

COUR DES COMPTES

Conférence de presse du mardi 23 novembre 2004

Présentation du rapport public particulier
sur l'accueil des immigrants et l'intégration des populations
issues de l'immigration



Intervention M. Philippe SÉGUIN, Premier président

Mesdames,
Mesdemoiselles,
Messieurs,

Je vous souhaite la bienvenue à la Cour et je vous remercie d'avoir bien voulu répondre à notre invitation.

Cette rencontre a pour objet la présentation du rapport public particulier que la Cour vient de consacrer au problème de l'accueil des immigrants et de l'intégration des populations issues de l'immigration.

Je me dois de rappeler que cette enquête a été lancée dès le dernier trimestre 2002 sur l'initiative du Président Jean Marmot, alors président de la 5^{ème} chambre. Je le précise, en ces instants, aux fins de saluer sa mémoire, le Président Marmot étant décédé il y a quelques mois au terme d'une cruelle maladie.

- * -

Je souhaite encore indiquer que les travaux dont il va vous être rendu compte ont été conduits par la 5^{ème} chambre de la Cour avec le soutien des 3^{ème} et 4^{ème}.

Ce qui explique que se retrouvent à mes côtés pour cette conférence de presse, M. Jean-François Carrez, président de la 5^{ème} chambre, ainsi que Mme Bazy-Malaurie, rapporteur général du Comité du rapport public et des programmes, et que nous accompagnent également - il est devant moi - M. Georges Capdeboscq, président de section, M. Jean-François Bayle, conseiller maître, responsable de secteur, ainsi que M. Jean-Yves Audouin, préfet, conseiller maître en service extraordinaire et quelques-uns encore des nombreux rapporteurs qui ont participé à ce travail.

Je laisserai le soin, dans un instant, à M. Carrez de présenter ce rapport et de répondre à vos questions, avec le concours de ces magistrats.

- * -

Mais vous me permettez de faire précéder leurs remarques de quelques observations liminaires.

L'immigration, chacun en conviendra, est **une question-clé pour la collectivité nationale**. Elle recouvre diverses dimensions parmi lesquelles la maîtrise des flux migratoires occupe généralement une place prépondérante, au point d'occulter parfois le problème des modalités de l'intégration des populations concernées.

C'est à ce problème que la Cour a souhaité s'intéresser.

Il est vrai qu'il s'agit là d'une question aussi importante que complexe. Le terme lui-même d'**intégration** a ainsi pu faire l'objet de débat et d'aucuns l'ont contesté, lui préférant celui d'insertion, ou encore parfois celui d'assimilation.

L'attitude de certains pays d'origine a encore compliqué les choses dans la mesure où ils affectaient parfois de ne considérer l'éloignement de leurs ressortissants que comme un phénomène provisoire...

On perçoit ainsi, d'emblée, la nature des difficultés rencontrées par les pouvoirs publics : ces difficultés ne se limitent pas aux moyens à mettre en oeuvre ; elles embrassent aussi les objectifs à définir ; elles concernent enfin le périmètre même des populations à prendre en charge.

Ces hésitations « conceptuelles » ont, en leur temps, justifié des choix ou des attitudes qui aujourd'hui pèsent encore. D'autant qu'il faut le rappeler, aider les immigrés n'a pas toujours été ressenti spontanément comme un devoir de la collectivité nationale.

- * -

Ces constats la Cour les avait déjà faits. Ils ne datent pas d'hier.

Depuis plusieurs décennies, en effet, elle a eu à connaître de nombreux aspects de la politique de l'immigration.

Par ses contrôles réguliers de l'Office des migrations internationales, elle a pu longuement examiner l'organisation de l'immigration de main d'œuvre et de celle du regroupement familial.

Par ses contrôles de la Sonacotra, elle a pu analyser diverses dimensions de la politique du logement.

En contrôlant périodiquement le Fonds d'action sociale, pour les immigrés le FAS, devenu le Fasild, elle s'est penchée sur les interventions sociales réalisées au bénéfice des populations migrantes.

