ou un diplôme reconnu par l'Etat. L'étranger bénéficie d'une session d'information sur la vie en France et, le cas échéant, d'un bilan de compétences professionnelles. Toutes ces formations sont dispensées gratuitement [...] ».

Les modalités de transfert des prestations liées au CAI du FASILD/Acsé à l'ANAEM ont fait l'objet d'une convention en date du 19 octobre 2006¹⁰⁴ qui confirme que l'Acsé conserve la gestion des marchés jusqu'en 2006 inclus, ainsi que pour 2007 le marché « vivre en France » reconduit pour un an ».

Cette difficulté se double, du point de vue de l'ANAEM, de celle de la reprise en son sein des personnels qualifiés du FASILD en matière de marchés afin de faciliter la constitution de son pôle marchés. La loi du 31 mars 2006 a bien prévu que les agents contractuels du Fonds seront transférés à l'Acsé ou, « avec leur accord, à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations ». Or il apparaît que les personnels clés, responsables des marchés de la formation civique et des formations linguistiques, n'ont pas quitté le FASILD pour l'ANAEM. Toutefois, la collaboration a été effective pendant de transition ; de plus un cadre mis à disposition de l'ANAEM a ensuite été recruté par cette dernière.

Dès lors, l'ANAEM souhaiterait obtenir que le transfert des marchés soit effectué à périmètre constant, sans prise en compte de mesures nouvelles telles que l'instauration du DILF qui pour l'instant n'est pas financé, des incidences de la loi du 24 juillet 2006 et de la mise en œuvre d'un suivi minimal du CAI, ce qui d'ailleurs coïnciderait avec l'étendue du transfert financier, prévu à périmètre constant lui aussi. L'idée avancée par l'agence serait d'étaler la charge supplémentaire sur l'ensemble de l'année 2007, et même de faire gérer le dispositif par l'Acsé (les anciens personnels du FASILD ayant rejoint cette nouvelle agence) pendant les premiers mois de 2007.

104) Il y a des divergences sur la date de cette convention, selon les réponses : il est proposé de retenir le 19 octobre, et non le 10, puisque c'est seulement à partir du 19 que l'Acsé a une existence.

La poursuite des réorganisations structurelles

L'administration a poursuivi les réorganisations structurelles et, parmi elles, l'installation de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances pose de nouvelles questions.

Le décret du 28 juillet 2006 précise l'organisation et le fonctionnement de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) créée par la loi du 31 mars 2006, son financement et ses moyens en personnel étant assurés essentiellement par redéploiement et transfert.

Etablissement public national à caractère administratif, l'agence doit mettre en œuvre des actions visant à l'intégration et la lutte contre les discriminations, notamment des populations immigrées et issues de l'immigration résidant en France, à participer aux opérations en faveur des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville, à mettre en place et gérer le service civil national, et à contribuer à la lutte contre l'illettrisme en articulation avec l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI, GIP qui ne dispose pas de crédits d'intervention), les programmes régionaux de lutte contre l'illettrisme et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

Il ne s'agirait pas simplement de juxtaposer des missions menées jusqu'ici indépendamment par des organismes distincts, mais de renforcer leur cohérence ; l'agence devrait ainsi veiller, par exemple, à ce que les nouveaux contrats urbains de cohésion sociale prennent en compte les objectifs de lutte contre les discriminations, de régression de l'illettrisme et de promotion du service civil volontaire.

La loi réorganise, encore une fois, le paysage administratif, car l'Acsé se constitue par absorption du FASILD, à l'exception des missions relatives à l'accueil des primo-arrivants transférées à l'ANAEM, d'une partie de la délégation interministérielle à la ville et à la restructuration sociale urbaine (DIV)..

La première difficulté - la question majeure - sera d'articuler son action avec celle de la DIV et des différents programmes ou structures traitant de l'illettrisme, et d'assurer la cohérence de l'ensemble.

A priori cela devrait être relativement simple vis-à-vis de la DIV qui ne devrait conserver qu'une activité de coordination interministérielle. Bien que les champs d'intervention de cette dernière aient été définis par la lettre ministérielle de mission au DIV du 30 août 2006, une réflexion sur le rôle et les effectifs de la DIV s'avère nécessaire à court terme : elle a déjà cédé ses activités de rénovation urbaine à l'Agence nationale éponyme (ANRU), et l'Acsé est appelée désormais à gérer une part très substantielle des crédits de la politique de la ville.

