

L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration

Le rapport public particulier sur l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration a été publié en novembre 2004. Un premier examen des suites données aux recommandations de la Cour, au regard des initiatives prises, a été réalisé dans l'année suivant cette parution.

Les politiques majeures menées depuis un an en matière d'accueil des immigrants et d'intégration des populations issues de l'immigration, sont d'ampleur inégale : plusieurs ont été engagées, parfois fortement (I).

Le bilan sectoriel demeure toutefois encore contrasté (II).

Telle qu'elle est engagée, la réforme des structures, qu'elles aient eu leur part dans la conception et la préparation de ces politiques ou qu'elles aient été mises en place pour les appliquer, ne contribue pas à la simplification du cadre institutionnel et administratif de l'action de l'Etat (III).

I - Les nouvelles politiques de l'immigration et de l'intégration

Les politiques menées peuvent être regroupées sous les trois rubriques des conditions d'accès et de séjour, de l'accueil des immigrants et de l'intégration des populations déjà installées en France :

1. L'attention continue portée depuis cinquante ans aux conditions d'accès et de séjour reste prédominante. La politique nationale d'accès et de séjour met avant tout l'accent sur la lutte contre l'immigration irrégulière ainsi que sur la lutte contre le détournement des procédures. La lutte contre le travail illégal fait l'objet d'un programme parallèle.

2. Le deuxième axe concerne le service public de l'accueil des immigrants, conforté par la généralisation du contrat d'accueil et d'intégration (CAI). Un certain nombre de questions se posent encore sur l'arrivée des migrants, d'autant que plusieurs débats importants sont ouverts, notamment sur l'existence ou non d'un besoin pour la France d'élargir l'immigration de travail et sur l'opportunité, de ce fait, d'avoir recours à des dispositifs pour adapter l'immigration aux besoins.
3. Le troisième axe est celui de l'intégration, abordé par la priorité attribuée à la lutte contre les discriminations et complété par la promotion de l'égalité des chances. Cette politique, d'une part, tend à ne pas différencier les immigrants et les personnes issues de l'immigration et, d'autre part, privilégie les dispositifs de droit commun. Faute que soient identifiées les populations appelant des mesures spécifiques et qu'ainsi puissent être dégagés des moyens particuliers pour les aider, la question de l'intégration n'est pas réellement traitée pour les populations déjà installées. Si l'égalité des chances est proclamée au niveau des principes, les moyens mis en œuvre ne sont pas actuellement à la hauteur des enjeux. C'est ce qui a été constaté notamment dans l'examen des domaines considérés comme les déterminants de l'intégration (logement, emploi, école).

A - Le cadre législatif des conditions nouvelles de l'entrée et de l'accueil

La Cour, dans son rapport public de 2004, avait pris en compte les débuts de l'application des deux importantes réformes législatives intervenues à la fin de 2003, concernant l'accès et le séjour ainsi que l'asile. Elle ne disposait toutefois que de premiers éléments d'information sur le plan de cohésion sociale détaillé en septembre 2004.

1 - Les deux lois de la fin de l'année 2003

La loi du 26 novembre 2003⁷ avait pour objectif de revenir sur certaines dispositions de la loi RESEDA de 1998⁸ et de limiter différents détournements de la législation en matière d'accès et de séjour. Les procédures de contrôle étaient aménagées, notamment pour allonger le délai de la rétention.

7) Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.

8) Loi du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile.

Sa mise en application est aujourd'hui presque achevée, y compris pour l'outre-mer. Il ne paraît pas envisagé de modifier le dispositif d'ensemble, même si de nouveaux textes de nature législative sont annoncés : l'attention actuelle des ministères concernés se concentre, à la suite de la loi de novembre 2003, sur la lutte contre les détournements de procédure en matière d'immigration familiale (102 619 personnes en 2004, dont 25 420 au titre du regroupement familial).

La loi du 10 décembre 2003 transforme profondément, pour sa part, le régime de l'asile institué par la loi du 25 juillet 1952. Elle a fait de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) le guichet unique de l'asile, en supprimant l'asile territorial demandé en préfecture (111 accords en 2003 pour 34 494 refus) ; elle a également instauré le nouveau dispositif de la protection subsidiaire.

Sa mise en application par deux décrets du 14 août 2004 et un effort substantiel en moyens humains, matériels et financiers ont conduit à une amélioration de la situation : en décembre 2004, la Commission des recours des réfugiés (CRR) a rendu plus de décisions qu'elle n'a enregistré de recours. Les délais d'instruction des premières demandes sont désormais de l'ordre de deux à trois mois pour l'OFPRA et de quatre à six mois pour la CRR, ce qui devrait permettre de résorber les dossiers en retard au début de 2006. On pourrait ensuite compter sur des délais globaux de sept à huit mois.

S'agissant des seules premières demandes, leur nombre est passé de 79 945 en 2003 (dont 27 741 pour l'asile territorial) à 50 547 en 2004 hors le cas des mineurs accompagnants. La France demeure toutefois au premier rang des pays d'accueil des demandeurs d'asile en Europe.

La judiciarisation croissante de la procédure et la possibilité de présenter à tout moment de nouveaux documents dans le cadre du changement de législation en 2003 justifient une grande vigilance, puisque des délais excessifs favorisent le maintien sur le territoire des demandeurs d'asile déboutés ; c'est pourquoi ces demandes sont traitées majoritairement dans le cadre de la procédure prioritaire.

Le traitement des demandes d'asile est ainsi remis en ordre sans toutefois être achevé. Une mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances de l'Assemblée nationale, à laquelle la Cour a apporté son concours, a tenté de mesurer au premier semestre 2005 l'évolution des coûts budgétaires des demandes d'asile et a formulé trente propositions dans son rapport du 6 juillet 2005.

La question majeure reste celle des déboutés qui demeurent irrégulièrement sur le territoire, comme la Cour l'avait relevé. De ce point de vue, le nouveau comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) a porté le sujet des retours en tête de l'ordre du jour de sa première réunion et il a été décidé, lors de la deuxième réunion, le 27 juillet, de mettre en œuvre dès septembre 2005 un nouveau dispositif expérimental d'aide au retour volontaire dans 21 départements, avec un pécule⁹ et qui pourrait concerner dans un premier temps 5 000 personnes, en priorité les déboutés. L'Agence nationale pour l'accueil des étrangers et les migrations (ANAEM) participe à ce dispositif.

2 - La loi de programmation pour la cohésion sociale

La loi du 18 janvier 2005 comporte un chapitre intitulé « Accueil et intégration des personnes immigrées ou issues de l'immigration » qui modifie le code du travail et le code de l'action sociale et des familles. Elle répond en cela au programme 19 « Rénover l'accueil et l'intégration des populations immigrées » du plan de cohésion sociale de septembre 2004.

Ce chapitre est bâti autour des quatre axes du programme que la Cour avait analysés :

- créer l'Agence nationale pour l'accueil des étrangers et les migrations (ANAEM) par fusion de l'Office des migrations internationales (OMI) et du Service social d'aide aux émigrants (SSAE) ;
- généraliser dès le 1^{er} janvier 2006 le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) qui reçoit la base légale souhaitée par la Cour, qui recommandait que ses conséquences juridiques fussent précisées, de même que les engagements et les droits des signataires des contrats signés avant l'application de la loi de janvier 2005. Toutefois, le décret en Conseil d'Etat attendu pour préciser son contenu n'était toujours pas publié au début de 2006 ;
- mieux coordonner au plan local les instruments de la politique d'intégration en élaborant dans toutes les régions, sous l'autorité du représentant de l'Etat, un programme régional d'insertion des populations immigrées (PRIPI) qui acquiert un statut législatif¹⁰ ;
- actualiser les missions du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD).

9) - 2 000 € par adulte, 3 500 € par couple, plus 1 000 € par enfant mineur jusqu'au troisième et 500 € ensuite.

10) Article L. 117-2 du nouveau chapitre VII « Personnes immigrées ou issues de l'immigration » du code de l'action sociale et des familles.

B - La rénovation de l'accueil

La Cour recommandait d'adapter le périmètre de l'accueil, d'assurer un suivi minutieux du respect des contrats et de donner un contenu substantiel à l'accueil des primo-arrivants.

1 - La généralisation du contrat d'accueil et d'intégration

Le dispositif du service public de l'accueil confié à l'OMI, devenu ANAEM, a été étendu en 2005 en vue de sa généralisation, mais la couverture du territoire n'est pas complète.

Seuls 61 départements étaient concernés (décembre 2005), alors que 75 plates-formes étaient à installer sur l'ensemble de l'année 2005¹¹. L'ANAEM souligne toutefois que le dispositif concerne déjà 85 % des flux d'immigrants et que le décalage par rapport au calendrier prévu est motivé dans la plupart des cas par la difficulté de trouver des locaux. Elle estime que la couverture du territoire était satisfaisante début 2006, hors Corse et DOM.

2 - Les autres réformes attendues

L'ANAEM a donné une priorité absolue à la généralisation du CAI et, dans l'attente du décret précisant son contenu, a apparemment renoncé à d'autres réformes pourtant décisives, telles l'introduction du système des référents, l'évaluation des prestations ou l'élaboration de parcours d'intégration. De la même façon, la future éventuelle remise d'un diplôme aux signataires du CAI n'entre pas dans ses préoccupations. La validation prochaine par l'éducation nationale d'un diplôme comportant une épreuve de français écrit changerait en effet, selon l'agence, la nature du contrat.

Doivent être soulignés en revanche l'intérêt marqué par les préfets et les DDASS¹² pour les plates-formes ainsi que l'effet favorable sur les délais de la remise des titres de séjour sur les plates-formes. D'ailleurs, l'accord-cadre DGEFP/ DPM/ ANPE/ FASILD¹³, conclu en mars 2002 pour faciliter l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi immigrés ou issus de l'immigration et pour prévenir et combattre les

11) 30 000 CAI ont été signés au premier semestre 2005, 46 000 pour les trois premiers trimestres 2005, pour un taux de signature de 92,3 % des primo-arrivants.

12) Directions départementales des affaires sanitaires et sociales.

13) Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, Direction de la population et des migrations, Agence nationale pour l'emploi.

discriminations raciales, est en cours de renouvellement afin de mieux définir le rôle des correspondants ANPE sur les plates-formes d'accueil et de recenser les bonnes pratiques en la matière. L'ANPE, qui a participé à la réalisation du module « Vivre en France » présenté lors de l'accueil, travaille actuellement à la mise au point d'un « atelier » d'aide à la recherche d'emploi pour les personnes qui ne maîtrisent pas le français écrit.

Le service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE) s'efforce, quant à lui, de sensibiliser ses partenaires aux questions d'égalité entre les femmes et les hommes, particulièrement importantes dans le cadre du CAI et des entretiens individuels. Sur les plates-formes de l'ANAEM, aucune possibilité de garde d'enfants n'est toutefois proposée - ou même indiquée - aux parents primo-arrivants. Une des mesures prioritaires des plans départementaux d'accueil (PDA) consiste pourtant à recenser les besoins et les solutions apportées pour les modes de garde. Mais leur application se heurte à la multiplicité des partenaires et au fait que la formation linguistique, contrairement à la formation civique et à la journée « Vivre en France », n'a pas lieu immédiatement après la signature du CAI, mais ultérieurement.

3 - La récente relance de l'action pour le CAI

Le ministre de l'intérieur a, le 11 juillet 2005, proposé que « *l'intégration des primo-immigrants fasse l'objet d'une nouvelle ambition républicaine* » en retenant six orientations qu'il a demandé à la DPM et à l'ANAEM de « *mettre en œuvre en 2006 sur l'ensemble du territoire national* ».

Le comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI), réuni le 27 juillet, a repris ces propositions et décidé une « *évolution du CAI* » sous quatre rubriques : généralisation du contrat dont le respect doit être une des conditions de l'installation durable en France et pour lequel un objectif de 100 000 est fixé, enrichissement de son contenu en formation, accompagnement personnalisé du signataire dans la durée et parcours renforcé pour les femmes. Toutefois, la nature du dispositif et les moyens à mettre en œuvre n'ont pas encore été précisés et le nombre de contrats signés n'atteint pas encore l'objectif.

La ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité a souligné l'importance de l'entretien individuel préalable à la signature du CAI. Par ailleurs, elle a missionné un membre du HCI pour évaluer le CAI, les conclusions de la mission étant attendues au premier trimestre 2006.

C - Le plan d'action contre l'immigration et le séjour irréguliers

La Cour avait estimé que, par leur importance, ces deux phénomènes hypothéquaient la réussite d'une politique d'accueil et d'intégration.

1 - La lutte contre l'immigration clandestine

Le conseil des ministres du 12 mai 2005 a défini trois priorités qui rejoignent celles exprimées par la Cour :

1) Mieux contrôler l'entrée sur le territoire français : les décisions prises correspondent dans une large mesure aux recommandations de la Cour, qu'il s'agisse de mieux définir la politique de délivrance des visas de court séjour, de renforcer le contrôle des demandes de transcription d'actes de mariage célébrés à l'étranger, de mieux organiser l'hébergement des demandeurs d'asile en imposant d'accomplir les démarches administratives dans le département de résidence, enfin de rénover la politique d'aide au retour volontaire afin de l'appliquer en priorité aux demandeurs d'asile déboutés dont le nombre augmentera mécaniquement du fait de l'amélioration des délais de traitement des dossiers par l'OFPRA et la CRR.

Une liste de « pays d'origine sûrs »¹⁴ a été adoptée, afin de traiter plus rapidement les demandes de leurs ressortissants : douze pays ont été retenus par le conseil d'administration de l'OFPRA le 30 juin 2005.

Enfin, pour faciliter les reconduites à la frontière, il a décidé de s'attacher à améliorer le taux de délivrance des laissez-passer consulaires - qui était en 2004 de 35,16 % des demandes et qui est très faible avec certains pays - notamment par des contacts bilatéraux, et au besoin par des mesures restrictives en matière de délivrance de visas.

2) Renforcer la coordination des politiques relatives à l'immigration : au niveau national, celle-ci est désormais assurée par le comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) créé par le décret du 26 mai 2005, qui fixe les orientations de la politique gouvernementale en matière de contrôle des flux migratoires.

14) Pays où aucune persécution n'est exercée. Les demandes d'asile en France de leurs ressortissants sont alors traitées selon une procédure prioritaire et ne donnent pas lieu à délivrance de titre de séjour.

Cette action exige un travail commun des responsables de la délivrance des visas dans les postes consulaires et des agents des préfectures chargés des titres de séjour. Le ministre de l'intérieur a souhaité en particulier que dix consulats expérimentent un système de guichet unique leur permettant de délivrer des documents valant à la fois visa de long séjour et carte de séjour en liaison avec les préfectures. Il a été en outre décidé d'organiser dans dix consulats sensibles une procédure de « déclaration de retour » pour les personnes ayant bénéficié d'un visa de court séjour.