La Cour a ainsi pu estimer en 2002 que le moment était venu pour elle de remettre en perspective ses constats de naguère, de les compléter et d'envisager

la publication d'un rapport public particulier sur l'un des aspects majeurs de la problématique de l'immigration : **les conditions d'accueil et d'intégration.**

Du fait de l'expérience qu'elle avait accumulée en la matière, la Cour était probablement celui des organes de contrôles qui possédait **la légitimité** la plus grande pour mener cette première approche globale. Ce travail paraissait d'ailleurs d'autant plus indispensable que s'élaboraient les éléments d'une nouvelle politique publique en matière d'immigration, politique que la Cour s'est donc attachée à suivre et à analyser, pour définir les conditions de sa possible réussite.

- * -

Il faut dire d'abord que dans un domaine où l'histoire compte, les principes d'intervention pour l'accueil et l'intégration des populations migrantes n'auront été posés et précisés par les pouvoirs publics que très progressivement.

Il est vrai que l'idée selon laquelle les immigrants n'étaient qu'une population de passage a longtemps prévalu. Dès lors, l'essentiel des premiers efforts déployés au cours des années 50 et 60 ne visait en rien à traiter les problèmes de l'ensemble des immigrants. Et si le FAS ou la Sonacotra ont été créés dans cette période, c'était exclusivement à destination des musulmans d'Algérie se trouvant en métropole - et encore, dans le contexte très particulier de la guerre d'Algérie.

Or, force est de considérer que les opérateurs intervenant aujourd'hui encore dans le domaine de l'immigration ont longtemps été profondément marqués par cette approche, qui avait imprégné leur création, alors même que la nature de l'immigration a profondément évolué, l'immigration de peuplement, familiale, originaire souvent du Maghreb ou d'Afrique subsaharienne remplaçant une immigration de main d'œuvre qui avait été d'abord notamment européenne. Ces évolutions ont d'ailleurs suscité des craintes quant à la capacité d'intégration des populations concernées.

De ces premiers éléments, **un constat se sera rapidement imposé : la réponse publique adressée aux immigrants a été longtemps fractionnée**, sans que les choix affichés ne puissent, jusqu'à ces dernières années, être considérés comme les éléments constitutifs d'une politique publique cohérente.

Au terme de ses investigations la Cour estime donc que si la difficulté de définir des principes d'action stables et incontestables en matière d'immigration est réelle, il est nécessaire de prendre enfin la mesure des évolutions intervenues notamment dans la nature et l'origine des mouvements migratoires.

S'agissant des **principes de l'accueil et de l'intégration**, la réponse apportée à une question centrale lui paraît pourtant demeurer ambiguë. Or cette question est incontournable : les immigrants, et plus largement les populations issues de l'immigration, doivent-ils être distingués des autres publics en difficultés et bénéficier d'un traitement et de prestations spécifiques, ou doivent-

ils être fondus dans ce public, c'est à dire se voir appliquer des règles de droit commun ?

Les pouvoirs publics ont, peu à peu, choisi d'assimiler les populations issues de l'immigration aux autres populations connaissant des difficultés, tout en ouvrant des exceptions ponctuelles à ce principe.

Les initiatives publiques lancées en 2003 combinent d'ailleurs un accueil spécifique des immigrants, plus ambitieux que par le passé, et des dispositifs d'intégration essentiellement fondés sur le droit commun ; elles tentent par ailleurs de créer des liens entre ces deux phases de la vie de l'immigrant.

Pour produire des résultats tangibles, cette architecture devra toutefois inclure, selon la Cour, **des mesures d'accompagnement adaptées** afin que la réforme ne soit pas qu'administrative et emporte du sens, concrètement, pour les personnes concernées. Elle doit également prendre en compte **les populations déjà résidentes sur le territoire**, qui n'auront pas bénéficié de ce nouvel accueil. L'extension de certaines prestations du nouvel accueil à l'ensemble des populations en cause, sous la forme d'un contrat « de rattrapage », permettrait de dissiper un risque évident et éviter que ne se crée un clivage entre immigrants, potentiellement dommageable à l'économie de l'ensemble du dispositif.