En matière de lutte contre l'illettrisme, l'action publique semble en revanche encore plus éclatée qu'auparavant : s'il peut à la rigueur se comprendre que l'agence s'appuie sur les programmes régionaux et les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), il n'en reste pas moins qu'une large partie de la mission est encore confiée à deux agences différentes, chargées l'une de la réflexion et l'autre du financement de projets concrets.

La deuxième difficulté est de prévoir pour 2007 les moyens financiers qui ne doivent pas se substituer aux crédits de droit commun en faveur des populations concernées mais intervenir en complément, répondant à un principe d'équité entre territoires. Le conseil d'administration (48 membres) s'est réuni le 19 octobre 2006, consacrant la substitution de l'Acsé au FASILD. Il s'est réuni ensuite deux fois, adoptant un budget pour 2007 arrêté à 458 M€

La troisième difficulté est de recruter le personnel, prévu pour un effectif de 333 équivalents temps plein (ETP), et de le rendre opérationnel pour ses nouvelles missions dès 2007. L'ACSÉ peut compter sur le noyau constitué par le personnel du FASILD, puisque la loi du 31 mars 2006 précise que « les agents contractuels du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations transférés à l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances [...] conservent le bénéfice de leurs contrats ». Ce transfert pourrait concerner 294 ETP au maximum si aucun agent contractuel du FASILD n'opte pour l'ANAEM soit une grande part des 333 ETP prévus ; de plus, les directions régionales seront rapidement constituées puisqu'elles doivent conserver, comme envisagé depuis l'annonce du maintien des délégations régionales, le personnel de l'ancien FASILD.

Si les emplois budgétaires restant à la DIV sont limités aux seuls besoins nécessaires à l'exécution de ses tâches telles que définies en août 2006, un renfort pourrait également être apporté au 1^{er} janvier 2007 par cette délégation dont la centaine d'ETP de 2006 doit être répartie en fonction des missions transférées à l'agence. Le nombre d'agents à recruter pour la mise en œuvre du service civil volontaire devrait être déterminé avec prudence, en fonction de la montée en charge réelle de l'effectif constaté¹⁰⁵. Le principal défi en matière d'effectif est alors et surtout la constitution de celui du siège, dont l'organigramme devra être organisé de manière à répondre aux quatre grandes missions précitées de l'Acse.

Le budget 2007 de l'Acse prévoit en définitive 12 emplois en provenance de la DIV et 20 emplois nouvellement créés (dont 5 pour le service civil volontaire, mission nouvelle)

Dernière difficulté, la mise en place du système d'information : il s'agit en effet d'adapter les circuits de traitement des demandes de financement du FASILD et son système d'information pour lui permettre d'absorber dès le début de l'année 2007 un flux de nouveaux dossiers à traiter également très important, à savoir essentiellement le financement des contrats de ville dans le cadre des délégations confiées aux préfets, délégués territoriaux de l'agence. Une mission a été confiée à la direction des systèmes d'information du FASILD afin de conduire rapidement les évolutions techniques indispensables et notamment d'installer au début de 2007 dans les préfetures les dispositifs permettant le paiement des dépenses afférentes à la politique de la ville.

La définition du parcours d'intégration

La Cour constatait que la réforme de l'accueil devrait instaurer un nouveau lien entre accueil et intégration. Elle recommandait que soient mis en place rapidement les moyens susceptibles de permettre la définition et l'application de parcours d'intégration individualisés, quitte à en restreindre le bénéfice à certains migrants.

Les évolutions intervenues, qui ont partiellement répondu aux recommandations de la Cour, laissent encore place à trop d'incertitudes.

105) L'article 38 indique en effet que « pour l'exercice de ses missions, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances peut recruter des agents non titulaires sur des contrats à durée indéterminée ».

La loi relative à l'immigration et à l'intégration du 24 juillet 2006 prévoit l'obligation pour le signataire du CAI de suivre la formation civique, ainsi que, si elle lui est prescrite, la formation linguistique.

