

La connaissance statistique de l'immigration et de l'intégration

La connaissance statistique est indispensable pour élaborer, mettre en œuvre et évaluer la politique d'immigration et d'intégration. La Cour a examiné les suites données aux recommandations qu'elle avait énoncées sur ce sujet dans son rapport public thématique de novembre 2004 sur « l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration ».

Le suivi statistique de l'immigration et de l'intégration s'inscrit dans un paysage institutionnel modifié depuis 2004 : un décret du 26 mai 2005 a institué le Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) ; le décret du 18 mai 2007 sur la composition du gouvernement a créé la fonction de ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement. Ce nouveau ministère devrait comporter un service statistique.

Si des améliorations, conformes aux recommandations de la Cour, ont été constatées, de nombreuses insuffisances subsistent dans la connaissance statistique de l'immigration.

Les améliorations constatées

La Cour rappelait que « l'indication de la possibilité de discrimination peut être assurée de façon indirecte par les analyses statistiques dites multivariées, et de façon directe par la technique dite du "test de situation" ».

Les deux méthodes que la Cour préconisait pour repérer les discriminations ont été mises en œuvre ; des « tests de discrimination », destinés exclusivement à la connaissance statistique, sont désormais pratiqués par des organismes de la sphère publique selon des méthodes qui en garantissent la valeur scientifique.

La Cour recommandait 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 systématique les grandes enquêtes de l'INSEE sur la base de ces critères ».

La connaissance des étrangers et des immigrés (nationalité, pays de naissance) a été étendue à la plupart des enquêtes statistiques en population générale de l'INSEE ou aux suivis de cohortes (« panels ») sur une période longue : échantillon démographique permanent de l'INSEE, panel des élèves de l'éducation nationale et projet de cohorte d'enfants suivis jusqu'à leur sortie du système scolaire de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES).

La persistance de nombreuses difficultés

La Cour remarquait que « la production de statistiques sur la thématique de l'immigration (...) se heurte à la fois aux difficultés liées au sujet (éthiques et juridiques par exemple) et aux difficultés techniques ».

Les recommandations de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), notamment ses dix recommandations adoptées le 16 mai 2007 sur la mesure statistique de la diversité, indiquent clairement les possibilités et les limites à respecter : les données et traitements sensibles susceptibles de révéler, directement ou indirectement, l'origine raciale, l'ethnie ou l'appartenance religieuse des personnes, ne peuvent faire l'objet

que d'opérations exclusivement statistiques ; en revanche les données sur la nationalité et le lieu de naissance, qui permettent d'apprécier la diversité des origines, peuvent figurer aussi sur des fichiers de gestion, sous réserve de l'accord de la CNIL.

L'article 63 de la loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile faisait écho à cette recommandation. Il a été déclaré contraire à la constitution par le Conseil Constitutionnel le 15 novembre 2007. Cette décision crée une insécurité juridique pour les études et les recherches sur les discriminations et l'intégration.

La Cour recommandait « d'améliorer la fiabilité des données du ministère de l'intérieur, notamment sur les refus de titres de séjour et de veiller à l'apurement régulier des fichiers ».

Les insuffisances notées par la Cour n'ont pas été corrigées. Les statistiques sur les demandes et les refus de titres de séjour ne sont pas établies, la refonte de l'application AGDREF¹⁶ du ministère de l'intérieur, annoncée pour 2006, n'a pas encore abouti, et l'apurement régulier du fichier des étrangers à partir des décès constatés en France et des acquisitions de la nationalité française n'est toujours pas réalisé.

Constatant une mise en cohérence inaboutie des statistiques, la Cour recommandait « de mettre fin à l'hétérogénéité des concepts utilisés par les différentes structures administratives pour comptabiliser les flux d'entrée des étrangers ».

La délivrance des titres de séjour par les préfectures, les visites médicales obligatoires gérées par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), l'admission au statut de réfugié gérée par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), la délivrance des autorisations de travail gérée par les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) et l'établissement de visas nationaux de long séjour par les postes consulaires sont autant de procédures qui peuvent attester de la régularité du séjour des étrangers sur le territoire national.

16) Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France.

Faute d'outil informatique dans les DDTEFP, les autorisations de travail ne font pas l'objet de statistiques. Aux autres procédures correspondent des statistiques qui – bien que portant sur les mêmes personnes - juxtaposent des données non articulées entre elles sauf pour l'immigration familiale et qui diffèrent par les catégories de personnes prises en compte, leur affectation à une année particulière et les nomenclatures de présentation des résultats.