La Cour a bien noté que parmi les mesures nouvelles destinées à assurer la réussite de l'intégration et de justifier le recours au droit commun figure la relance de **la lutte contre les discriminations**. Nombre d'entités interviennent déjà sur ce thème d'action, avec des approches diverses, sans que les résultats de ces interventions ne soient toujours concrètement perceptibles ni que la lisibilité du paysage ainsi créé soit évidente. La Cour considère que la décision de donner un élan nouveau à la lutte contre les discriminations pourrait susciter de réels effets pour les populations visées, à la condition que les discriminations prises en compte ne le soient plus seulement au niveau individuel, de façon forcément cosmétique, mais au niveau collectif. C'est seulement à ce niveau, en effet, qu'il est possible et pertinent de vérifier que les immigrants ne sont pas, pris ensemble, victimes de comportements qui contrarieraient ou empêcheraient leur intégration.

S'agissant des **moyens et des procédures utilisés** pour appréhender les phénomènes migratoires, les structures existantes ont appelé toute l'attention de la Juridiction. Une meilleure adaptation au nouveau contexte migratoire est indispensable. *Il n'est pourtant pas certain que les évolutions engagées depuis l'an dernier soient suffisamment ambitieuses pour constituer un schéma organisationnel adapté et totalement rationalisé.*

Le suivi statistique demeure lui-même une difficulté, tant sont nombreuses, partielles et parfois contradictoires les sources existantes. Le choix de l'intégration par le droit commun complique évidemment les choses, en ne différenciant pas le suivi de populations migrantes lorsque cela serait bien utile pour vérifier l'efficacité des dispositifs publics.

L'évaluation des actions menées, qui s'impose pour la politique de l'immigration comme pour l'ensemble des politiques publiques, pourrait ainsi se

heurter dans sa mise en œuvre à ces insuffisances. C'est donc dès le lancement de cette politique que ces insuffisances doivent être prises en compte.

La Cour estime par ailleurs que **deux préalables**, fruits des errements du passé, doivent absolument être traités pour permettre à l'effort d'intégration d'être réellement efficace ; à défaut, les effets attendus de toute la politique d'intégration seraient menacés :

La concentration de l'habitat d'abord, très forte pour certaines des populations concernées, complique le processus d'intégration et doit recevoir un traitement adapté.

Par ailleurs, les effets pervers induits par l'existence trop souvent administrativement tolérée d'une forte **population étrangère en situation irrégulière** et dotée d'un quasi-statut doivent être soulignés. L'objectif de résorption totale de cette catégorie d'immigrés doit, selon la Cour, être recherché.

Il ne revient évidemment pas à la Cour de préconiser particulièrement l'une des deux voies possibles pour sortir de cette impasse, c'est-à-dire la régularisation ou, à l'inverse, la reconduite à la frontière ; cette responsabilité incombe évidemment au politique. En revanche, l'urgence de l'objectif demeure.

Beaucoup reste donc à faire avant que les conditions d'accueil et d'intégration des immigrants puissent être considérées comme satisfaisantes et viennent constituer de véritables facteurs de cohésion sociale.

Toujours est-il que cette réorientation est d'autant plus nécessaire que **se réduit la marge de manœuvre des pouvoirs publics nationaux**. Le régime de l'asile, mais aussi l'admission au séjour, dépendent désormais ainsi largement du niveau européen ; s'agissant de la maîtrise des flux, seule la décision de régulariser les irréguliers demeure une compétence exclusivement nationale, de même que les actions d'intégration.

D'autres phénomènes, comme par exemple **les perspectives de migrations** dressées par l'ONU et l'OCDE, ou l'accroissement du nombre des bi-nationaux, compliquent encore les conditions de réalisation de l'action publique. Elles imposent en tout cas de sortir de la contradiction qui existe entre des perspectives de recours accrues à l'immigration et le droit au développement des pays d'origine.

C'est au terme de ce propos introductif que je vais passer la parole à M. Jean-François Carrez, président de la cinquième chambre et, à ce titre, responsable de la réalisation de travaux dont je tiens à souligner l'ampleur. Par le niveau des effectifs engagés dans ce projet, par le respect essentiel du caractère de collégialité qui a marqué l'adoption de ce rapport, la Cour a conjugué des atouts qui font la force de notre Institution.