Elle renvoie à un décret en Conseil d'Etat pour préciser notamment « les conditions de suivi et de validation de ces actions dont la reconnaissance de l'acquisition d'un niveau satisfaisant de maîtrise de la langue française et la remise à l'étranger d'un document permettant de s'assurer de l'assiduité de celui-ci aux formations qui lui sont dispensées ». Il convient de rappeler qu'un décret de nature peu différente était déjà prévu par la loi du 18 janvier 2005 et que, lors de l'enquête précédente, en 2005, le ministère chargé des affaires sociales avait assuré qu'il était prêt d'aboutir en précisant que « dans l'attente de la parution du décret, le CAI fonctionne, fût-ce sous son mode expérimental ». Le décret attendu a été signé le 23 décembre 2006 ; il reste à la mettre en application et ensuite à évaluer sa portée.

Le respect du CAI pourra être pris en considération pour le renouvellement de la carte de séjour et la délivrance de la carte de résident. En particulier, la loi précise que « lors du premier renouvellement de la carte de séjour, il peut être tenu compte du non-respect, manifesté par une volonté caractérisée, par l'étranger, des stipulations du contrat d'accueil et d'intégration ».

L'application de ces dispositions législatives pourrait soulever des problèmes délicats lorsqu'il faudra opérer la distinction entre une mauvaise volonté caractérisée du migrant et des difficultés qui peuvent tenir notamment à l'organisation des formations (éloignement des centres, zones d'habitat dispersé, inadaptation des plages horaires...). De même, l'administration devra, sous le contrôle du juge, définir une doctrine quant aux conséquences à en tirer sur l'attribution des titres de séjour.

Le caractère obligatoire du contrat intervient également alors que sa généralisation n'est pas encore achevée : en dehors même de l'outre-mer, où la question est loin d'être négligeable au regard des problèmes qui se posent dans certaines des collectivités concernées (particulièrement la Guadeloupe, la Guyane et Mayotte), une couverture complète et surtout homogène du territoire est loin d'être assurée. Il ne peut être aujourd'hui question que d'un traitement diversifié de l'accueil dans les territoires.

Pour autant, les termes de la loi obligent - sans en préciser les modalités - les administrations concernées à organiser un suivi et une validation du CAI, ce qui n'avait pas été fait jusqu'ici. Des dispositions qui seront ainsi prises dépendra largement l'effectivité du CAI à l'avenir. Face aux enjeux de la généralisation et de l'obligation du CAI, trop d'incertitudes demeurent alors qu'il est pourtant considéré comme « un outil décisif de la réussite de la politique française de l'immigration »¹⁰⁶.

Pour construire « le parcours d'intégration », la Cour recommandait notamment de rechercher une meilleure coordination des services de l'Etat ou placés sous sa tutelle lors de l'accueil et postérieurement, de prévoir en fonction du diagnostic de la situation du migrant des prestations articulées avec l'accueil, par exemple un bilan professionnel, et d'organiser, dans le cadre du suivi prévu pour le CAI, des rendez-vous avec un référent.

Les résultats sont contrastés.

1. La formation linguistique

Un effort important a été accompli pour la formation linguistique considérée à juste titre comme la clé de l'intégration. Il devra toutefois être amplifié compte du fait de la loi du 24 juillet 2006 : en effet, si certaines catégories de migrants en sont dispensés (en raison de l'âge, d'un handicap...), la formation linguistique devient obligatoire pour ceux qui ne justifient pas d'un niveau suffisant de connaissance du français.

L'actuelle attestation ministérielle de compétence linguistique, délivrée par le ministère chargé de l'emploi aux migrants, au vu d'une mention insérée au CAI, doit être remplacée par une attestation nominative récapitulative délivrée au terme de la durée du contrat et transmise au préfet du lieu de résidence.

Doit également être mis en place le diplôme initial de langue française (DILF) reconnu par l'Etat, qui s'inscrira dans la chaîne de certifications déjà mise au point par le ministère de l'éducation nationale : diplôme d'étude de langue française (DELF) et diplôme approfondi de langue française (DALF). Le DILF est conçu comme un élément permettant d'attester la volonté d'intégration par une connaissance suffisante - y compris écrite - de la langue française.

106) Intervention du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur le 24 juillet 2006 présentant aux préfets la nouvelle loi relative à l'immigration et à l'intégration.