L'introduction de la biométrie en matière de visas a été expérimentée dans cinq postes (Annaba, Bamako, Colombo, Minsk et San Francisco), et des lecteurs d'empreintes digitales ont été installés aux aéroports de Roissy et Orly ainsi qu'au port de Marseille, pour un coût total d'environ 1,5 M€ Le 27 juillet 2005, une liste d'une trentaine de consulats supplémentaires à équiper d'ici la fin de l'année 2006 a été arrêtée. L'objectif est la généralisation de la biométrie en 2008, et son coût est évalué par le ministère des Affaires étrangères à 145 M€ sur trois années. Ce dernier indique que la réaffectation de 50 % de la recette visa à son budget devrait permettre d'amortir le coût de ce projet.

Le coût des procédés techniques peut toutefois limiter le rythme de leur redéploiement : c'est le cas des bornes de lecture EURODAC¹⁵.

Une plus grande rigueur dans la gestion des visas consulaires ainsi qu'une coordination renforcée entre les ministères de l'intérieur et des affaires étrangères peuvent donc être constatées. Si ces recommandations de la Cour ont été suivies d'effet, il n'en est pas de même, en revanche, pour la restructuration du réseau consulaire.

Une appréciation générale de l'efficacité de ces dispositifs serait prématurée, mais il convient de noter que se manifeste ainsi une volonté politique et que se mettent en place des éléments qui pourraient permettre, si le gouvernement le décidait, la réalisation d'un réseau unique de fonctionnaires de l'Etat chargés de l'immigration.

3) Mettre en place une véritable « police de l'immigration » qui couvre l'ensemble du territoire : la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) animera la lutte contre l'immigration irrégulière et le travail illégal et en informera le comité interministériel. Au sein de la direction sera créée une unité de coordination opérationnelle pilotée par le directeur central, réunissant régulièrement les représentants de la PAF, de la direction centrale de la sécurité publique, de la direction générale de la gendarmerie nationale, de la préfecture de police et de la direction des

15) Système européen de comparaison d'empreintes digitales des demandeurs d'asile et des personnes ayant franchi irrégulièrement une frontière.

libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ). Le décret est en préparation.

Les missions de cette police sont de protéger les frontières extérieures aux points d'entrée et aux axes de transit des immigrants irréguliers et de surveiller les frontières intérieures, de lutter contre les réseaux et filières d'immigration clandestine en lien avec les autres organismes compétents, et de poursuivre l'éloignement des étrangers en situation irrégulière. L'objectif sur le dernier point a été porté à 23 000 reconduites à la frontière, soit une augmentation de plus de 50 % par rapport à 2004 ; 12 849 reconduites avaient été menées à bien à la fin mai, soit 56 % de l'objectif. La DCPAF fait à ce titre l'objet d'une modernisation à un rythme soutenu.

Le nombre de places dans les centres de rétention administrative (CRA) devait doubler en deux ans ; parallèlement, un plan triennal organise la fermeture des centres les plus vétustes. L'objectif de 1 800 places pour juin 2006 vient d'être annoncé. Pour répondre à des critiques sur la qualité de l'accueil, le ministre a annoncé la mise en place de la « *commission nationale de contrôle des centres et locaux de rétention administrative et des zones d'attente* », commission consultative chargée de veiller au respect des droits des étrangers maintenus en ces lieux instituée par la loi du 26 novembre 2003¹⁶.

Il reste que les éloignements continuent à se faire au cas par cas, sans que soient pour l'instant dégagées des priorités dans les catégories de personnes en situation irrégulière à éloigner. Il conviendrait d'examiner le rôle des pôles d'éloignement auprès des préfets en la matière.

En outre, deux séries de blocages continueront à se manifester. Il existe en premier lieu des personnes « *ni régularisables ni expulsables* », notamment celles dont les autorités administratives ou judiciaires ont décidé le départ du territoire mais dont la reconduite est extrêmement difficile, voire impossible en pratique. En second lieu, les quotas et les règles des compagnies aériennes limitent les capacités de transport, ce qui conduit les autorités responsables à envisager un recours plus fréquent à des vols spécialement affrétés ou à des opérations conjointes permettant à plusieurs pays européens d'exécuter les éloignements.

16) Décret du 30 mai 2005 pris en application de l'article 35nonies de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée (ordonnance désormais intégrée au code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile annexé à l'ordonnance du 24 novembre 2004).

Une mention particulière doit être faite de la situation outre-mer où le nombre de clandestins est considérable, notamment en Guyane, à la Guadeloupe, à la Réunion et surtout à Mayotte. Le CICI, dans sa deuxième réunion, le 27 juillet, a retenu le principe d'une adaptation du droit et des moyens opérationnels à cette situation spécifique.

Une autre forme d'immigration irrégulière se constitue également dès lors que les étudiants étrangers cherchent, sous couvert de leurs études, à bénéficier d'une immigration économique et à se maintenir sur le territoire. La Cour avait cité une expérience innovante, celle du Centre d'évaluation linguistique et académique ou CELA, engagée par l'ambassade de France en Chine. Sous l'égide du ministère des affaires étrangères, une expérience analogue de centres pour les études en France (CEF), qui doivent évaluer le sérieux du projet et la bonne orientation de l'étudiant, est en cours depuis janvier 2005 dans six pays. Toutefois, ces centres fonctionnent pour l'instant essentiellement avec les services d'une société privée choisie sans appel d'offres. Le système actuel impose aux candidats des frais de dossiers sans qu'un bilan de l'amélioration du niveau des étudiants ait encore pu être établi.

2 - Le dispositif parallèle de lutte contre le travail illégal

La Cour avait considéré que les initiatives prises ne suffisaient pas et que les efforts devaient être plus ambitieux. Moins d'un an après le plan de relance de la lutte contre le travail illégal, le 18 juin 2004, la commission interministérielle s'est à nouveau réunie le 8 mars 2005, ce qui marque une rupture avec la situation antérieure. Le 5 août, une conférence de presse du ministre délégué au travail, à l'emploi et à l'insertion professionnelle des jeunes a confirmé cette relance.

Le décret du 12 mai 2005 a créé un office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI), office de police judiciaire spécialisé à vocation interministérielle, rattaché à la sous-direction de la police judiciaire de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN). Il doit lutter contre les infractions relatives au travail illégal sous toutes ses formes, en coopération avec l'office central pour la répression de l'immigration irrégulière et l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST) et les groupes d'intervention régionaux (GIR), en concertation avec la délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal (DILTI).

Celle-ci paraît d'ailleurs avoir repris une activité soutenue. Elle a publié en décembre 2004 un rapport d'enquête sur l'intervention en France des entreprises étrangères prestataires de services. Il en ressort que l'emploi détaché, qui prend de plus en plus la forme d'un emploi ouvrier intérimaire, reste selon ses termes un « *nid à fraudes* ». Afin d'enrayer

cette évolution préoccupante, la délégation préconise la transposition complète de la directive européenne du 16 décembre 1996 sur le détachement des salariés et un renforcement de la coopération administrative avec les services de contrôle des autres Etats membres, notamment ceux qui ont rejoint l'Union européenne récemment.

Le premier bilan du plan de lutte contre le travail illégal dressé en mars 2005 traduit un niveau élevé de mobilisation, mais pour des résultats encore limités. Avec la police aux frontières, dont l'action est désormais orientée vers les personnes en situation irrégulière, la DILTI va pouvoir s'appuyer sur un service de contrôle encore plus présent qu'auparavant. Dans les quatre secteurs qui embauchent prioritairement les étrangers en situation irrégulière (spectacle vivant et enregistré, agriculture, hôtels-cafés-restaurants et bâtiment et travaux publics), près de 72 000 contrôles ont été effectués : ils ont donné lieu pour 40 % d'entre eux à la constatation d'infractions et ont permis le recouvrement de 15 M€ de cotisations sociales éludées. L'ACOSS évalue la sous-déclaration de cotisations, du fait du travail illégal, au minimum à 4 milliards d'euros.

Si la proportion de fraudes impliquant des étrangers est notable, il n'existe pas d'actions spécifiques à leur égard. Des opérations concertées de contrôle de l'emploi illégal de travailleurs étrangers ont cependant été organisées durant le deuxième semestre 2005 ; elles doivent faire l'objet d'un bilan par le CICI. Par ailleurs, si les structures répressives sont plus nombreuses, il reste à assurer leur articulation effective, notamment entre l'OCLTI et l'OCRIEST, ce dernier devant surtout se préoccuper des filières organisées.

II - L'intégration dans la société française des immigrants et des populations issues de l'immigration

La Cour avait examiné les facteurs essentiels de l'intégration et recommandé que l'application du droit commun ne fût pas exclusive de mesures spécifiques, au moins pour certaines des populations concernées. La présente évaluation ne peut certes révéler des changements de grande ampleur sur une seule année, mais il faut bien constater qu'aucune avancée significative n'a encore eu lieu dans les trois principaux domaines que sont l'emploi, le logement et l'école.

A - L'emploi

La Cour formulait différentes recommandations afin de mettre fin à l'isolement du service de la main-d'œuvre étrangère par rapport aux autres activités du service public de l'emploi. Elle soulignait que l'idée d'une extension du régime des quotas pour certaines professions déficitaires pourrait être opportunément explorée.

La délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) souligne que tant qu'un système d'identification des salariés ou des jeunes issus de l'immigration ne sera pas mis en place, il sera extrêmement difficile de savoir si les mesures prévues atteignent leur objectif et d'évaluer l'importance des problèmes soulevés. La direction de la population et des migrations (DPM) fait valoir que les éventuels éléments de repérage ne permettraient qu'un constat de la situation ex post.

1 - Le cadre juridique

Depuis la réunion de juin 2004 sur la mise en application du programme du comité interministériel pour l'intégration (CII), la collaboration entre le DGEFP et la DPM s'est distendue ; or la DGEFP estime nécessaire de poursuivre l'effort en matière d'emploi des jeunes immigrants ou issus de l'immigration par le parrainage vers l'emploi et surtout l'apprentissage. Elle a rappelé ces priorités au service public de l'emploi par une circulaire du 4 mai 2005. De plus, dans le plan de cohésion sociale, les programmes n° 2 « accompagner 800 000 jeunes en difficulté vers l'emploi durable » et n° 4 « favoriser la mixité sociale dans la fonction publique par le développement de l'alternance » profiteront notamment aux jeunes issus des quartiers sensibles.

La DGEFP indique également que la mise en place au sein des institutions de défense d'un dispositif d'accompagnement de l'insertion professionnelle des jeunes en difficulté, transposant le système du service militaire adapté (SMA), intéressera les publics concernés¹⁷.

Il est à noter en revanche que la DGEFP, comme la DILTI, n'est pas membre du comité des directeurs du CICI. Pourtant, dans les travaux programmés le 10 juin 2005, deux sujets la concernent, qui auraient d'ailleurs pu être traités aussi dans le cadre du CII : l'adaptation de la politique d'immigration aux besoins de l'économie française et la mobilisation des services publics pour lutter contre le travail illégal.

17) Ordonnance du 2 août 2005.

2 - L'emploi des immigrants

L'immigration de travail régulière représente actuellement de l'ordre de 5 % de l'ensemble de l'immigration légale en France.

Le groupe de projet réuni sous l'égide du Commissariat général du plan sur la prospective de la population active, des besoins de main-d'œuvre et des migrations, dit « *groupe Kazan* », n'a pas encore publié ses conclusions, attendues initialement pour juin 2005.

Dans l'immédiat, la DGEFP et la DPM disposent seulement des résultats de quelques études, dont celle sur les conditions d'emploi dans quelques départements des salariés ressortissants de pays tiers qui travaillent en France dans le cadre d'une prestation de service internationale. Il s'agit pour la plupart d'entreprises sous-traitantes des pays d'Europe de l'Est : l'immigration de travail en France pourrait, pendant le temps du développement économique de ces pays, être essentiellement européenne et répondre à certains besoins de l'économie française. Par ailleurs, l'importance de l'immigration de travail irrégulière exige une coopération européenne renforcée.

Au plan national, le projet d'informatisation des services de main-d'œuvre étrangère (MOE) des DDTEFP devrait être opérationnel début 2007, ce qui permettrait la gestion et le traitement des demandes d'autorisation de travail, la production de statistiques sur les flux migratoires de travail et la dématérialisation des déclarations d'intervention des entreprises étrangères sur le territoire français.

Les campagnes pour la promotion de l'égalité des chances et les premières réflexions engagées sur une sélection des candidats à l'immigration font apparaître une forte convergence vers la lutte contre l'immigration irrégulière et la limitation des détournements de la loi et des procédures. La prédominance massive de l'immigration admise pour motifs familiaux sur l'immigration de travail (7 200 autorisations de travail en 2004, hors saisonniers) souligne la faible place occupée actuellement par « *l'immigration choisie* », l'accès au marché du travail étant principalement indirect.

Le ministre de l'intérieur a annoncé, le 11 juillet, « *la création d'une mission interministérielle chargée d'évaluer les capacités d'accueil de la France et de ses besoins* », qui rendrait « *ses conclusions opérationnelles en mars 2006* », et souhaité « *une vraie réflexion qualitative et quantitative sur les profils des personnes à qui nous souhaitons délivrer des visas* », notamment sur le visa à « *points* ».

B - Le logement et l'habitat

La concentration de l'habitat, très forte pour certaines des populations concernées, constituait selon la Cour une autre hypothèque qui enrayait le processus d'intégration et devait donc recevoir un traitement adapté. De plus, les besoins en logement de l'immigration familiale, à laquelle l'immigration de travail a progressivement cédé la place, ont été manifestement sous-estimés.

1 - L'offre globale de logement

La Cour avait souligné que le redressement de l'offre globale de logement social était un préalable à l'amélioration des conditions de logement des personnes issues de l'immigration.

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a fixé, pour la période 2005 à 2009, les objectifs de construction à 500 000 logements locatifs sociaux, de réhabilitation à 200 000 logements locatifs privés à loyer maîtrisé, ainsi que de remise sur le marché à 100 000 logements privés vacants.

Cependant, le système, morcelé entre des intervenants de plus en plus nombreux du fait de la récente décentralisation de la politique du logement¹⁸, ne répond ni aux problèmes spécifiques d'accès au logement des populations immigrées ni au phénomène de la concentration.

2 - Les foyers de travailleurs migrants (FTM)

Certains foyers de travailleurs migrants font l'objet d'un contrat d'objectifs révisé pour la période 2005-2010 entre l'Etat et la SONACOTRA, qui fixe la programmation et les actions en matière de lutte contre la suroccupation et d'accompagnement du vieillissement de ses résidents. L'articulation, sur un même site, entre une résidence sociale et un établissement hébergeant des personnes âgées dépendantes (EPHAD) fait l'objet de programmes expérimentaux ou de projets en discussion, à Bobigny, Colombes et Marseille.

18) Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGHUC), commission interministérielle pour le logement des personnes immigrées (CILPI), délégation interministérielle à la ville (DIV), agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), société nationale de construction de logements pour les travailleurs (SONACOTRA), organismes HLM, collectivités territoriales, associations.

La CILPI indique plus généralement qu'elle a engagé des travaux dans trois domaines : la programmation des travaux de réhabilitation des foyers de travailleurs migrants, la sécurisation des bâtiments, le traitement de la suroccupation (difficultés des contrôles, sous-locations, utilisation des parties communes, expulsions). La mise en place d'un observatoire francilien de l'occupation est prévue en 2006.

Selon la DGUHC, le financement de ces travaux dans le cadre du plan de traitement des foyers, prorogé jusqu'en 2006 mais réalisé à hauteur de 50 % seulement, n'est pas toujours le principal obstacle à la réalisation des projets, subordonnée à leur acceptation par les collectivités territoriales concernées et entravée par la complexité de la démarche à mettre en œuvre. Depuis l'intervention de la loi de décentralisation du 13 août 2004, l'adaptation de l'offre de logements aux besoins locaux nécessite des délégations de compétence en matière d'aides à la pierre aux collectivités demanderesse pour la période comprise entre 2006 et 2011. Aussi le plan de traitement des foyers devra-t-il être prolongé au-delà de 2006. A la mi-août 2005, seize conventions avaient été signées ; 70 étaient attendues pour la fin de l'année.

3 - L'hébergement des demandeurs d'asile

L'hébergement temporaire en centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) de ceux qui ne disposent pas des ressources suffisantes pour se loger a connu une évolution rapide.

La capacité des CADA a été portée à 17 470 places au 1^{er} décembre 2005, à la suite de l'ouverture de 2000 nouvelles places par créations et transformations de places d'urgence ; la réduction de la durée d'instruction des demandes d'asile devait de surcroît accentuer la rotation des personnes. Les décisions en matière d'asile prises par le CICI dans sa réunion du 27 juillet concernaient notamment le pilotage du dispositif par les préfets de région. Des CADA ont été ouverts dans tous les départements (sauf en Corse) pour tenir compte de la pratique récente de dispersion des demandeurs sur le territoire et de la nécessité de soulager la région parisienne qui accueille environ 40 % des demandeurs ; alors qu'en 2001 les deux tiers des centres se situaient en Ile-de-France, près de la moitié sont désormais installés ailleurs.

Malgré un effort budgétaire appréciable (240 M€ en charge annuelle), le nombre de places reste insuffisant, notamment à Paris.

4 - Le logement des immigrants en situation d'instabilité et de précarité

Les difficultés les plus apparentes touchant l'hébergement des immigrants concernent ceux entrés sur le territoire, régulièrement ou irrégulièrement, que leur situation empêche d'accéder à un logement. Il s'agit principalement des sans-papiers, notamment des demandeurs d'asile déboutés, ou de personnes menacées d'exclusion sociale.

Obtenir le départ de certains étrangers en situation irrégulière reste parfois délicat et peut se traduire par leur entrée dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), gérés par la direction générale de l'action sociale (DGAS) et non par la DPM, qui sont eux-mêmes déjà engorgés du fait du développement de l'exclusion ; ce mélange des publics entraîne de surcroît une certaine confusion dans les financements.

Le logement des immigrants en difficulté notamment à Paris et en région Ile-de-France, pose des problèmes particulièrement aigus qui n'ont été traités jusqu'à présent qu'au cas par cas et dans l'urgence.

C - L'école et l'apprentissage du français

1 - L'école

La Cour avait émis de nombreuses recommandations pour une plus grande implication du ministère de l'éducation nationale dans les actions conduites pour l'accueil des élèves nouvellement arrivés en France (ENAF), le suivi des cursus et l'implantation des actions éducatives sur le territoire.

La réussite de tous les élèves est l'objectif central de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005. Ce n'est cependant que progressivement que des dispositions spécifiques à certaines populations pourront être mises en place dans le cadre instauré par la nouvelle loi. Celle-ci comporte néanmoins des dispositions en faveur des élèves non francophones nouvellement arrivés en France (actions particulières pour l'accueil et la scolarisation, adaptation des structures d'accueil par regroupement d'établissements).

Les élèves n'ont normalement le « statut » particulier d'ENAF que pendant l'année scolaire de leur arrivée, au plus pendant deux ans, car l'objectif est de les intégrer le plus rapidement possible dans un cursus scolaire normal. Ils pourront ensuite, comme d'autres publics, bénéficier de mesures telles que le parrainage par le milieu professionnel, l'alternance collège et entreprise, la diversification horaire de la classe de

3^{ème}, le projet pluridisciplinaire à caractère professionnel lors de la préparation du BEP, les sections expérimentales préparant au baccalauréat professionnel en trois ans, ou le bilan personnalisé établi en fin de scolarité obligatoire.

Une convention-cadre a été signée le 13 juillet 2004 par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, le FASILD et l'ONISEP. Le deuxième comité de suivi, qui aurait dû se réunir en mars 2005, a été reporté au 18 octobre 2005.

Cette convention, qui vise à améliorer la scolarisation des élèves primo-arrivants, intègre les mesures relatives à l'éducation décidées par le comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003. Elle cherche tout particulièrement à proposer un appui approprié aux jeunes filles et aux familles, pour éclairer et accompagner leur choix d'orientation et à sensibiliser les acteurs de l'éducation, notamment dans le cadre de leur formation initiale ou continue.

Il est à noter qu'une étude d'avril 2005 du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ) sur l'insertion et l'orientation professionnelle des jeunes gens issus de l'immigration, souligne que ceux-ci ne forment pas un ensemble homogène, les jeunes d'origine maghrébine ayant en moyenne les parcours d'insertion les plus difficiles.

La question de l'intérêt de mesures spécifiques n'est donc que partiellement tranchée, sauf à considérer qu'elles n'interviennent qu'en tout début de cursus scolaire.

2 - L'apprentissage du français

La ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité a indiqué le 21 juillet 2005 que l'octroi d'un titre de long séjour en France pourrait être lié à la capacité à apprendre la langue française. En tout état de cause, la Cour l'avait souligné, sa maîtrise est un facteur majeur d'intégration et d'autonomie.

A la demande de la DPM, un groupe d'experts piloté par la délégation générale à la langue française et aux langues de France a élaboré un *Référentiel pour les premiers acquis en français* et la certification nationale associée, le *diplôme initial de langue française (DILF)*. Ces outils seront prêts pour la généralisation du CAI, le diplôme devant bientôt être officialisé par un arrêté du ministère de l'éducation nationale. Seule sa partie orale serait exigée dans un premier temps.

Toutes les questions relatives à la conception du nouveau diplôme, puis à sa gestion administrative et pédagogique, ont été confiées au Centre international d'études pédagogiques de Sèvres (CIEP). Toutefois, aucune décision n'est encore prise sur la manière dont les formations devront être assurées, sur le type de validation à privilégier, ni sur le financement de l'ensemble.

D - L'ouverture et l'exercice des droits sociaux

1 - L'aide médicale d'Etat (AME)

Les dépenses de l'AME concernent essentiellement les personnes en situation irrégulière qui ne sont pas prises en charge par la couverture maladie universelle (CMU). Ces dépenses ne peuvent toujours pas être considérées comme maîtrisées. Deux éléments, qu'il y aura lieu d'évaluer sur une plus longue période, sont toutefois à relever.

D'une part, on peut noter un infléchissement du nombre de bénéficiaires (146 000 environ au 4^{ème} trimestre 2004 contre 170 316 à la fin du 4^{ème} trimestre 2003) et une stabilisation voire une diminution des dépenses de l'AME (383 M€ au 4^{ème} trimestre 2004 contre 515 M€ au 1^{er} trimestre 2004). D'autre part, les récents décrets du 28 juillet 2005 relatifs aux conditions d'accès à l'AME prévus par les lois de finances pour 2002 et 2003 vont entrer en application.

2 - L'allocation d'insertion (AI)

L'allocation d'attente attribuée par l'Etat a été supprimée en 2004, son rôle étant désormais rempli par l'allocation d'insertion versée pendant une durée maximale de douze mois et dont le coût annuel est de 152 M€. La dénomination de cette allocation financière qui ne prépare à aucune insertion, dont 80 % des bénéficiaires sont des demandeurs d'asile, les autres étant principalement des sortants de prison, doit être revue.

Pour se conformer à une directive européenne, il convient désormais de la verser « *pendant toute la durée de la procédure* » : les pouvoirs publics comptent donc sur la réduction à environ sept mois des délais de procédure pour limiter le coût de cette mesure. Par ailleurs, le CICI a décidé lors de sa réunion du 27 juillet que le versement de l'allocation pourrait être suspendu en cas de refus d'une offre d'hébergement.

La loi de finances initiale pour 2006 procède en ce sens à la réforme de l'allocation d'insertion, désormais dénommée allocation temporaire d'attente et dont la durée de versement est alignée sur la durée effective de l'instruction de la demande.

E - La situation des femmes de l'immigration

La Cour recommandait l'établissement de statistiques sur les femmes de l'immigration et une personnalisation de l'accueil des immigrantes, ainsi que la dénonciation des conventions qui méconnaissent le principe constitutionnel d'égalité entre hommes et femmes.

Le Service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE) fait état d'une accélération de la prise de conscience des problèmes spécifiques aux femmes de l'immigration.

1 - Les droits civiques

Un groupe de travail « Femmes de l'immigration – assurer le plein exercice de la citoyenneté, à part entière, à parts égales », auquel a participé le ministère de affaires étrangères, a été installé en juin 2004, pour donner suite à un avis du HCI, par le ministre de la justice et la ministre chargée de la parité. Il a rendu, le 7 mars 2005, un rapport repris lors d'une réunion interministérielle du 18 mai 2005.

En matière de mariages forcés, le projet du SDFE a trouvé sa traduction dans la proposition de loi sénatoriale renforçant la prévention et la répression de la violence au sein du couple, qui est en cours de discussion devant le Parlement : elle prévoit notamment d'élever l'âge nubile de 15 à 18 ans pour les femmes. Parallèlement, une jurisprudence ferme sur la non-reconnaissance de la répudiation, basée sur le principe d'égalité entre époux, a été adoptée par la Cour de cassation en février 2004. Cette jurisprudence doit limiter le recours aux conventions bilatérales dont la renégociation relève désormais du niveau communautaire.

En outre, le contentieux des transcriptions en droit interne des mariages conclus à l'étranger est centralisé depuis le 1^{er} mars 2005 au parquet de Nantes dont les moyens ont été renforcés, de manière à uniformiser la jurisprudence.

L'avant-projet de loi de prévention des violences, préparé par le ministère de l'intérieur, prévoit le relèvement des peines en matière de mariages forcés ; il devrait également rendre plus effective la répression des mutilations sexuelles féminines, y compris pour les faits commis dans les pays d'origine. Cette répression serait accompagnée de mesures de prévention et de formation des professionnels. En ce qui concerne les médecins, un plan « violence et santé », qui constitue l'un des cinq plans stratégiques prévus par la loi relative à la politique de santé publique du 9 août 2004, sera prochainement examiné par le ministre de la santé.

La lutte contre la polygamie¹⁹ n'a pas bénéficié des mêmes développements du fait qu'elle est encore très mal connue. Aussi la réunion interministérielle du 6 avril 2005 a-t-elle débouché sur la décision de faire mesurer par la CNAF l'ampleur réelle du phénomène. Il a été prévu de recouper les résultats de cette enquête avec celle du ministère de l'intérieur sur les refus ou non-renouvellement des titres de séjour pour cause de polygamie. Une mission d'étude sur la question de la polygamie a par ailleurs été confiée à la Commission nationale consultative des droits de l'homme par la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité. Ses conclusions devraient être rendues en avril 2006.

2 - La Charte de l'égalité

La Charte de l'égalité entre les hommes et les femmes, adoptée en 2004, qui recense les engagements des ministères et dont le bilan a été fait le 8 mars 2005 par le ministre chargé de la parité, mentionne dix actions de la DPM et dix-sept actions de la délégation interministérielle à la ville (DIV).

L'analyse des actions conduites démontre, selon le bilan de l'accord-cadre FASILD/ SDFE/ DPM, une réelle volonté des différents ministères d'intégrer l'égalité entre les hommes et les femmes dans leurs politiques : 15 % des engagements ont été réalisés pour l'année 2004 et 37 % sont en cours de réalisation.

3 - L'intégration des femmes immigrées

En application de l'article 10 du même accord, un comité de suivi s'est réuni pour la première fois le 28 janvier 2005 afin de réaliser un premier bilan des différentes mesures du programme de travail 2003-2005 destinées à favoriser l'intégration des femmes immigrées et issues de l'immigration et à prévenir et combattre les phénomènes de double discrimination.

Les femmes étrangères installées depuis plusieurs années en France représentent la majorité du public (de 65 à 75 %) des formations linguistiques financées par le FASILD. En revanche, l'Etat ne prend en charge ni les frais de transport ni l'organisation de systèmes de garde d'enfants : la compétence en revient aux collectivités territoriales qu'il faut solliciter.

19) La loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 l'a rendue illégale sur le territoire français de Mayotte pour les personnes accédant à l'âge requis pour se marier à compter du 1er janvier 2005.

F - Les mineurs étrangers isolés

L'afflux de mineurs étrangers, notamment roumains, avait rendu nécessaires dès 2001 et 2002 plusieurs réunions interministérielles. 300 mineurs étrangers isolés étaient recensés en 2000-2001, 845 en 2002, 950 en 2003 et près de 1 200 en 2004. La loi du 26 novembre 2003 a tenté de traiter le problème en rendant plus difficile l'accès à la nationalité française. Un effet de ses dispositions a donc été de diriger ces mineurs vers la demande d'asile. Il a été jugé utile d'instaurer l'obligation de se présenter en préfecture, afin de faciliter la désignation d'un administrateur ad hoc conformément aux dispositions de la loi du 10 décembre 2003. Le flux est aujourd'hui en régression (519 pour les 8 premiers mois de 2005 contre 872 pour la période équivalente de 2004).

Si la pression s'est atténuée, le sujet reste d'actualité qu'il s'agisse de filières très organisées (pays de l'Est et de l'ex-URSS) ou d'enfants-soldats (conflits d'Afrique). Les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance (ASE), ceux de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) et les magistrats ont à faire face à des situations complexes et à prendre des mesures coûteuses. Deux évolutions sont prévisibles : d'une part, le relèvement du taux d'encadrement des mineurs, d'autre part, celui de la séparation des mineurs et des adultes, ce qui ne se fait actuellement que jusqu'à 13 ans.

Par ailleurs, à la suite de décisions judiciaires et de prises de position en faveur des droits de l'enfant, le refus de certaines caisses d'allocations familiales d'accorder des allocations pour les mineurs étrangers qui n'entrent pas dans le cadre du regroupement familial est désormais contesté. Une mesure réglementaire est en cours de préparation pour harmoniser les positions des caisses et concilier la nécessaire protection de l'enfant avec le souci de déjouer la fraude organisée au regroupement familial.