Or l'enjeu est important puisque ces statistiques sont utilisées comme mesure des « flux migratoires » : les décalages entre l'entrée effective sur le territoire et la prise en charge dans les procédures, et la difficulté pour chacune d'entre elles d'approcher au plus près le flux réel en font au mieux une estimation très grossière de l'immigration régulière.

Le projet GREGOIRE du ministère de l'intérieur doit aboutir à l'horizon 2010 au remplacement d'AGDREF par un outil informatique modernisé pour la gestion des titres de séjour. Il est toutefois limité dans sa conception : il organise des échanges dématérialisés de données avec les outils informatiques des autres procédures mais ne s'attache pas à la constitution d'un système d'information global, même si l'utilisation d'un identifiant unique devrait permettre de rapprocher, pour une même personne, les informations recueillies pour les besoins des différentes procédures.

Enfin, sur une question aussi sensible que celle des flux d'immigration, l'usage à des fins statistiques de fichiers de gestion rend nécessaire d'enrichir ceux-ci de données qui ne sont pas strictement nécessaires à la gestion, en organisant un partage clair des utilisations de gestion et des travaux statistiques. Or des informations essentielles pour connaître l'immigration ne sont pas recueillies, comme le nombre des mineurs étrangers, la date d'entrée effective sur le territoire, fût-elle déclarative, ou la qualification professionnelle des migrants.

La Cour recommandait « d'améliorer la connaissance de l'immigration clandestine et des séjours irréguliers ».

La connaissance de l'immigration irrégulière n'a pas progressé depuis 2004. Certains pays utilisent la méthode dite « résiduelle », qui mobilise recensements et données administratives sur l'immigration régulière, pour estimer la population en situation irrégulière. Cette méthode n'a pas été utilisée en France.

De nombreux bénéficiaires de l'aide médicale d'État (AME) sont des étrangers en situation irrégulière. La DREES a réalisé en 2007 une enquête auprès d'un échantillon de bénéficiaires de l'AME, mais seule une exploitation statistique périodique et exhaustive des formulaires remplis par les bénéficiaires permettrait de mesurer des évolutions.

La Cour notait : « l'information annuelle (du nouveau recensement) permettra de recouper et compléter les informations issues des sources administratives (...) et d'estimer un solde migratoire selon une méthode modifiée et sensiblement améliorée ».

Les bilans démographiques et soldes migratoires publiés par l'INSEE sont, encore aujourd'hui, entachés d'incohérences dues à des lacunes du recensement de 1999. Le nouveau recensement, qui repose depuis 2004 sur la collecte annuelle d'une information partielle, permettra d'estimer chaque année, à partir de 2008, les effectifs de population et de calculer sur de nouvelles bases le solde migratoire, qui deviendra un résultat essentiel pour la connaissance statistique des migrations. Le recensement constituera aussi la principale source d'information sur les migrations des ressortissants de l'Espace économique européen.

L'INSEE devrait ainsi revoir la méthode de calcul des soldes migratoires et effectuer un travail approfondi sur les flux migratoires comme sur l'immigration irrégulière, qui figure de facto dans les chiffres du solde migratoire.

La Cour recommandait « de préciser le rôle et les moyens du Haut Conseil à l'intégration (HCI), en veillant à maintenir un opérateur externe aux producteurs de données pour assurer une information fiable et objective, notamment sur les entrées d'immigrants et, au minimum, de développer les instruments de coordination ».

Le besoin de coordination existe toujours. L'Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration (OSII), créé en 2004 auprès du HCI, n'a pas obtenu l'autorité, la légitimité, la compétence et les moyens lui permettant d'assumer une fonction de coordination efficace. Le défaut de coordination se traduit notamment par l'existence de trois publications annuelles de synthèse largement redondantes : le rapport de la direction de la population et des migrations (DPM) intitulé « Immigration et présence étrangère en France », le rapport statistique de l'OSII et le rapport sur les orientations pluriannuelles de la politique d'immigration établi par le secrétariat général du CICI.

La perspective de création d'un service statistique ministériel au sein du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement conduit à traiter cette question comme dans les autres domaines de l'action publique. A ce service il revient d'assurer, avec l'INSEE, l'information fiable et objective et au Conseil national de l'information statistique d'assurer la coordination.

La Cour recommandait enfin « de prendre en compte la dimension européenne des statistiques de l'immigration » et « de mieux afficher une présence française dans la politique européenne en cours d'élaboration en matière de statistiques des migrations ».