Les titulaires de l'AMCL pourront l'obtenir en candidats libres. L'application de cette réforme représente donc un enjeu important et soulève un certain nombre de questions.

Elle risque, tout d'abord, de provoquer des inégalités de traitement, certains migrants obtenant immédiatement l'AMCL, les autres étant contraints à un examen tant oral qu'écrit, la procédure dépendant de la décision des auditeurs de les soumettre à des tests linguistiques, ensuite des résultats de ces tests, dans des cas qui peuvent être limites.

Faute d'éléments sur la connaissance du français qui sera exigée dans le cadre du DILF, on ne peut évaluer aujourd'hui le nombre de migrants auxquels des formations seraient prescrites. Même si ce nombre reste proche du nombre actuel - 25 000 à 30 000 par an pour 100 000 à 120 000 contrats signés-, la référence à un diplôme reconnu par l'Etat oblige à décider au plus tôt quelle administration organisera, pour ceux qui auront suivi ces formations, les examens et la délivrance du DILF. Il est actuellement envisagé que la délivrance du diplôme soit organisée par l'ANAEM par délégation du ministère et sous le contrôle du Centre international d'études pédagogiques (CIEP).

Mais le contenu des examens n'est pas encore connu. Leur niveau ne sera-t-il pas excessif par rapport aux compétences demandées ? Inversement, l'importance du phénomène des abandons et des participations réduites peut-elle être compatible avec la nouvelle obligation de suivre les formations linguistiques sans application réelle de sanctions ? Cela soulève plusieurs questions.

Celle du nombre d'heures prescrites (jusqu'à 500 en 2006) et de leur répartition sur dix-huit mois ou même deux ans. La question des modalités d'étalement de la formation est donc posée. De l'avis général, il est inopérant de descendre au-dessous d'une douzaine d'heures par semaine. Si l'on doit évidemment tenir compte des contraintes professionnelles et familiales des migrants, il conviendrait d'inciter fortement à organiser les formations sur des durées qui restent compatibles avec l'efficacité pédagogique.

Mais aussi celle de la pratique de la langue française non seulement en formation, mais également au domicile et au travail afin de renforcer son apprentissage et de parvenir à un bon résultat assez rapidement : on touche là aux pratiques de certaines communautés (en particulier chinoise) qui ne pratiquent le français que pendant les heures de formation, rendant celle-ci totalement inutile. S'agissant d'une prestation gratuite, le phénomène est

dommageable car les crédits sont consommés en pure perte, même si des sanctions telles que le refus de la carte de résident pourront être ensuite effectivement appliquées.

Enfin, le problème financier est loin d'être résolu. La direction de la population et des migrations fait état pour 2007 d'un coût prévisionnel du CAI en année pleine, sur une base de 120 000 bénéficiaires, d'un montant compris entre 115 M€ (hypothèse basse) et 128 M€ (hypothèse haute), à comparer à un peu plus de 50 M€ en 2006 (budget du FASILD uniquement). Le budget de l'ANAEM, adopté le 5 décembre 2006, retient une base de 107 000 CAI signés et une dépense globale de marchés correspondant de 74, 6 M€ (DILF compris), soit l'hypothèse basse de ses prévisions. Il est prévu d'assurer le financement de l'ANAEM au-delà de la subvention de l'Etat par une augmentation des taxes affectées à hauteur de 19, 3 M€ et la sécurisation du recouvrement d'une taxe spéciale, ainsi que par un prélèvement sur le fonds de roulement de l'ordre de 20, 5 M€; pourtant l'Agence aura à assumer l'ensemble des marchés relatifs au CAI depuis 2006.

L'éventualité d'un financement insuffisant, dès 2007, ne peut être écartée. Le risque de difficultés financières ne peut que se renforcer à l'avenir en raison des prévisions d'accroissement du nombre de CAI. Il conviendrait peut-être de s'interroger sur le maintien de la gratuité de l'ensemble des prestations qui vient d'être inscrit dans la loi et d'examiner éventuellement d'autres possibilités de financement d'une partie des prestations, essentiellement les prestations linguistiques, par les migrants et leurs employeurs éventuels : ceci aurait l'avantage d'y intéresser les migrants eux-mêmes, qui pour certains, très motivés, avaient déjà pris des cours payants de français avant d'assister à la journée de formation, et de diminuer les abandons en cours de formation.