G - La situation des vieux travailleurs immigrés

Elle a subi si peu d'avancées significatives que le HCI a émis le 17 mars 2005 un avis sur ce sujet.

Le HCI constate que la question du vieillissement de la population immigrée en France n'est pas récente mais prend une acuité particulière depuis quelques années, avec le vieillissement général de la population. Il considère qu'avant de mettre en place des dispositifs spécifiques, il faut rechercher si les populations immigrées ont effectivement accès aux politiques sociales de droit commun en matière de retraite (harmonisation

de la durée de l'obligation de résidence en France) de logement (octroi de l'APL et création de résidences médicalisées) et de santé (droits ouverts en France). Pour le HCI, les travailleurs migrants âgés ne doivent plus demeurer les oubliés de l'intégration.

Le HCI demande également au ministre de l'intérieur de rappeler avec force aux maires la nécessité de créer dans les cimetières des emplacements répondant aux demandes des différentes religions, notamment des carrés musulmans.

Il recommande enfin d'améliorer la connaissance de cette population ainsi que de celle des femmes immigrées âgées.

H - L'histoire de l'immigration

Le décret du 30 décembre 2004 a créé le groupement d'intérêt public dénommé « Cité nationale de l'histoire de l'immigration ». La mission de ce GIP est de préfigurer et de réaliser la future Cité afin de rendre accessibles l'histoire et les cultures de l'immigration en France, contribuant ainsi à la reconnaissance des parcours d'intégration des populations immigrées dans la société française. Les personnels et les moyens de l'Agence pour le développement des relations interculturelles (ADRI) ont été transférés au nouveau GIP à la date du décret.

La Cité, qui sera installée au palais de la Porte Dorée, propose d'ores et déjà des ressources documentaires, une galerie de portraits, une exposition virtuelle retraçant deux siècles d'immigration, ainsi que le projet de cité lui-même. On peut noter deux approches qui privilégient l'une l'aspect patrimonial et muséographique, l'autre l'aspect historique, sociologique et culturel dans un contexte plus politique et international.

I - La politique de codéveloppement et l'aide à la réinsertion

L'accueil et l'intégration paraissent de plus en plus imposer des relations suivies avec les pays d'origine des migrants pour qui, la Cour le soulignait, l'intégration ne saurait signifier rupture avec le pays d'origine. Elle recommandait notamment que les pouvoirs publics portent à l'agenda des instances de la francophonie le thème du codéveloppement²⁰ fondé, en particulier, sur les ressources de la binationalité.

20) On entend par codéveloppement toute action d'aide au développement, quelle qu'en soit la nature et quel que soit le domaine dans lequel elle intervient, à laquelle participent des migrants vivant en France, quelles qu'en soient les modalités (intervention à une ou plusieurs étapes des projets : conception, études de faisabilité, financement, réalisation, évaluation).

Le premier rapport au Parlement (mars 2005) mentionne un certain nombre d'informations sur le codéveloppement qui remontent toutefois à 2003.

La politique du codéveloppement devrait être sensiblement renforcée. Elle représente 1 M€ de dépenses en 2003, mais il est prévu que celles-ci atteignent 15 M€ sur la période 2006 à 2008. A cette date, tous les pays francophones devraient être concernés.

Quant à l'aide au retour, ou plus précisément l'aide à la réinsertion, elle ne touche selon le ministère des affaires étrangères que 150 personnes par an, ce qui la rend insignifiante. La possibilité qui existe maintenant d'opérer avec une vingtaine ou une trentaine de pays pourrait permettre de favoriser 200 à 300 retours par an ; mais le ministère n'envisage pas de relever substantiellement le montant des allocations.

III - Le pilotage des politiques

La Cour avait relevé que la politique publique à l'égard des immigrants a été longtemps fractionnée sans que les choix opérés puissent, jusqu'à ces dernières années, être considérés comme constituant des éléments cohérents.

De ce fait, elle avait recommandé fortement, dans le cadre d'une approche plus globale, une adaptation des structures.

A - Les recommandations transversales de la Cour

1 - L'amélioration de l'information publique

La loi du 26 novembre 2003 a prévu un rapport annuel au Parlement sur les orientations de la politique gouvernementale en matière d'immigration. Le premier rapport a été déposé en mars 2005. Cette présentation générale apporte des informations abondantes, avec toutefois une majorité de statistiques datant de 2003. C'est désormais le CICI qui « adopte le rapport préparé par son secrétaire général ».

Le rapport annuel sur l'exécution de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale apportera lui aussi des informations sur l'accueil, l'intégration et la lutte contre les discriminations.

2 - Le développement des statistiques

Aucun système organisé d'identification des populations issues de l'immigration n'a été mis en place. Pourtant, la connaissance de leur situation par un dispositif large et pérenne permettrait de détecter les difficultés de l'intégration et les effets des politiques menées.

Le dispositif statistique principal s'appuie désormais sur l'Observatoire Statistique de l'Immigration et de l'Intégration (OSII), rattaché au Haut conseil à l'intégration et installé en juillet 2004. Dirigé par un membre du Haut conseil, il est composé d'un Groupe statistique de représentants de six ministères, de l'INSEE, de l'ANAEM et de l'INED, ainsi que d'un Conseil scientifique. Il a pour obligation légale de rendre un rapport annuel. Deux rapports ont été remis au Premier ministre en 2004 et 2005. Une publication est prévue à la Documentation française au sein du rapport annuel du HCI en février 2006. Désormais, les difficultés dues au manque de fiabilité et de cohérence des données sur les flux migratoires semblent surmontées et une réflexion sur les indicateurs et les parcours d'intégration est commencée. Cela permet à l'OSII d'être reconnu dans les instances nationales et européennes, en tant que point contact national au sein de plusieurs groupes techniques de la Commission.

La question est désormais de savoir si la connaissance statistique sera suffisamment développée par le financement d'études communes pour répondre aux besoins en matière d'immigration et plus particulièrement d'intégration²¹.

S'agissant des données statistiques nécessaires pour une évaluation tant des mesures d'intégration que des discriminations, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a réaffirmé le 5 juillet 2005 l'interdiction des critères ethniques ou raciaux. Les fichiers de connaissance ou d'enquête permettent toutefois des travaux sur la question des origines, à la différence des fichiers nominatifs de gestion administrative.

La Cour devra ultérieurement apprécier la réalité de cette avancée en matière statistique qu'elle appelait de ses vœux. Elle constate que des difficultés de deux ordres demeurent :

a) En matière d'accès et de séjour, la question de la connaissance du nombre de personnes en situation irrégulière est toujours d'actualité. Plusieurs indicateurs ont été avancés dans le rapport au Parlement de mars 2005, sans clore le débat.

21) L'INSEE a publié en septembre 2005 l'édition 2005 du recueil « les immigrés en France ».

b) En matière de discrimination à l'embauche, une commission technique²² souhaite le développement de la diversité dans l'entreprise pour lutter contre les discriminations ethniques. Une conférence nationale pour l'égalité des chances a été organisée en février 2005. Pour autant, les difficultés restent grandes, comme en témoignent les divergences d'appréciation sur le curriculum vitae anonyme.

3 - Le renforcement de la coordination

a) Les travaux du HCI

En dehors des travaux statistiques, la réponse du HCI au rapport public particulier de la Cour a fait état d'un renouvellement de sa fonction : il remet désormais au Premier ministre, sur saisine de ce dernier, des avis qui complètent ceux que formule son rapport annuel, et sont l'occasion d'une coordination plus étroite entre les pouvoirs publics.

Le HCI a notamment infléchi la définition de l'intégration en la liant à la notion de contrat et en soulignant que la formation civique est un élément essentiel du CAI. Il a également approuvé la création de la HALDE. Pour autant, la question de l'intégration ne peut, selon lui, s'appréhender uniquement en termes de discriminations ; il a d'ailleurs pris position contre la politique de discrimination positive.

b) La structuration de l'organisation gouvernementale

La déclaration de politique générale du Premier ministre, le 8 juin 2005, aborde la question de l'immigration sous deux aspects : la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité des chances, la lutte contre l'immigration irrégulière.

Le gouvernement compte désormais auprès du Premier ministre un ministre délégué à la promotion et à l'égalité des chances. La question de l'accueil et de l'intégration relève cependant principalement du ministre délégué à la cohésion sociale et à la parité, placé auprès du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et du ministre de l'intérieur.

Un décret du 16 juin 2005 charge le ministre de l'intérieur de l'ensemble des questions touchant l'immigration, pour l'examen desquelles il dispose de la DPM. Un autre décret du même jour dispose que le ministre chargé de la cohésion sociale, qui a autorité sur cette direction, gère la politique des naturalisations et les questions sociales relatives à l'immigration.

22) Présidée par M. Roger Fauroux et faisant suite à un rapport de M. Claude Bébéar sur « des entreprises aux couleurs de l'intégration ».

Deux suggestions de la Cour n'ont pas été à ce jour retenues. D'une part, la DPM et la DIV n'ont pas été rapprochées ; d'autre part, la DPM n'a pas non plus été dotée d'un statut interministériel qui aurait clarifié sa position par rapport aux autres directions d'administration centrale, alors même qu'elle souligne le rôle d'impulsion qui a été le sien dans la mise en place de nombre de réformes récentes.

Selon les trois ministères de l'intérieur, des affaires étrangères et des affaires sociales, la coordination fonctionne bien et conduit, outre à l'élaboration du rapport au Parlement, à des contacts quotidiens à tous les niveaux des services. Elle s'est surtout institutionnalisée avec la création récente du comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI). Présidé par le Premier ministre ou par délégation par le ministre de l'intérieur, il comprend les ministres chargés de l'intérieur, des affaires sociales, de la défense, de la justice, des affaires étrangères, de l'éducation nationale, de l'économie et des finances et de l'outre-mer.

Le secrétaire général du CICI, placé auprès du ministre de l'intérieur, préside et anime un comité des directeurs chargés de la mise en œuvre de la politique gouvernementale en matière de contrôle des flux migratoires, d'immigration et d'asile ; il comprend 15 directeurs d'administration centrale²³ et les directeurs généraux de l'ANAEM et de l'OFPRA. Pour éclairer les travaux du CICI, un comité de douze experts, auquel participe le président du HCI ou son représentant, a été prévu.

L'institution d'un secrétariat général du CICI permanent affaiblit encore la vocation interministérielle de la DPM, qui souhaite assurer le secrétariat du comité d'experts.

Le problème de la coordination des deux comités interministériels – CICI et comité interministériel à l'intégration (CII) – semble d'ores et déjà posé. Le CICI, dans sa deuxième réunion du 27 juillet 2005, a pris huit séries de décisions, notamment sur l'évolution du contrat d'accueil et d'intégration. Il s'est réuni une troisième fois le 29 novembre. Ce faisant, il s'est – au moins pour l'instant – substitué au CII qui n'a pas été réuni depuis juin 2004 mais devrait le faire au début de 2006 sur un ou plusieurs thèmes sectoriels.

23) Ni le délégué interministériel à la lutte contre le travail illégal (DILTI), ni le délégué général à l'emploi, et à la formation professionnelle (DGEFP), ni le directeur des relations du travail (DRT) n'en font partie ; le décret autorise toutefois le secrétaire général à inviter tout autre directeur d'administration centrale ou d'établissement public.

4 - Une meilleure identification des dépenses

L'application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) permettrait d'évaluer le coût des politiques de l'immigration. Ce n'est pas encore le cas aujourd'hui, car il faut encore additionner les actions pour approcher l'ensemble des moyens mis en œuvre par les ministères concernés. Par exemple, les ministères sociaux ont défini une mission interministérielle « solidarité et intégration » avec un programme « accueil des étrangers et intégration » de cinq actions (809 M€ en 2004). Or l'aide médicale d'Etat n'est plus incluse dans ce programme depuis la fin de l'année 2004.

L'éparpillement des actions est encore plus prononcé au budget du ministère de l'intérieur en matière de lutte contre l'immigration irrégulière.

Au budget de l'éducation nationale, des indicateurs sont encore à construire, par exemple la proportion d'élèves primo-arrivants non francophones admis dans une classe ordinaire correspondant à leur âge. Des indicateurs transversaux font actuellement défaut pour connaître précisément les parcours des élèves.

Il conviendrait que cette dynamique aboutisse, d'ici quelques années, à une politique transversale de l'immigration dont il serait alors possible de chiffrer le coût global.

5 - Une approche coordonnée au plan international

Le renforcement de la dimension européenne des politiques d'accueil et d'intégration se poursuit. De ce fait, la réflexion prospective prend une place importante.

La Commission a présenté un « livre vert » sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques qui souligne l'impact du déclin démographique et du vieillissement de la population sur l'économie européenne entre 2010 et 2030 : il prévoit une baisse du nombre des actifs de 20 millions. La Commission souhaite adopter un projet stratégique de migration économique, qu'elle considère comme « *la pierre angulaire de toute politique d'immigration* », d'autant plus nécessaire que les flux migratoires seraient « *encore plus susceptibles de contourner les règles et législations nationales* ».

A la suite de ce « livre vert », la Commission a proposé, le 1^{er} septembre 2005, une nouvelle législation en matière de statistiques sur les migrations et l'asile. Elle a également adopté le même jour « *un ensemble de mesures de grande envergure dans le domaine de l'immigration et de l'asile* ». Une directive devrait traiter des normes communes applicables au retour des clandestins. En matière d'intégration, même si la conception des actions et leur mise en œuvre relèvent principalement de la compétence des Etats membres, sont proposés des mécanismes de soutien et des mesures concrètes : fonds européen pour l'intégration, points de contacts nationaux, guide, site Internet, forum européen, rapports périodiques.

La primauté du cadre européen n'exclut pas l'émergence d'autres instances de coordination, comme le G5²⁴. Par ailleurs, la coopération avec les pays tiers paraît un axe de travail désormais majeur.

B - L'évolution des organismes

1 - La mise en place de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)

La Cour avait pris connaissance des propositions du rapport remis au Premier ministre le 16 février 2004 par M. Bernard Stasi, qui proposait la création d'une Haute autorité. Elle avait recommandé la transformation du GIP Groupe d'études et de lutte contre les discriminations (GELD), inadapté pour tenir le rôle d'une autorité indépendante.

La HALDE, compétente pour connaître de toutes les formes de discriminations directes ou indirectes prohibées par la loi ou par un engagement international auquel la France est partie, a été créée par la loi du 30 décembre 2004, complétée par le décret d'application du 4 mars 2005. Des pouvoirs de sanction administrative devraient lui être prochainement attribués.

Un numéro Azur a été mis en place, se substituant au « 114 » précédemment géré par le GIP GELD. Le site Internet est opérationnel depuis le 29 septembre 2005.

La HALDE avait, au 15 septembre 2005, enregistré 728 réclamations dont environ 15 % étaient manifestement en dehors de son champ de compétences. Pour le reste, la prévalence du caractère pénal des infractions n'a pas été jusqu'à présent évidente : pour les 21 premiers dossiers examinés, seul un cas paraissait avéré.