Le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont adopté le 11 juillet 2007 un règlement relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale. Ce règlement constitue, pour les producteurs de statistiques, une incitation forte à prendre en compte la dimension européenne des statistiques de l'immigration, notamment en respectant les normes imposées. Des données devront être transmises à l'organisme de statistiques européen, Eurostat, dès 2008. La France, dont la statistique administrative n'utilise pas actuellement le concept de migrant, devra se mettre rapidement en mesure de renseigner Eurostat.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'IMMIGRATION, DE
L'INTÉGRATION, DE L'IDENTITÉ NATIONALE ET DU
CODÉVELOPPEMENT**

En matière d'harmonisation des concepts relatifs aux flux migratoires et de fiabilisation des données statistiques, des améliorations significatives ont déjà été apportées dans le cadre des deux derniers rapports au Parlement sur les orientations pluriannuelles de la politique de l'immigration.

La création à compter du 1^{er} janvier 2008 d'un service statistique ministériel au ministère de l'immigration, de l'intégration de l'identité nationale et du codéveloppement permettra aussi bien au gouvernement, notamment pour l'élaboration du rapport annuel au Parlement, qu'au grand public, dans le cadre de la publication annuelle des chiffres de l'immigration, de disposer de chiffres établis selon les concepts harmonisés admis par les organisations internationales (ONU et Union Européenne) et tirant parti, en toute transparence, selon des méthodes objectives et stables, des données administratives relatives, notamment, à la délivrance de titres de séjour et aux visites médicales subies à titre obligatoire par la grande majorité des étrangers admis au séjour dans notre pays.

Ces données harmonisées seront naturellement transmises à EUROSTAT dès l'année 2008.

Le ministère fait siennes les recommandations de la cour relatives à l'amélioration des méthodes de calcul des soldes migratoires, à partir notamment des résultats des nouveaux recensements de population. Il appelle de ses vœux la publication annuelle par le service statistique public d'un solde migratoire détaillé tirant parti, de façon transparente, à la fois des données issues des systèmes d'information de la politique de l'immigration et des données démographiques issues des recensements.

S'agissant du développement du projet GREGOIRE du ministère de l'intérieur, qui doit être opérationnel avant la fin de l'année 2009, il permettra un suivi des demandes et des refus de titres de séjour.

Il paraît d'autant plus nécessaire au ministère, ainsi que le préconise la cour, de faire évoluer ce projet en celui d'un système d'information global que l'absence d'une telle évolution compromettrait la mise en œuvre opérationnelle et le pilotage de la politique de l'immigration choisie.

Mais les services du ministère de l'intérieur en charge du développement de cette application font valoir que tout retard supplémentaire dans le remplacement de l'actuelle application de gestion des ressortissants étrangers en France, s'accompagne d'une augmentation du risque de voir cet applicatif tomber complètement en panne ce qui

perturberait gravement l'activité de délivrance de titres de séjour, et que dès lors il est préférable de faire d'abord porter l'effort sur la reconstruction de l'existant et de n'envisager des évolutions plus ambitieuses que dans un second temps.

Le ministère de l'immigration et de l'intégration ne considère pas qu'il soit indispensable de concentrer dans GREGOIRE la totalité des informations nécessaires à la définition de la politique de l'immigration et de l'intégration. Par exemple, s'agissant de la qualification professionnelle des immigrants, mentionnée par la Cour, sauf si ces données individuelles devenaient nécessaires à la prise de décisions relatives, par exemple, à l'individualisation de l'accueil des étrangers admis au séjour dans notre pays il ne paraît pas utile de collecter des données exhaustives, car les informations de cette nature, saisies sur une base purement déclarative et émises par des personnes ne maîtrisant pas toujours notre langue, ne présenteraient qu'une fiabilité faible au regard de celles d'enquêtes spécifiques, par sondage.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION

Je me permets de vous adresser nos remarques sur le rapport de la Cour.

Je vous indique, au préalable, qu'au sein du « paysage institutionnel modifié depuis 2004 » (page 79), figure l'OSII qui a été installé par Monsieur Jean Louis BORLOO, alors Ministre chargé de la cohésion sociale, et inscrit dans le décret du 31 mars 2006 modifiant celui du 19 décembre 1989 portant création d'un Haut Conseil à l'intégration (article 5.1 nouveau). Il serait souhaitable de ne pas l'oublier.

S'agissant des « données et traitements sensibles susceptibles de révéler, directement ou indirectement, l'origine raciale, l'ethnie ou l'appartenance religieuse des personnes » (page 80), le Haut Conseil, de concert avec la Halde, partage l'avis de la Cour des Comptes sur l'interprétation du rapport de la CNIL de mai 2007 pourtant mis à mal par l'amendement de l'article 63 de la loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, analyse confortée par le rejet décidé, le 15 novembre dernier, du même article par le Conseil Constitutionnel.