Il est à noter qu'il n'est toujours pas prévu de permettre aux étrangers projetant de venir s'installer en France, de commencer à bénéficier d'une formation à la langue française dans leur pays d'origine.

La Cour recommande donc, après une période de rodage, de réaliser rapidement un premier bilan de l'application de la réforme et des avantages qu'elle apporte en matière d'intégration.

2. Les autres domaines

Dans les domaines autres que la formation linguistique, les efforts pour établir un lien entre l'accueil et le processus d'intégration restent insuffisants.

Lors de la séance d'accueil, une documentation est distribuée par l'ANAEM pour faciliter l'orientation des migrants dans leurs démarches. À l'occasion de la journée « Vivre en France », des adresses utiles sont également données. En revanche, contrairement à ce qui avait été préconisé, les services de l'État ou placés sous sa tutelle, notamment ceux qui interviennent en matière d'emploi, de logement et d'éducation, ne participent pas à l'accueil sur les plates-formes de l'ANAEM, sauf sous la forme de dépliants et brochures (ANPE, SDFE). Au vu de l'organisation actuelle de l'accueil et du nombre de migrants concernés, il ne semble pas réaliste de l'exiger.

Un accord cadre a été conclu le 20 avril 2006 entre la DGEFP, la DPM, le FASILD, l'ANAEM et l'ANPE, pour faciliter l'accès des signataires à l'emploi. Cependant, l'établissement pour certains migrants d'un bilan de leurs compétences professionnelles (bilan d'orientation pré-professionnelle- BOPP) à la suite de leur passage sur la plate-forme d'accueil n'est effectué aujourd'hui que dans très peu de cas. Cette situation devra évoluer, la loi du 24 juillet 2006 prévoyant explicitement que l'étranger pourra bénéficier « le cas échéant, d'un bilan de compétences professionnelles ».

L'organisation de rendez-vous avec un service référent chargé de suivre le parcours du migrant est jusqu'ici restée lettre morte. Pour l'ANAEM « cette mission nécessiterait la création d'une centaine d'emplois supplémentaires de niveau II (auditeurs sociaux) pour 100 000 bénéficiaires. La demande satisfaite en 2006 est de + 36 emplois dont 28 de niveau II ».

Les efforts pour suivre le processus d'intégration des signataires des CAI se sont jusqu'ici principalement réalisés dans le cadre des plans départementaux d'accueil et d'intégration de nouveaux arrivants (PDA). Comme l'avait toutefois déjà constaté la Cour, la qualité des initiatives prises dépend largement, sous l'impulsion des DDASS auprès des préfets, de la volonté de coopération des diverses administrations et des collectivités territoriales. Mais, pour intéressants que soient les efforts accomplis, le suivi du « parcours d'intégration » des signataires du CAI, dont personne n'en revendique la responsabilité, reste encore lacunaire.

A cet égard, les sorties en 2006 des « premiers contractants » de 2004 n'ont pas encore fait l'objet d'une étude de suivi de l'ANAEM, indépendamment d'études plus générales qui pourraient être commandées par la DPM. De même, les éléments recueillis au cours de la demi-journée sur les plates-formes ne peuvent actuellement apporter des éléments suffisamment fiables pour constituer une base de données utiles à la connaissance des situations des migrants. Le dispositif n'a pas été du reste conçu dans ce sens.

A titre d'exemple, on citera le travail illégal des étrangers. Les auditeurs sur les plates-formes de l'ANAEM ont connaissance de la situation des signataires du CAI au regard du travail illégal, notamment à l'occasion des régularisations au cas par cas. Or, cette information n'a pas de suite, sauf la recommandation faite au migrant « désormais en règle » de cesser de travailler dans la clandestinité. Ne pourrait-on envisager d'organiser un contrôle de l'information lors du renouvellement du titre de séjour, dans des conditions de sécurité et de fiabilité à mettre au point ? Ce serait d'autant plus logique que la loi du 24 juillet 2006 a complété le code du travail par des nouvelles dispositions qui peuvent être à même de restreindre le travail illégal des étrangers si elles sont effectivement appliquées.