24) Allemagne, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni.

Le volume des plaintes est réparti presque à égalité entre discriminations provenant de l'action administrative et des pratiques du secteur privé, notamment dans le secteur de l'emploi (48,4 %) et pour l'accès aux biens et services publics (19,7 %); les motifs de discrimination les plus souvent invoqués sont l'origine ethnique ou raciale (35,7 %), la santé et le handicap (14,33 %). La HALDE a engagé une réflexion sur l'action de promotion de l'égalité, qui pourrait combiner les actions individuelles avec une intervention « collective » qu'elle n'a pour l'instant pas déterminée.

La HALDE s'est surajoutée à un ensemble d'institutions existantes. Dès lors, elle doit trouver sa place en collaborant avec de nombreux partenaires, notamment avec le HCI, les services du ministère de la justice, mais également le FASILD et le SDFE sur des thématiques précises. En effet, le réseau des directeurs régionaux du FASILD subsiste alors même que la Haute autorité « *peut disposer de délégués régionaux qu'elle désigne* ». De ce point de vue, les recommandations de la Cour visant la rationalisation institutionnelle n'ont pas été suivies d'effet.

2 - La nouvelle Agence nationale pour l'accueil des étrangers et les migrations (ANAEM)

La Cour notait que la nouvelle agence devait s'affranchir de deux handicaps qui affectaient l'OMI, à savoir une insuffisante capacité d'initiative et une certaine dispersion de ses centres d'intérêt.

a) La constitution de l'ANAEM a été retardée

Le conseil d'administration constitutif de l'ANAEM s'est réuni le 25 juillet 2005. Toutefois, l'OMI et le SSAE n'avaient pas encore fusionné à cette date, même si la nouvelle agence disposait déjà d'un logo, d'un site Internet et d'une plaquette de présentation.

Il était en effet prévu que le transfert de l'intégralité du personnel du SSAE serait réalisé au 1^{er} octobre 2005. L'élaboration et la signature des contrats de droit public, autorisées par la publication du décret portant statut des personnels du 29 juin 2005, étaient toutefois subordonnées à la consultation de l'ensemble des agents concernés. Comme 120 salariés ont fait connaître leur choix de ne pas rejoindre l'établissement, des procédures de licenciement seront à la charge de l'ANAEM.

La convention de transfert des actifs du SSAE signée le 26 juillet a pris effet au 1^{er} octobre 2005. L'association, déchargée des seules missions confiées par l'Etat depuis 1976, a revendiqué le maintien à son profit d'une partie des réserves chiffrées à 3 M€, constituées au fil du temps principalement par des subventions publiques ; elle en a obtenu le tiers pour poursuivre une autre activité.

Ces évènements ont compliqué la définition du maillage territorial, ont retardé la mise en place du service public de l'accueil et auront un impact financier sur les autres actions liées au service public de l'accueil, notamment pour le suivi des contrats.

Par ailleurs, l'établissement a été doté d'un premier document contractuel prospectif qui reste à développer sur 2007-2008. Les schémas d'information et immobilier ne devraient être prêts qu'en cours d'année 2006 : cela est dû au fait, en particulier, que le schéma d'information devrait être commun à l'Agence et au FASILD.

b) Le réseau des implantations et des plates-formes d'accueil n'est pas stabilisé

L'ANAEM est conduite à reprendre le réseau du SSAE, dont toutes les implantations ne correspondent plus aux besoins, alors que certains contrats de travail du SSAE mentionnent expressément le lieu de travail des agents. Il doit être rationalisé et rendu cohérent avec celui de l'ancien OMI, ce qui sera peut-être facilité par le départ de nombreux agents. Il apparaît cependant difficile de rapprocher les « cultures professionnelles » des agents de l'établissement public et de ceux de l'association, pour le moment très éloignées.

L'objectif de l'ANAEM est de disposer dans deux ans d'un site de plein exercice dans chaque région. Des programmes immobiliers ont donc été engagés en 2004 et 2005. L'Agence recherche désormais des surfaces suffisantes pour loger les plates-formes à côté de ses sites.

L'ANAEM invoque l'importance que paraissent prendre les retours au pays d'origine pour justifier que les représentations de l'OMI à l'étranger soient conservées, alors que la Cour recommandait un rapprochement du réseau consulaire.

3 - Le positionnement du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD)

a) L'ensemble des missions du FASILD a été confirmé

Alors que la Cour avait soulevé la question de l'avenir du FASILD dans la perspective de la création de la HALDE, du renforcement de l'OMI et de la réorganisation de l'administration territoriale, toutes les missions prévues par la loi du 16 novembre 2001 ont été confortées par le nouvel article L. 121-14 du code de l'action sociale et des familles inséré par la loi de programmation pour la cohésion sociale : « *Le FASILD met en œuvre des actions visant à l'intégration des populations immigrées et issues de l'immigration résidant en France et concourt à la lutte contre*

les discriminations dont elles pourraient être victimes.» A ce titre « il participe au service public de l'accueil assuré par l'ANAEM dans les conditions prévues à l'article L. 341-9 du code du travail ». D'ailleurs, le contrat d'objectifs et de moyens soutenant le programme stratégique de l'établissement public devrait être signé à la fin de l'année 2005.

Le budget du FASILD a été abondé de 17 M€ en 2005 (20 M€ prévus par le plan de cohésion sociale) pour atteindre 181 M€. L'abondement supplémentaire procuré à son budget à compter de 2006 serait de 6 M€; le plan de cohésion sociale chiffrerait toutefois les besoins à 32 M€ sur la période 2005-2006 (20 + 12).

b) Ce choix laisse subsister des difficultés de fonctionnement

Ces difficultés résultent de la place croissante du financement du CAI dans le budget du FASILD. Dans certaines directions régionales, 75 % des crédits sont réservés aux formations linguistiques des signataires du CAI, ce qui limite d'autant les actions d'intégration et suscite des protestations de la part de certains administrateurs des commissions régionales pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (CRILD). Or les ajustements possibles ne sont plus nombreux.

La priorité donnée aux primo-arrivants par rapport aux immigrés en situation d'intégration et à ceux qui sont arrivés depuis de nombreuses années semble d'ailleurs être toujours un sujet difficile pour le FASILD. Cette préoccupation rejoint celle de la Cour, qui avait estimé que l'effort devait également porter sur la population des immigrés déjà présents et qui n'ont jamais pu bénéficier de mesures d'accueil et d'intégration. Le FASILD et l'ANAEM semblent toutefois avoir établi des relations pour faciliter la mise en œuvre du CAI.

c) Les difficultés d'articulation avec d'autres organismes peuvent conduire à une réforme plus profonde

La première difficulté provient de la participation, maintenant prévue par la loi, du FASILD au service public de l'accueil. L'établissement, qui finance les formations linguistiques destinées aux signataires du CAI gérées par l'ANAEM, dépend entièrement des prévisions de flux de l'agence (ainsi que du nombre de réfugiés admis) pour préparer la passation des marchés publics pluriannuels nécessaires.

Or les retards constatés dans la généralisation du nouveau service public retentissent sur la présence des bénéficiaires potentiels aux formations : certaines ne peuvent être dispensées faute de stagiaires. Les prestataires concernés, qui ne peuvent substituer au public prévu des primo-arrivants d'autres populations immigrées ayant besoin de formation, peuvent être mis en difficulté : dans ce cas, sauf pour les ateliers des savoirs de base, l'accueil chasse l'intégration.

Il faut toutefois, selon la DPM, prendre acte du principe de transfert de ses missions à l'ANAEM début 2006. De ce point de vue, le projet de loi créant une agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances est de nature à faire subir à l'établissement d'importantes évolutions.

Une autre difficulté tient à la place du FASILD aux côtés des services de l'Etat au niveau local, dans les CRILD ainsi que dans les instances de préparation des nouveaux PRIPI : sans doute, comme le souligne l'établissement, l'extension des CRILD à l'ensemble du territoire a-t-elle facilité la coordination pour l'élaboration des plans départementaux d'accueil et au sein des commissions pour la promotion de l'égalité des chances et la citoyenneté (COPEC) qui ont pris la suite des commissions départementales d'accès à la citoyenneté (CODAC) avec un champ d'intervention étendu à toutes les formes de discriminations. Il reste que la question des cofinancements, que veut désormais éviter le FASILD en raison des contraintes de son budget, n'est pas réglée, non plus que celle de l'association de l'établissement au traitement de certains thèmes retenus par les préfetures de région, sur lesquels il revendique le statut d'expert.

Il convient également que l'établissement précise ses relations avec la HALDE. Présent sur le terrain, il devrait lui faire remonter des informations sur les discriminations résultant de processus institutionnels et sur les bonnes pratiques recensées ; inversement, la HALDE mettrait à sa disposition son futur centre de ressources et « labelliserait » les bonnes pratiques à diffuser. Le FASILD conserverait le financement des associations, les programmes territoriaux liés aux projets européens EQUAL ESPERE et LATITUDE que pilote désormais la DGEFP, ainsi que les projets de sensibilisation cofinancés par le secteur privé. La conférence pour l'égalité des chances paraît être également l'occasion pour lui de rebâtir, avec l'accord de la HALDE, des actions de prévention des mécanismes de contournement de l'égalité.

4 - Des incertitudes sur l'organisation territoriale

La Cour avait achevé ses recommandations en analysant l'organisation territoriale, estimant qu'une plus grande cohérence devait s'imposer et que les préfets devaient être invités à reprendre la main sur le sujet de l'immigration. Le remodelage de l'organisation et de l'action territoriales des services de l'Etat intervenu en 2004, qui affirme et renforce le niveau régional, n'a pas remis en cause les administrations de proximité au niveau du département. L'immigration n'apparaît pas dans les « pôles régionaux » prévus par le décret du 5 octobre 2004 ; elle est prise en charge par les secrétaires généraux pour les affaires régionales en vertu de la circulaire du 19 octobre 2004. On notera que le FASILD est rattaché au pôle « santé et cohésion sociale » comme établissement public invité à participer aux travaux, alors que l'ANAEM n'est pas citée.

La création de centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) sur l'ensemble du territoire n'a pu être menée à bien que par des relations plus étroites entre les associations et les préfets. De même, bien qu'il ne soit pas question de créer des plates-formes d'accueil dans tous les départements, préfets et DDASS ont dû intervenir dans chacun d'eux. A cet égard, les plans départementaux d'accueil redeviennent d'actualité.

Les DRASS et les DDASS sont fortement mobilisées sur la mise au point de ces plans qui pourraient enfin voir le jour, ce qui serait d'autant plus utile qu'elles sont au cœur des partenariats, ainsi que sur celle des nouveaux PRIPI que les préfets ont la charge d'élaborer. Ceux-ci y voient des instruments de programmation dotés d'indicateurs de résultats. La difficulté provient du fait qu'ils ne disposent pas de crédits spécifiques, ceux-ci ayant été attribués au FASILD.

Les préfets, accaparés jusqu'à présent par l'ampleur des problèmes de l'entrée et du séjour au détriment des actions d'intégration, paraissent aujourd'hui mieux prendre en compte cette dernière préoccupation.

* * *

L'inventaire des actions engagées au cours de la période récente, même s'il peut paraître disparate, permet de constater de nombreuses avancées.

Il s'agit notamment de la mise en application, dans des délais relativement brefs, des dispositions législatives de 2003 : le nouveau régime de l'entrée et du séjour et la réduction des délais d'instruction des demandes d'asile sont d'ores et déjà entrés dans les faits. Les contrôles tendent à devenir plus efficaces par la mise en place de nouvelles

procédures et dispositifs techniques. Des mesures, notamment en matière de police, sont déjà intervenues dans la lutte contre l'immigration irrégulière, dont plusieurs dispositions exigeront un effort soutenu. De même, le développement de la capacité des CADA peut être constaté.

En matière d'accueil, même si l'ANAEM n'assume pas encore la totalité de sa nouvelle mission, la généralisation du contrat d'accueil et d'intégration est acquise et la mise en place du réseau de plates-formes d'accueil bien engagée.

La lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité des chances font l'objet d'une attention marquée, notamment la première, avec la mise en place en quelques mois de la Haute autorité.

Enfin, par les travaux et réflexions du HCI ou de groupes plus spécialisés, les questions d'accueil et d'intégration, présentes dans plusieurs textes comme la loi de programmation pour la cohésion sociale, ont été au cœur du débat public.

Ce bilan ne peut toutefois dissimuler les difficultés structurelles, qui ne pouvaient certes être résolues un an seulement après le constat opéré par la Cour, mais pour lesquelles des perspectives de prise en compte n'apparaissent guère aujourd'hui, d'autant que l'organisation du pilotage et de la mise en œuvre des politiques n'a pas été simplifiée.

La Cour note à ce sujet que le projet de loi sur l'égalité des chances prévoit une nouvelle modification du dispositif institutionnel alors que les avancées constatées connaissent de sérieuses limites et que les événements de novembre 2005 soulignent l'urgence en la matière.

La priorité donnée à la maîtrise des flux migratoires et à l'accueil des nouveaux arrivants fait passer au second plan la question de l'intégration qui n'est de ce fait pas réellement traitée pour les populations déjà installées. Les écarts restent préoccupants entre les besoins et les moyens mis en œuvre en matière de scolarisation et d'apprentissage de la langue, de logement et d'emploi. Les mesures de droit commun ne suffisent pas à résoudre les difficultés spécifiques de certaines catégories de populations d'immigrants.

Au-delà de la généralisation du CAI, la réflexion n'a pas été suffisamment engagée sur la réalité des besoins des nouveaux immigrants tels qu'ils peuvent être constatés à cette occasion. C'est pourtant à partir de là que l'adaptation des dispositifs devrait être affinée.

C'est pourquoi la Cour renouvelle sur ces différents points ses recommandations, dont elle ne manquera pas de suivre la prise en compte.

RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

L'insertion au rapport public annuel 2005 sur « L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration » appelle de la part du ministère des affaires étrangères les observations suivantes.

Sur l'asile (mise en œuvre de la réforme, raccourcissement des délais)

Après l'adoption de la loi du 10 décembre 2003 et la publication des décrets du 14 août 2004 réformant le droit d'asile, les premiers résultats obtenus sont satisfaisants, comme le souligne la Cour des comptes.

La demande d'asile globale a diminué en France en 2004 de près d'un tiers par rapport à 2003 (65 600 demandes contre 90 000, incluant l'asile territorial). Avec un total de 45 476 demandes sur les neuf premiers mois de 2005, elle a diminué de 7,3 % par rapport à la même période de 2004.

Les délais imposés à l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) pour le traitement des procédures prioritaires sont globalement respectés. Ces délais réglementaires sont de 15 jours pour les demandeurs d'asile laissés libres et 4 jours pour les demandeurs placés en rétention administrative.