Page 80 : 12 Cour considère, à tort, à notre sens, que les différentes statistiques « font au mieux une estimation grossière de l'immigration régulière ». Le Haut Conseil observe que depuis 2004 un effort important d'harmonisation a été entrepris entre les différentes administrations concernées et les rapports du Gouvernement au Parlement, de la Direction de la Population et des Migrations et celui de l'OSII, et que les chiffres ne sont plus contestés.

L'OSII est interloqué par la phrase qu'il estime injuste : « n'a pas obtenu l'autorité, la légitimité, la compétence et les moyens lui permettant d'assumer une fonction de coordination efficace » (page 84), le HCI rappelle que :

1°) le travail de l'Observatoire, non seulement n'a fait l'objet d'aucune contestation depuis sa création et la publication de son premier rapport sur les chiffres 2002-2003 de l'immigration et de l'intégration, mais qu'il a également pacifié les discussions. Ces chiffres, autrefois si âprement discutés entre les administrations et dans l'opinion publique, font désormais l'objet d'un large consensus, grâce à la coordination et à la synthèse opérées dans et par l'observatoire.

2°) Que la légitimité de l'OSII est assurée par la présence, au sein de son groupe statistique, de tous les producteurs de données et des administrations compétentes sur les questions de l'immigration et de l'intégration, et des chercheurs représentant l'INSEE et l'INED.

Enfin, 3°) que le rapport de l'OSII est validé par un conseil scientifique indépendant et hautement qualifié, réunissant tous les directeurs des administrations en charge des questions de l'immigration et de l'intégration, et les directeurs de l'INSEE, de l'INED, du CREDOC et de la CNIL.

Bien entendu, le HCI regrette que des moyens plus importants n'aient pas été consentis au travail remarquable de l'OSII.

La Cour, par ailleurs, fait assumer à l'OSII un éparpillement qui aboutit à l'existence de « trois publications annuelles de synthèse largement redondantes » (page 84) : le rapport de la Direction de la Population et des Migrations (DPM), celui de l'OSII et le rapport du Gouvernement au Parlement.

Comme le Haut Conseil l'avait déjà fait remarqué à la Cour, en juillet 2007, la position et le point de vue du rapport de l'OSII sont différents de ceux de la DPM et du rapport du Gouvernement au Parlement. Contrairement à ces derniers, l'OSII, en tant qu'émanation du Haut Conseil à l'intégration, assure un travail en toute indépendance distinct des rapports d'activité. Nous observons d'ailleurs que le rapport du Gouvernement emprunte beaucoup au travail de l'observatoire. En outre, l'observatoire est un lieu d'échanges et d'analyse des experts statistiques permettant une réflexion sur les catégories statistiques et leur définition. C'est dans cette perspective que l'Observatoire, après avoir rendu son rapport statistique, travaillera dans le courant de l'année 2008, et à la suite de l'avis rendu par le Haut Conseil à l'intégration sur les indicateurs de l'intégration, à définir une série d'indicateurs permettant d'élaborer un baromètre de l'intégration.

Le HCI rappelle à ce propos l'importance de la définition des catégories d'immigration familiale et d'immigration de travail conceptualisées par l'Observatoire Statistique. Il s'attachera dans le courant de l'année 2008 à travailler sur la redéfinition des motifs d'entrée selon la nouvelle législation du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, notamment en ce qui concerne le motif du travail.

Enfin, s'agissant du règlement relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale adopté le 11 juillet 2007, évoqué par votre projet d'insertion (pages 84 et 85), le HCI, et son observatoire, nommés points de contact sur l'immigration à la Commission européenne, ont grandement contribué à définir les normes utilisées désormais par les institutions statistiques européennes. Depuis 2006, la distinction antérieure entre flux temporaire et flux permanent a, suivant notre exemple, cédé le pas à une définition de la durée migratoire, inférieure, égale ou supérieure, à un an. De ce fait, la définition européenne qui est la nôtre, retrouve également la définition de l'ONU.

En résumé, même si un département statistique doit être créé au ministère en s'appuyant sur l'INSEE, il reste hautement souhaitable que, conformément à vos précédentes observations, un organisme indépendant comme l'observatoire statistique du HCI, extérieur au ministère, non soumis aux aléas et aux pressions politiques et médiatiques, puisse continuer à publier sans entrave, les chiffres des statistiques de l'immigration. C'est l'indépendance et l'extranéité de l'observatoire à l'égard de toute pression, qui lui ont valu son autorité, sa légitimité, et sa rectitude sans dérapage sur les statistiques ethniques. Nous espérons vivement que la Cour qui a grandement aidé à la constitution de l'Observatoire, continue d'appuyer vigoureusement son effort.