La Cour avait relevé que l'expérimentation du CAI s'était effectuée dans des conditions relativement discrètes, de même que sa généralisation progressive, victime partiellement de la lenteur de la montée en puissance de l'ANAEM.

Le CAI paraît encore souffrir des modalités de sa création : il en résulte une faible connaissance et une insuffisante promotion du dispositif.

Chapitre parmi d'autres d'une vaste loi de programmation pour la cohésion sociale, le service national de l'accueil n'en a pas été la mesure phare. De même, la création de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) n'a pas donné lieu en 2006 au même intérêt que les dispositions relatives au contrat première embauche (CPE) qui figuraient également dans le projet de loi.

Le CAI n'est aujourd'hui, sauf pour la DPM, l'ANAEM et le FASILD, qu'un outil qui n'a pas encore l'importance que les pouvoirs publics entendent lui donner. Du volontariat à l'obligation, d'une expérimentation à la généralisation, dans un

contexte migratoire marqué par des changements forts en matière d'immigration introduits par les lois des 26 novembre et 10 décembre 2003 et par celle du 24 juillet 2006, la nouvelle dimension du CAI n'est pas encore assimilée, ni par les publics concernés ni par les administrations.

Il n'est pas certain que le CAI, signé par l'intéressé sur la plateforme à côté d'une signature électronique du préfet, lui paraisse un document d'importance. Il figure dans la « mallette » remise au migrant aux côtés d'une douzaine d'autres documents dont la lettre du ministre, le certificat médical et éventuellement l'AMCL mais aussi des dépliants et listes de services. Le migrant attend surtout son titre de séjour. Il ne faut pas cacher en outre la difficulté d'officialiser davantage la signature de ce contrat pour plus de 100 000 bénéficiaires.

S'il est probable que les migrants, grâce au travail des associations, grâce aussi aux échanges d'informations au sein des communautés, vont toutefois en voir rapidement l'intérêt, un effort tout particulier devra être fait vis à vis des services de l'Etat et en premier lieu des préfectures. Il reste beaucoup à faire pour que les préfets et leurs services puissent « apprécier le respect par un étranger de ses obligations d'intégration ». Le préfet peut disposer du nombre de contrats signés par les migrants dans son département, mais il n'en a pas toujours la liste nominative et n'éprouve pas le besoin de la demander. Certains services d'étrangers des préfectures - qui consacrent plus de temps au traitement prioritaire des étrangers en situation irrégulière - n'estiment pas nécessaire de s'intéresser au dit contrat puisque, jusqu'à présent, il était sans effet sur la gestion du séjour de l'étranger. Cette situation devra rapidement évoluer, et nécessitera à nouveau une formation des personnels concernés.

Outre la traduction réglementaire à venir des dispositions de la loi du 24 juillet 2006, il reste à promouvoir l'importance du contrat et du changement qu'il représente en matière d'accueil des étrangers.

Le contrat d'accueil et d'intégration a pour objet de favoriser l'intégration en amenant, à l'avenir en obligeant, les migrants qui ne maîtrisent pas le français à suivre une formation linguistique. Il n'en est pas de même pour les autres actions conditionnant l'intégration sur lesquelles le CAI n'a aucune prise. Or les principaux problèmes que rencontrent les migrants pour leur intégration concernent la scolarisation des enfants et surtout le logement et l'emploi. Il ne faut pas dissimuler les difficultés qui s'attachent, pour d'autres publics défavorisés qui ne sont pas seulement les migrants, à trouver des solutions à ces problèmes.

Dès lors, des progrès restent à accomplir pour donner à l'accueil les prolongements permettant de favoriser l'intégration. Il appartient en premier lieu à la DPM et à l'ANAEM, responsables du service national de l'accueil, d'intervenir pour le promouvoir et d'apprécier l'évolution en la matière. Sur le terrain, au vu de l'expérience des plans départementaux d'accueil, désormais généralisés même si certains ne sont guère approfondis, le préfet a tout intérêt à s'appuyer sur les DDASS déjà engagées dans ces plans : l'accueil et l'intégration ne peuvent pas être considérés comme l'affaire de la seule ANAEM. Il y aurait là un sujet à suivre pour le CII.