Le principe de généralisation de l'audition des demandeurs d'asile a été acté. Le taux de convocation qui avait atteint 73 % en 2004, est de 81 % pour les neuf premiers mois de 2005.

A l'OFPRA, le nombre de dossiers en instance en 2005 correspond désormais à environ 2 mois d'activité ; il correspondait à 4 mois d'activité à la fin 2003.

A la commission des recours des réfugiés, le recrutement de 125 agents contractuels supplémentaires a permis d'apurer le stock des recours en instance. Le nombre des dossiers en instance devrait correspondre à 4 mois d'activité à la fin de l'année 2005.

Sur la liste des pays d'origine sûrs

La liste de 12 pays d'origine sûrs adoptée par le conseil d'administration de l'OFPRA comprend, en Afrique, le Bénin, le Cap Vert, le Ghana, le Mali, la République de Maurice et le Sénégal ; en Asie, l'Inde et la Mongolie et, en Europe, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Géorgie et l'Ukraine.

Elle permet de mettre en œuvre la procédure prioritaire de traitement des demandes d'asile pour les ressortissants de ces pays.

Comme pour tout autre demande traitée en procédure prioritaire, le dossier des ressortissants de ces pays est examiné de manière individuelle sur le fond et le demandeur est auditionné s'il remplit les conditions de la loi à cet égard. Les garanties fondamentales du droit d'asile sont donc entièrement préservées.

L'une des conséquences du traitement du dossier en procédure prioritaire étant l'absence de délivrance d'un titre provisoire de séjour, les demandes d'asile des ressortissants de ces pays ont diminué de 51,4% en moyenne depuis juin 2005. La baisse est particulièrement forte s'agissant des demandeurs ukrainiens (-76,1%), mongols (-70,8%), bosniens (-70,1%) et indiens (-62,7%). Les données concernant les autres pays portent sur des chiffres trop peu élevés pour avoir une valeur significative.

Sur les laissez-passer consulaires (LPC)

Conformément aux décisions rendues par le comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) lors de sa réunion du 27 juillet 2005, le ministère des affaires étrangères a entamé une série d'actions destinées à améliorer les taux de délivrance de laissez-passer consulaires (LPC), indispensables à l'éloignement d'étrangers en situation irrégulière démunis de documents d'identité.

La coopération insuffisante dont font preuve certaines représentations étrangères en France à cet égard a conduit les autorités françaises à effectuer plusieurs types de démarches auprès des autorités des douze pays concernés.

Le ministre des affaires étrangères a adressé des lettres à ses homologues des pays concernés afin de souligner la nécessité d'améliorer le taux de délivrance des LPC. Ces courriers indiquaient qu'en l'absence de résultats concrets constatés à la fin de l'année 2005, les autorités françaises donneraient instruction à leurs représentations diplomatiques ou consulaires dans ces pays de prendre des mesures restrictives en matière de délivrance de visas, quels que soient le type de passeports ou la qualité des demandeurs.

Le ministère des affaires étrangères et le ministère de l'intérieur ont parallèlement organisé des réunions de travail avec les représentations des pays concernés, en vue d'explorer diverses pistes pour améliorer le taux de délivrance des LPC.

Sur la biométrie

La liste des trente postes consulaires dans lesquels l'expérimentation BIODEV doit être étendue d'ici la fin de l'année 2006 a été arrêtée, à la suite du CICI du 27 juillet 2005, comme suit : Agadir, Alger, Ankara, Amman, Bombay, Brazzaville, Casablanca, Chisinau, Cotonou, Dakar, Damas, Douala, Fès, Islamabad, Istanbul, Lagos, Le Caire, Lomé, Marrakech, Moroni, Niamey, Nouakchott, Ouagadougou, Rabat, Saint Louis, Tanger, Tbilissi, Tripoli, Tunis, Yaoundé.

Cette extension s'inscrit dans la perspective de la généralisation de la biométrie à l'ensemble des postes consulaires des partenaires « Schengen », en 2007 ou 2008, avec le Visa Information System européen.

A ce jour aucun financement n'a pu être dégagé au sein du budget du ministère des affaires étrangères, ni dans la loi de finances 2005, ni dans le projet de loi de finances initiale pour 2006, ni dans le projet de loi de finances rectificative pour 2005. Le MAE a présenté le 29 septembre dernier à la direction du budget un plan d'équipement biométrique répondant à la décision du CICI du 27 juillet, d'un montant de 145 millions € sur trois ans.

A défaut de financement, qui n'interviendra en toute hypothèse que tardivement, le début de l'extension de la biométrie à ces trente postes ne pourra pas commencer avant 2006.

Sur les étudiants étrangers et les centres pour les études en France (CEF)

La Cour note qu'aucun bilan n'a encore été fait de l'expérience des centres pour les études en France. Il est certain qu'il n'était pas possible de tirer des enseignements définitifs avant la fin de la campagne d'inscription universitaire.

Toutefois :

- le ministère dispose des analyses du service de coopération et d'action culturelle à Pékin, où le CEF et son prédécesseur, le CELA, ont permis d'accueillir les étudiants dans de bien meilleures conditions, tout en rendant le contrôle des dossiers nettement plus effectif. C'est d'ailleurs sur la base de ces résultats positifs, salués par la Cour, que l'extension de ce dispositif a été décidée ;*
- il est d'ores et déjà possible d'estimer que les cinq nouveaux centres pour les études en France²⁵, ont permis de dissuader les candidatures les plus médiocres. En effet, le nombre de demandes de visa pour études a chuté de manière notable, tandis que le taux d'acceptation des demandes a crû. Les centres ont par ailleurs été bien acceptés par les étudiants, et le paiement de droits d'inscription n'a pas soulevé de protestations. Ceux-ci ne représentent en effet qu'une très faible part des ressources dont les candidats doivent justifier pour obtenir leur visa. Par ailleurs, les boursiers en sont dispensés ;*
- en outre, le paiement réclamé aux étudiants est la contrepartie d'un véritable service. Les candidats ont très largement utilisé la possibilité qui leur est offerte de poser des questions en ligne sur tous les sujets touchant aux études en France et à l'obtention du visa. Le lien électronique qui sera très prochainement mis en place avec les établissements d'enseignement supérieur volontaires améliorera également de manière substantielle les démarches que doivent effectuer les étudiants, en leur permettant de s'inscrire en ligne ;*

25) en Algérie, au Maroc, en Tunisie, au Sénégal et au Vietnam.

- enfin, les CEF seront l'instrument adéquat pour évaluer les dossiers des candidats à des études en France à l'aune des critères de délivrance du visa pour études qui seront prochainement précisés par la circulaire, qui, à l'instigation du comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI), a été élaborée en commun par le ministère des affaires étrangères et le ministère de l'éducation nationale ;
- les ambassades concernées se verront avant la fin de l'année réclamer un bilan détaillé du fonctionnement de leur centre.

La Cour note par ailleurs que les centres fonctionnent essentiellement avec les services d'une société privée choisie sans appel d'offres.

Il convient sur ce point de rappeler que les CEF sont placés sous le contrôle de l'ambassade, et plus particulièrement du conseiller de coopération et d'action culturelle. Leur budget constitue un service spécial au sein de celui d'un établissement à autonomie financière, l'Institut français, ce qui permet de connaître avec précision leur degré d'autofinancement.

Le prestataire informatique a été choisi par les établissements à autonomie financière, dans le cadre du droit qui leur est applicable, afin de répondre dans l'urgence à la commande du séminaire intergouvernemental pour l'attractivité de la France du 7 février 2005.

Le ministère des affaires étrangères passera un appel d'offres au début du printemps 2006, afin de désigner le prestataire qui installera et assurera la maintenance du système informatique de l'ensemble des CEF, les six existants et les quatorze qui à la demande du CICI seront prochainement créés. Le ministère travaille actuellement avec un prestataire, lui-même désigné par appel d'offres, qui l'assiste dans la préparation de ce marché.

Sur la situation des femmes de l'immigration (droits civiques)

Le ministère des affaires étrangères, notamment lors de sa participation au groupe de travail "femmes de l'immigration", a soutenu les propositions mentionnées par la Cour :

- centralisation du contentieux des mariages au Parquet de Nantes (effective depuis le 1er mars 2005) ;
- harmonisation de l'âge légal du mariage à 18 ans pour les hommes et les femmes ;
- création d'un délit de contrainte au mariage, pour les mariages forcés (projet de révision du code pénal).

S'agissant de la recommandation de la Cour de dénoncer les conventions qui méconnaissent le principe constitutionnel d'égalité entre les hommes et les femmes, il apparaît que la renégociation de conventions bilatérales relève désormais de la compétence de la Commission depuis la communautarisation de la coopération judiciaire en matière civile et commerciale et l'adoption des règlements Bruxelles II et Bruxelles II bis en matière matrimoniale et de responsabilité parentale.

Cependant la jurisprudence a évolué avec les arrêts de la Cour de cassation de février 2004 confirmant que le principe d'égalité des époux (art. 5 du 7ème protocole à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme) est une composante de l'ordre public international français et prime donc sur les éventuelles conséquences de la mise en œuvre de dispositions de conventions bilatérales (répudiation notamment).

Sur les mineurs isolés

La part des mineurs isolés dans la demande d'asile n'avait cessé de croître, passant de 845 demandes enregistrées en 2002 à 949 en 2003 et 1221 en 2004. Cette hausse est enrayée puisque ces demandes ont chuté de 40,3% depuis le début de l'année 2005. Il est possible d'y voir les effets de l'obligation faite aux mineurs qui souhaitent déposer une demande d'asile de se présenter en premier lieu en préfecture afin qu'un administrateur ad hoc soit désigné.

La circulaire du ministre de l'intérieur appelant à une interprétation au cas par cas de la loi du 23 novembre 2003, en ce qui concerne l'accès à la nationalité française au moment de la majorité, peut également avoir eu pour effet de contenir les demandes d'asile de mineurs.

Sur le comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI)

Le ministère des affaires étrangères se félicite de l'instauration en mai 2005 du CICI, en raison du rôle de coordination efficace qu'il joue dans tous les volets de la maîtrise des flux migratoires.

Ce ministère a marqué sa disponibilité à pleinement collaborer avec le Secrétariat général du CICI en nommant dans un très court délai un ambassadeur, M. Hubert de la Fortelle, pour seconder son secrétaire général, M. Patrick Stéfanini.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'EMPLOI, DE LA COHÉSION SOCIALE
ET DU LOGEMENT**

L'aide au retour des déboutés de la demande d'asile

Il est indiqué que cette décision du Comité interministériel de contrôle de l'immigration CICI date du 27 juillet, alors que la DPM s'est consacrée à ce dossier depuis le début de l'année 2005 et a inscrit à ce titre 5 M d'euros en PLFI pour 2006 au programme "accueil des étrangers et intégration".

La base légale du contrat d'accueil et d'intégration - CAI

Concernant la base légale du contrat d'accueil et d'intégration, la Cour note que le décret en Conseil d'Etat prévu par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 et "attendu pour préciser son contenu" n'est toujours pas publié. Le décret en Conseil d'Etat prévu par l'article 146 de la loi précitée pour application de l'article L 117-1 du code de l'action sociale et des familles et qui doit fixer les conditions d'application du présent article a été préparé et est en cours d'examen au Conseil d'Etat. Il détermine les catégories d'étrangers bénéficiaires du contrat d'accueil et d'intégration, la durée du contrat et ses conditions de renouvellement, les actions prévues au contrat et 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. L'article 152 II de la loi PCS prévoit que ces dispositions entrent en vigueur le premier janvier 2006. Il n'y a donc pas encore de retard.

Par ailleurs, dans l'attente de la parution du décret, le contrat d'accueil et d'intégration fonctionne toujours, fut-ce sous son mode expérimental.

L'actualisation des missions du FASILD

Après que la loi de programmation pour la cohésion sociale ait confirmé le FASILD dans sa nature et posé le principe de sa participation au service public de l'accueil assuré par l'ANAEM, l'année 2005 a vu mettre en place les éléments nécessaires à une éventuelle évolution : le ministère a nommé une nouvelle équipe dirigeante au mois d'octobre et un nouveau conseil d'administration a pris ses fonctions. Le principe d'un transfert à l'ANAEM des missions assurées par le FASILD au titre de la politique de l'accueil (financement et organisation des formations associées à la signature du contrat d'accueil et d'intégration) est d'ores et déjà acté. Les conditions et modalités de mise en œuvre de ce transfert seront examinées dès le début de 2006. Par ailleurs, un contrat d'objectifs et de moyens triennal sera signé en début d'année prochaine entre l'établissement et le ministère.

En ce qui concerne le HCI, l'observatoire des statistiques de l'immigration et de l'intégration a été installé en juillet 2004 et a rendu son rapport sur les données 2004 le 24 novembre 2005.

La généralisation du contrat d'accueil et d'intégration- CAI

La Cour indique que "l'ANAEM a donné une priorité absolue à la généralisation du CAI et a apparemment renoncé à d'autres réformes pourtant décisives, telles l'introduction du système des référents, l'évaluation des prestations ou l'élaboration de parcours d'intégration."

Cette analyse mérite d'être nuancée. Elle repose en effet sur les observations de la Cour lors de son rapport final et ne tient pas compte de deux faits : l'article 143 de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 (article L.341-9, b) du code du travail) qui précise les missions assignées à l'ANAEM, ne lui attribue pas une compétence générale dans le champ de l'intégration, qui la rendrait légitime à élaborer des « parcours d'intégration ». En revanche, les modalités de suivi individualisé de chaque signataire du CAI sont précisées dans le décret d'application de la loi de programmation pour la cohésion sociale. Il importe toutefois de signaler que la mise en œuvre de ces dispositions (et notamment du suivi de 90.000 signataires du CAI) supposera la mobilisation d'importants moyens supplémentaires.

La Cour ajoute que "la future éventuelle remise d'un diplôme aux signataires du CAI n'entre pas dans le cadre de ses préoccupations". Dès l'année prochaine, les compétences linguistiques acquises dans le cadre des formations linguistiques prescrites au titre du CAI seront validées par le diplôme initial en langue française créé, à l'initiative de la DPM et de la DGLFLF, par le ministère de l'éducation nationale. Les conditions de délivrance de ce diplôme seront précisées par un décret de ce même ministère.

Les difficultés des modes de garde d'enfant

Une des difficultés des modes de garde d'enfant est liée, concernant la formation linguistique, au fait que "contrairement à la formation civique et à la formation "Vivre en France", (elle) n'a pas lieu immédiatement après la signature du CAI mais ultérieurement". Cette difficulté effective est liée à deux facteurs :

- d'une part, la formation linguistique nécessite l'organisation de groupes homogènes et suffisants de bénéficiaires, ce qui peut nécessiter un peu de temps, l'hypothèse n'étant pas, pour des raisons de coût mais aussi pédagogiques, d'organiser des formations individuelles ;*
- d'autre part, la formation se déroule sur une longue durée (en moyenne 380 heures par personne), soit souvent sur plus d'une année compte tenu du rythme hebdomadaire.*

La lutte contre l'immigration clandestine

La Cour se félicite des mesures prises dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine et en infère que ces dispositions permettraient, si le gouvernement le souhaitait, la réalisation d'un réseau unique de fonctionnaires chargés de l'immigration.