Sur ces différents points, comme sur tous ceux qui n'ont pas donné lieu à enquête particulière en 2006, la Cour interviendra à nouveau pour examiner le suivi de ses recommandations au regard des évolutions intervenues et des initiatives prises en matière d'accueil des immigrants et d'intégration des populations issues de l'immigration.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE
L'INDUSTRIE ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET A LA
RÉFORME DE L'ÉTAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI) a pris connaissance avec le plus grand intérêt des observations de la Cour des comptes sur "L'accueil des immigrants".

Le MINEFI partage très largement le constat général dressé par la Cour, retraçant les avancées indéniables réalisées ces dernières années, et notamment depuis 2002, en matière d'accueil et d'intégration des étrangers.

Concernant la question de l'hébergement des demandeurs d'asile et des étrangers en général, les réformes en cours pour doter les services de l'Etat des moyens d'assurer un véritable pilotage de cette politique doivent être soulignées. Le développement du nombre de places en centres d'accueil doit en effet avoir pour corollaire une amélioration significative de la qualité de la gestion du dispositif, notamment en matière d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile. La mobilisation des Préfets à ce titre, pour généraliser le conventionnement avec les associations gestionnaires et ainsi limiter la prise en charge dans les dispositifs dédiés aux seuls demandeurs d'asile dont le dossier est encore en cours d'examen, est le gage de la maîtrise d'une dépense jusque là difficilement contenue.

Le projet de loi de finances pour 2007 accompagne ces évolutions en augmentant les crédits destinés au financement des moyens d'hébergement des demandeurs d'asile de 12,2 M€ par rapport à la LFI 2006, y compris ceux destinés au programme des interventions territoriales de l'Etat en Rhône Alpes. La réforme de l'allocation d'insertion, devenue allocation temporaire d'attente dans la loi de finances pour 2006, est par ailleurs un moyen supplémentaire pour doter les services de l'Etat sur le terrain des moyens de piloter efficacement cette politique.

La Cour souligne que les efforts doivent être poursuivis en matière d'intégration des personnes étrangères.

Sur le plan institutionnel, la Cour s'interroge, à juste titre, sur la nécessaire coordination des missions des multiples acteurs intervenant dans ce domaine. Si les efforts doivent être poursuivis, la création de l'Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des Chances (ACSE) permettra de renforcer la cohérence des actions du Fonds d'Action et de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations (FASILD) avec celles de la délégation interministérielle à la ville (DIV). De même, le transfert du financement du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) du FASILD vers l'Agence Nationale pour l'Accueil des Étrangers et des Migrations (ANAEM) devrait conduire à une amélioration souhaitable de la gestion de ce dispositif. A cet égard, le MINEFI partage le souhait de la Cour

que les objectifs attachés à la mise en place du CAI complètent la dimension quantitative par une évaluation de l'impact de ce contrat dans l'intégration de ses signataires.

Concernant les inquiétudes exprimées par la Cour sur l'équilibre financier de l'ANAEM, au regard de l'impact en 2007 du coût prévisionnel du CAI, l'Etat a mis en place les réponses adéquates grâce à la collaboration de tous les services concernés, en particulier dans le cadre du Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI). Ainsi, lors de l'adoption du budget primitif 2007 de l'agence le 5 décembre 2006, le nombre de bénéficiaires a été établi sur la base de 107 000 CAI signés et une dépense globale des marchés CAI estimée en 2007 à 74,6 M€ (diplôme initial de langue française compris), compte tenu des dernières informations disponibles.

Outre la subvention de l'Etat, le financement de l'ANAEM sera assuré notamment grâce à la mobilisation de taxes affectées, à hauteur de 19,3 M€, et à la sécurisation du recouvrement de la contribution spéciale prévue à l'article L.341-7 du code du travail, conformément aux dispositions des articles 133 et 134 de la loi de finances pour 2007. Enfin, un prélèvement sur le fonds de roulement sera effectué à hauteur de 20,5 M€, à un niveau compatible avec le niveau prudentiel nécessaire au fonctionnement de l'agence.

Par ailleurs, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances étant appelée à gérer, progressivement, une part très substantielle des crédits de la politique de la ville, une réflexion sur le rôle de la délégation interministérielle à la ville (DIV) et ses effectifs semble indispensable à court terme.