La question se pose de savoir si les difficultés rencontrées sont telles qu'il faille spécialiser des réseaux actuellement constitués en compétences par métiers (séjour, prise en charge sociale, défense des droits...) en réseau par population.

Autre forme d'immigration irrégulière

Selon la Cour « Une autre forme d'immigration irrégulière se constitue également dès lors que les étudiants étrangers cherchent, sous couvert de leurs études, à bénéficier d'une immigration économique et à se maintenir sur le territoire »

La politique conduite actuellement par le gouvernement vise à être davantage attractive pour des étudiants étrangers à haut potentiel. La DPM prépare des mesures visant à faciliter l'accès au marché du travail de ces étudiants (du niveau du master et se voyant proposer un contrat de travail assorti d'une rémunération mensuelle brute d'au moins 2500 euros).

Lutte contre le travail illégal

En matière d'emploi illégal de travailleur étranger, la direction de la population et des migrations a diffusé une circulaire interministérielle datée du 9 décembre 2005 demandant à toutes les administrations concernées d'assurer un traitement plus rapide et un meilleur recouvrement de la contribution spéciale. Par ailleurs, le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire finalise la préparation d'un décret permettant de demander aux employeurs de payer une contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement dans son pays de l'étranger sans titre de séjour et de travail.

"Emploi des immigrants"

Sur les chiffres, la part de l'immigration de travail est de 5% sur l'ensemble des flux migratoires pour les pays tiers, de 20% si les chiffres intègrent les ressortissants de l'Espace Economique Européen.

La Cour ne mentionne pas le rôle de la direction des populations et des migrations (DPM) sur les différentes actions alors qu'elle est à l'initiative de certaines d'entre elles : c'est principalement à la demande de la DPM que s'est réuni, au sein du commissariat général au Plan, un groupe de travail, dénommé Kazan, qui a engagé une réflexion prospective sur les conséquences du vieillissement de la population sur les politiques d'emploi, de formation professionnelle et de migrations de travail. La DPM a participé aux réunions de ce groupe mais aussi à son pilotage.

La DPM s'appuie, pour faire des propositions d'évolution des politiques publiques, sur des études conduites par des organismes spécialisés. C'est ainsi qu'en 2005, ont été conduites deux études portant respectivement sur l'accès des étudiants étrangers au marché du travail et sur les prestataires de services internationaux. Une étude portant sur le statut des salariés détachés en France dans la filiale d'un groupe enrichira la réflexion de la DPM sur les inflexions à apporter à la réglementation pour l'adapter à cette forme de mobilité internationale qui se développe rapidement. La DPM a initié et conduit à titre de maîtrise d'ouvrage l'informatisation des services de main d'œuvre étrangère.

Pour ce qui concerne les flux de travailleurs en provenance d'Europe de l'Est, la DPM a assuré l'animation d'un groupe de travail franco-polonais dont les conclusions contribueront à enrichir les réflexions préalables à la décision qui devra être prise, avant le 1^{er} mai 2006, de reconduire la première phase de la période transitoire pour huit des dix pays ayant rejoint l'Union européenne en 2004

Les foyers de travailleurs migrants

Il existait environ 680 FTM au lancement du plan de traitement. A ce jour, sur les 325 FTM inscrits au plan de traitement, 155 ont vu leur dossier validé en CILPI. Cependant, sur ces 155, une trentaine de foyers n'a pas encore été réhabilitée, compte tenu des délais nécessaires au déménagement des résidents, à l'élaboration du calendrier de reconstruction ou réhabilitation et aux délais inhérents aux travaux même. Sur les 350 autres foyers, une trentaine a bénéficié d'un conventionnement sans travaux, devenant Résidence Sociale.

Allocation d'insertion

Selon la Cour « La loi de finances initiale pour 2006 procède en ce sens à la réforme de l'allocation d'insertion dénommée allocation temporaire d'attente, et alignée sur la durée effective de l'instruction de la demande. »

Il s'agit de l'article 88 de ladite loi de finances, qui procède à la réforme de l'allocation d'insertion, rebaptisée « allocation temporaire d'attente » (ATA). Ses conditions et modalités de versement sont précisées. S'agissant des allocataires demandeurs d'asile, la durée de service de l'ATA, versée à terme échu, est désormais alignée sur la durée effective de la procédure d'instruction de la demande d'asile, recours inclus. En outre, l'allocation n'est pas versée aux demandeurs d'asile pris en charge dans un centre d'hébergement, ni à ceux qui auront refusé une telle offre. Cette réforme doit permettre d'améliorer l'efficacité de la gestion de l'allocation, qui bénéficie majoritairement aux demandeurs d'asile, tout en maîtrisant l'évolution des crédits publics alloués à son financement.

La situation des femmes de l'immigration

La proposition de loi sénatoriale renforçant la prévention et la répression de la violence au sein du couple a fait l'objet d'une première lecture et sera présentée au Sénat en 2^{ème} lecture en janvier 2006 : elle prévoit notamment d'élever l'âge nubile de 15 à 18 ans pour les femmes et d'autres mesures d'ordre procédural pour lutter contre les mariages forcés et améliorer la répression des mutilations sexuelles féminines.

L'aide au retour

La Cour indique que le nombre de bénéficiaires est selon le ministère insignifiant puisqu'il ne concernerait qu'une centaine de personnes par an.

Cette indication mérite d'être nuancée par les informations suivantes. En 2004, l'OMI a mis en œuvre 4 principaux dispositifs d'aide au retour volontaire en direction des étrangers qui souhaitent définitivement regagner leur pays d'origine :

1-Programme d'aide à la réinsertion des étrangers invités à quitter le territoire français mis en place concernait 729 personnes en 1991 et 947 en 2003 ;

2-Rapatriement humanitaire : 477 personnes ont bénéficié de cette procédure en 2004 ; elles étaient 696 en 2003.

Par ailleurs, dans le cadre de la coopération entre les gouvernements français et roumain en vue de la protection des mineurs roumains en difficulté sur le territoire français, de leur retour dans leur pays d'origine et de la lutte contre les réseaux d'exploitation, l'OMI a organisé le départ et l'accompagnement de 9 mineurs qui ont été confiés, par ses soins, à leur arrivée à Bucarest, à l'autorité nationale roumaine pour la protection des droits de l'enfant.

De même, 11 personnes ont bénéficié en 2004 du programme d'accueil d'urgence des victimes bulgares des réseaux de prostitution et de traite des êtres humains ;

3-Dispositif d'aide à la réinsertion dans leur pays d'origine des étrangers en situation régulière : 8 personnes en 2004, 14 en 2003 ;

4-Programmes d'aide à la réinsertion dans les pays d'origine :

le programme de développement local migration au Mali intégré dans le programme de co-développement: suivi et appui technique en France avant le départ et pendant une année dans le pays ainsi qu'une aide au démarrage pouvant aller jusqu'à 7000 euros pour 125 projets économiques en 2004 (92 en 2003) ;

– un programme de co-développement au Sénégal proposant les mêmes aides techniques et financières qu'au Mali démarre en octobre 2005 ;

- le programme de co-développement - migration pour la Roumanie : 11 projets économiques essentiellement dans le commerce et l'élevage ont bénéficié d'un financement ;*
- le programme d'aide à la réinsertion des ressortissants moldaves déboutés de l'asile ou dont le séjour a été refusé par les autorités françaises, programme co-financé par le Fonds européen pour les réfugiés : 70 migrants ont bénéficié d'un accompagnement social et 27 projets de création d'activité économique ont été financés (11 en 2003).*

Par ailleurs un programme ambitieux d'aide au retour des familles de déboutés est en cours d'expérimentation.

L'organisation administrative

La Cour estime que les évolutions concernant l'organisation administrative ont affaibli la position de la Direction de la population et des migrations en ce que d'une part, le rapprochement préconisé avec la DIV n'a pas été fait, et d'autre part le CICI s'est pour l'instant substitué au CII, notamment par la prise de décisions concernant l'intégration et l'institution d'un secrétariat général permanent affaiblissant de fait la vocation interministérielle de la DPM.

Sur ce point, il convient de confirmer que le CICI n'a pas vocation à traiter des questions d'intégration.

C'est la raison pour laquelle le Cabinet du Premier ministre a validé le principe de la tenue en janvier d'un prochain comité interministériel à l'intégration, dont le programme est en cours de finalisation.

La prise en compte des spécificités au sein de l'Union européenne

Concernant le livre vert de la Commission européenne, il faut préciser que la réponse adressée à la Commission en octobre 2005 est le résultat d'un travail interministériel conduit sous l'égide du SGAE et reprend les propositions faites initialement par la DPM.

La DPM a porté la position du ministère qui a consisté à faire évoluer le projet vers, notamment, la nécessaire prise en compte des spécificités de chaque pays de l'Union européenne et la mobilisation des ressources humaines disponibles dans chaque pays de l'UE, ainsi que la priorité à accorder à l'intégration des migrants et au développement des pays d'origine.

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE
L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE*

La Cour observe que la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005 comporte des dispositions en faveur des élèves non francophones nouvellement arrivés en France, mais que ces mesures ne pourront être mises en place que progressivement. Elle considère ainsi que «la question de l'intérêt de mesures spécifiques n'a été que partiellement tranchée, sauf à considérer qu'elles n'interviennent qu'en tout début de cursus scolaire».

*Après un examen attentif de l'insertion, le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche tient à apporter les précisions suivantes concernant **le dispositif d'accueil des élèves non francophones**.*

On appelle «nouvel arrivant non francophone» tout élève nouvellement arrivé en France (depuis moins d'un an) dont la maîtrise de la langue française ou des apprentissages scolaires est insuffisante et qui de ce fait ne peut pas intégrer immédiatement une classe du cursus ordinaire.

L'obligation d'accueil dans les établissements scolaires s'applique à tous et en particulier aux élèves nouvellement arrivés en France. Ces élèves, qui arrivent tout au long de l'année, sont scolarisés en partie ou entièrement dans des dispositifs particuliers. L'objectif recherché est de favoriser une insertion progressive et rapide dans une classe ordinaire.

Durant l'année scolaire 2004-2005, 40.000 nouveaux arrivants non francophones ont été accueillis dans les premier et second degrés en France métropolitaine et dans les DOM : 19.400 dans une école primaire, 17.800 dans un collège, et 2.800 dans un lycée dont une majorité (58%) dans un lycée professionnel. Durant l'année scolaire 2000-2001, le nombre d'élèves ainsi accueillis s'élevait à 27.000 (13.000 dans le premier degré et 14.000 dans le second degré).

S'y ajoutent environ 2.000 jeunes de plus de 16 ans qui, ne relevant plus de l'obligation scolaire, ont bénéficié d'actions spécifiques de formation dispensées par la Mission Générales à l'Insertion de l'Éducation nationale (MGIEN) ou par les groupements d'établissements pour la formation continue (GRETA).

Les élèves nouveaux arrivants non francophones représentent 0,5 % des écoliers du primaire et 0,4 % des collégiens et lycéens de France métropolitaine et des DOM. Du fait des courants migratoires, les disparités entre académies sont importantes : 0,1% des élèves du premier degré de l'académie de Lille sont non francophones, contre 1% pour celle de Corse et 5% en Guyane. De même, seuls 0,1% des collégiens ou lycéens de l'académie de Nantes sont non francophones, contre 1,4% pour l'académie

de Paris et 2,2% en Guyane. Au total, plus du quart des nouveaux arrivants non francophones habitent en région parisienne (académies de Paris, Créteil et Versailles).

Globalement, en 2004-2005, 82 % des élèves nouveaux arrivants non francophones bénéficient, dès leur arrivée, d'une scolarité dans des classes spécifiques ou d'un soutien ponctuel, 18% en bénéficiant ultérieurement.

Dans les écoles primaires, 74 % des élèves non francophones sont concernés. Les classes d'initiation (CLIN) scolarisent les enfants qui ont le plus besoin de soutien pour une durée en principe limitée à un an alors qu'avec les cours de rattrapage intégré (CRI), les nouveaux arrivants sont intégrés dans les classes ordinaires et regroupés quelques heures par semaine pour une remise à niveau linguistique.

Enfin, pour des motifs tenant à la localisation (en milieu rural notamment) ou à l'insuffisance des effectifs, certains départements ont développé des dispositifs supplémentaires plus souples, en fonction des besoins : des enseignants spécialisés partagent leur service entre plusieurs établissements et apportent un soutien de quelques heures par semaine aux élèves non francophones qui y sont scolarisés dans des classes ordinaires.

Dans les collèges et lycées, les dispositifs sont similaires : classes d'accueil (CLA), modules d'accueil temporaire (MAT) ou cursus ordinaire avec soutien. Ensemble, ces dispositifs accueillent 87 % des élèves non francophones.

Les dispositifs d'accueil ont été mis en place de manière très inégale par les académies : six académies y scolarisent moins de deux tiers de leurs élèves non francophones dès leur arrivée (Martinique, Lille, Poitiers, Rennes, Nancy- Metz, Nantes, Caen), et trois académies plus de 90 % (Rouen, Créteil, Dijon, Versailles, Guyane), voire 100 % pour l'académie de Paris.

*RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU HAUT CONSEIL À L'INTÉGRATION****1 – Observations relatives au point I de l'insertion : les nouvelles politiques de l'immigration et de l'intégration :***

Le Haut Conseil souhaite préciser que la décision prise, à l'occasion du Comité interministériel à l'intégration du 19 avril 2003, de créer un service public de l'accueil des immigrants entrant durablement sur notre territoire a été mis en place dans de très brefs délais avec la création de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), rassemblant les moyens humains et matériels de l'Office des migrations internationales (OMI) et du Service social d'aide aux émigrés (SSAE), d'une part, et d'autre part celle du contrat d'accueil et d'intégration proposant aux nouveaux entrants des formations civiques et linguistiques principalement (le 100 000^e contrat d'accueil et d'intégration ayant été signé fin 2005 alors que l'expérimentation a été engagée en juillet 2003 dans 12 départements) ;

Pour ce qui concerne la loi du 10 décembre 2003, qui a profondément modifié le régime de l'asile dans notre pays, le Haut Conseil, note que cette réforme a permis d'inverser la courbe de progression de la demande d'asile en France en raccourcissant les délais d'instruction des demandes à l'OFPRA, et à la Commission de recours des réfugiés, dans le strict respect, de la Convention de Genève ;

Il est observé que le dispositif expérimental de retour volontaire des personnes principalement déboutées de leur demande d'asile gérées par l'Agence nationale pour l'accueil des étrangers et les migrations (ANAEM), ne répond pas encore aux attentes du Gouvernement. Le Haut Conseil souhaite, dans un souci de cohérence, qu'une réflexion soit entreprise sur les publics visés par les retours volontaires, et ceux pouvant bénéficier de mesures de régularisation. Aujourd'hui les familles déboutées de leur demande d'asile paraissent être privilégiées dans les deux cas. Dans l'attente d'une réflexion plus approfondie, le Haut Conseil est favorable à un dispositif dont bénéficieraient, sur la base du volontariat, toutes les personnes en situation irrégulière et dont les différents types d'aide au retour (accompagnement au départ, et premier accueil dans le pays, aide financière, et éventuellement au projet d'insertion) soient négociés avec les pays de fortes migrations irrégulières vers la France (les relations établies par notre pays avec le Mali, dans ce domaine, nous paraissent à plus d'un titre exemplaires).

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 créant un service public de l'accueil doté d'une agence (l'ANAEM) et d'un outil le contrat d'accueil et d'intégration prévoyait dans son article 146 au dernier alinéa de l'article L117 nouveau du code de l'action sociale et des familles qu' « un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application

du présent article. Il détermine les catégories d'étrangers bénéficiaires du contrat d'accueil et d'intégration, la durée du contrat et ses conditions de renouvellement, les actions prévues au contrat et 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.». Le Haut Conseil comme la Cour note que ce décret n'est toujours pas publié. Or en application du II de l'article 152 de la loi précitée, le dispositif d'accueil et d'intégration devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2006. Ainsi l'article L.314.2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui résulte des dispositions de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, ne peut entrer en vigueur en ce qu'il prévoyait de tenir compte de la signature et du respect du contrat d'accueil et d'intégration, pour l'attribution de la carte de résident. Le Haut Conseil ne peut que regretter ce retard, et souhaite que soit clarifiée la finalité du contrat d'accueil et d'intégration au regard notamment des règles relatives au séjour en France ;

2 – Observations relatives au pont II de l'insertion : L'intégration dans la société française des immigrants et des populations issues de l'immigration :

*Le Haut Conseil note, comme la Cour, les retards pris en matière de construction d'un cadre d'expertises et de prospectives des besoins de main-d'oeuvre dans notre pays, puisque le projet **d'informatisation des services de main d'oeuvre étrangère** des DDTEFP devrait être opérationnel début 2007, alors que les décisions ont été prises à l'occasion du Comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003.*

*Pour ce qui concerne **l'hébergement des demandeurs d'asile**, comme la Cour, le Haut Conseil note l'effort considérable fait depuis quatre ans, puisque le nombre de places d'accueil est passé de 5 300 fin 2001 à plus de 17 000 fin 2005, et que 38 départements ne disposaient pas de CADA fin 2001, et que seuls les deux départements de Corse en sont aujourd'hui dépourvus. Le Haut Conseil souhaite cependant ajouter qu'afin de mieux répartir les demandeurs d'asile sur notre territoire, l'ANAEM qui a pour mission de coordonner le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile, en application de l'article L341-9 nouveau du code du travail, doit disposer d'un outil statistique performant afin de suivre, avec les gestionnaires des centres, les demandeurs d'asile pendant l'instruction de leur demande, et de leur proposer, en cas de rejet, un retour volontaire dont l'Agence est également chargée. Enfin, il convient d'ajouter que la concentration de demandeurs d'asile dans certaines régions s'explique, pour partie, par une application inégale, voire un refus de certaines préfectures de prendre en compte les règles de domiciliation administratives des demandeurs d'asile ;*

Comme la Cour, le Haut Conseil dans son avis relatif **aux droits des femmes issues de l'immigration** remis au Premier ministre en Juillet 2003, souhaite un renforcement de la connaissance statistique des problèmes rencontrés, insiste sur la dimension individuelle des droits civils de ces femmes, notamment dans le contrat d'accueil et d'intégration, et a souhaité un renforcement des moyens d'action contre les violences dont elles sont parfois victimes. Le Haut Conseil note que certaines réformes sont en cours particulièrement pour ce qui concerne le relèvement de l'âge nubile, et les violences. Au-delà des avancées jurisprudentielles récentes, notamment en matière de répudiation, il lui apparaît que le législateur doit s'acheminer vers l'application de la loi du domicile en matière de mariage, de dissolution du mariage, et d'autorité parentale à l'instar de nombreux pays européens. Le Haut Conseil considère que le Gouvernement devrait engager, dans les meilleurs délais, des négociations bilatérales à cet effet. Plus généralement, le Haut Conseil regrette que les travaux entrepris sur ces sujets par un groupe de travail sous l'autorité de Madame Nicole Ameline, alors Ministre chargée de la parité, aient été interrompus alors qu'ils avaient très largement contribué à ces évolutions législatives ;

Enfin, comme la Cour le rappelle, le Haut Conseil a émis en mars 2005 un avis **sur la situation des vieux travailleurs immigrés**. Cependant, alors que dans cet avis il était recommandé d'assouplir les règles relatives au minimum vieillesse, notamment celle concernant l'obligation de résidence, qui conduisent certains immigrés retraités à choisir de ne pas retourner dans leur pays d'origine alors qu'ils le souhaiteraient, occasionnant en retour à la communauté nationale des frais importants, le Haut Conseil déplore que la loi du 19 décembre 2005 de financement de la sécurité sociale pour 2006 ait encore restreint les possibilités de percevoir ces prestations non contributives. Cette situation est d'autant plus dommageable que les deuxième voire troisième générations d'immigrés souvent Français, sont très sensibles au sort réservé à leurs aînés, qui pour certains, souhaitent retourner dans leur pays d'origine.

3 – Observations relatives au point de l'insertion : Le pilotage des politiques :

Le Haut Conseil souhaite préciser les observations de la Cour concernant **les statistiques de l'immigration et de l'intégration**. En effet, l'observatoire statistique qui lui est rattaché, d'une part, a été mis en place mi 2004, et d'autre part, il établit un rapport annuel annexé à celui du Haut Conseil, qui est validé par son Conseil scientifique. Le premier objectif que s'était fixé l'observatoire était de donner des statistiques fiables en matière de flux migratoires. Depuis deux ans, le rapport de l'observatoire validé par le conseil scientifique comprenant l'ensemble des organismes collecteurs de données n'a donné lieu à aucune contestation. Désormais sur la base de ce travail, et en application du décret du 26 mai 2005, instituant un Comité interministériel de contrôle de l'immigration, ce dernier adopte chaque

année le rapport au Parlement, prévu à l'article L.111-10 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Ainsi, comme l'année précédente, le Haut Conseil a joint le rapport statistique de l'immigration et de l'intégration pour 2004 à son rapport annuel remis au Premier ministre le 24 novembre dernier. Sur cette base a été établi le rapport au Parlement visé ci-dessus, qui sera communiqué dans les prochaines semaines. Il est observé que depuis 2005, l'observatoire s'est engagé dans une étude concernant les parcours d'intégration, et ce dans le respect des principes définis par la CNIL et par la HALDE. Une réflexion est d'ores et déjà engagée sur les indicateurs de l'intégration. Enfin, en liaison avec la DRESS, l'observatoire souhaite que soit réalisées des études longitudinales sur les parcours d'intégration des immigrés depuis leur accueil sur notre territoire, à l'instar de ce que font certains pays étrangers comme le Canada.

Concernant **les travaux du Haut Conseil**, le Premier ministre a saisi depuis trois ans très régulièrement le Haut Conseil de nombreux avis (juillet 2003 – La promotion sociale des jeunes dans les quartiers en difficulté ; juillet 2003 – Les droits des femmes issus de l'immigration ; mars 2005 – Diversité culturelle et culture commune dans l'audiovisuel ; mars 2005 – La condition sociale des travailleurs immigrés âgés ; novembre 2005 – L'organisation de la politique d'intégration).

Pour ce qui concerne **la structuration de l'action gouvernementale**, le Haut Conseil partage deux suggestions partant de la Cour qui visent à rapprocher la Direction de la population et des migrations (DPM) et la Délégation interministérielle à la Ville (DIV), et à renforcer l'interministérialité sur ce dossier de l'intégration.

Sur ce premier point, dans un avis rendu au Premier ministre le 21 décembre 2005 relatif au projet de loi pour l'égalité des chances, le Haut Conseil a relevé néanmoins un écueil. Après avoir rappelé que la politique d'intégration ne peut se fonder dans le droit commun en ignorant sa dimension culturelle et symbolique alors même que des identités réelles et supposées réclament d'être prises en compte, le Haut Conseil a souligné l'écueil qui « consiste à fonder purement et simplement la politique de l'intégration dans **la politique de la ville**. Cette fusion ferait courir le risque, d'une focalisation de la politique d'intégration sur les seules problématiques liées aux quartiers, et de l'accentuation de la stigmatisation déjà importante des personnes issues de l'immigration. Si ces deux politiques sont très complémentaires, depuis le comité interministériel des villes de juin 1998, et pourraient être, à ce titre, utilement prises en charge par une même agence (sous réserve que la DIV soit concernée par cette réforme), elles doivent néanmoins rester distinctes. En effet, le zonage des « quartiers » ne traite pas les problèmes d'intégration qui concernent des centres ville et des zones rurales. En Alsace ou dans le Midi, les problèmes d'intégration sont aussi aigus dans les zones rurales. Par ailleurs, la logique de la politique de la ville, qui renvoie à des mécanismes de compensation à raison des territoires,

et indirectement des publics, est pour partie distincte de celle de la politique d'intégration, qui cherche à ouvrir le droit commun. A titre d'exemples, l'accès au droit à la retraite des vieux travailleurs migrants (avis du Haut Conseil de mars 2005), ou encore, la lutte des jeunes filles ou des femmes immigrées pour l'égalité effective des droits (avis du Haut Conseil de juillet 2003), ne rentrent pas dans une logique de compensation mais bien dans celle de la politique d'intégration. ». Le projet de loi pour l'égalité des chances présenté en Conseil des ministres le 11 janvier 2006, en créant une Agence de la cohésion sociale, réunissant semble-t-il la politique de la ville et la politique de l'intégration, la DIV et le FASILD, devra éviter cet écueil.

*Sur le second point relatif à l'**interministérialité de la politique d'intégration** qui concerne en effet, l'éducation, le logement, l'emploi etc, le Haut Conseil regrette qu'à la suite du Comité interministériel à l'intégration (CII) d'avril 2003, qui a marqué la relance de la politique publique d'intégration, il n'y ait eu qu'un Conseil interministériel en mai 2004, de simple bilan de mise en œuvre des décisions de l'année précédente. Aucun Comité ne s'est réuni en 2005, même s'il est annoncé pour le début 2006, alors que, par décret du 30 janvier 2003 modifiant le décret du 6 décembre 1989 portant création du CII, il a été décidé de réunir ce comité au moins une fois par an.*

*Pour ce qui concerne l'**identification des dépenses**, la Cour regrette que les dépenses de l'aide médicale - Etat (AME) ne figurent pas dans le programme « accueil des étrangers et intégration ». Outre qu'il n'était pas possible pour la DPM, chargée de ce programme, de suivre cette dépense prise en charge par la DGAS, le Haut Conseil considère qu'il ne s'agit pas à proprement parler d'une dépense entrant dans le champ de l'intégration, puisqu'elle concerne depuis la réforme de la CMU presque exclusivement des personnes en situation irrégulière au regard du droit au séjour en France.*

*Sur le **plan international**, le Haut Conseil souhaite préciser qu'il est point de contact unique de la Commission européenne pour ce qui relève des statistiques de l'immigration et de l'intégration, et point de contact partagé avec la DPM sur les questions relatives à l'intégration.*

*La Cour note que la **Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)** s'est surajoutée à un ensemble d'institutions existantes. Le Haut Conseil souhaite nuancer cette affirmation. En effet, en application de l'article 18 de la loi du 30 décembre 2004 portant création de cette Haute autorité, celle-ci a été créée à partir des moyens du Groupe d'études et de lutte contre les discriminations (GIP-GELD), qui gérait le numéro d'appel gratuit 114. Par ailleurs, sur le modèle principalement du Centre pour l'égalité des chances belge, la Haute autorité vise à réparer des préjudices individuels liés aux discriminations en réglant une difficulté juridique essentielle, la preuve de la discrimination. Ainsi le traitement individuel des discriminations constitue un atout pour l'intégration des personnes immigrées ou issues de l'immigration dans notre pays.*

*La Cour évoque les **délégations de l'ANAEM à l'étranger**. Le Haut Conseil ne souhaite pas qu'elles soient remises en cause. Au delà d'un accueil de bonne qualité des personnes bénéficiant du regroupement familial, le Haut Conseil attire l'attention de la Cour sur le fait qu'il s'agit des seules structures institutionnelles françaises de proximité pour les étrangers dans ces pays. A titre d'exemple, à Istanbul des femmes victimes de violence et ramenées en Turquie par leur mari s'adressent à l'ANAEM car c'est le lieu dont elles se souviennent pour y avoir passé leur visite médicale à leur départ. De même un nombre très important de vieux immigrés rentrés définitivement dans leur pays à l'âge de leur retraite s'adressent à l'ANAEM localement pour obtenir aide et conseil. Le Haut Conseil note que ce travail n'est pas fait, et ne peut sans doute pas l'être, par les personnels des Consulats.*

*Enfin, le Haut Conseil partage l'avis de la Cour **sur le rééquilibrage nécessaire des moyens financiers** entre la politique d'accueil des nouveaux immigrés et les besoins encore nombreux des immigrés installés depuis longtemps dans notre pays. Si le Haut Conseil estime que la création d'un service public de l'accueil dans notre pays était tout à fait nécessaire, et n'avait que trop tardé, il considère néanmoins que cette nouvelle politique ne pouvait être entreprise sans moyens financiers nouveaux. Cela n'a pas été le cas. Aussi est-il désormais urgent d'engager une réflexion et des moyens nouveaux pour rééquilibrer les deux volets de la politique d'intégration.*

Telles sont les observations que le Haut Conseil a souhaité apporter à la Cour. Le Haut Conseil remercie très vivement la Cour de son intérêt durable pour les questions d'accueil des immigrants et d'intégration des populations issues de l'immigration qui constituent, à n'en pas douter, des enjeux majeurs pour notre nation dans un proche avenir.

*RÉPONSE CONJOINTE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION ET DU DIRECTEUR DE L'AGENCE NATIONALE
DE L'ACCUEIL DES ÉTRANGERS ET DES MIGRATIONS (ANAEM)*

1- La Cour évoque tout d'abord la décision, prise sous l'impulsion du Comité interministériel de contrôle de l'immigration, de mettre en œuvre un nouveau programme d'aide au retour volontaire, à destination des étrangers séjournant irrégulièrement sur le territoire.

Ce dispositif a été mis en place à titre expérimental (du 1^{er} septembre 2005 au 30 juin 2006) dans vingt et un départements par circulaire DPM/AC13/2005/423 du 19 septembre 2005. Il est placé sous la responsabilité des préfets dans chaque département, en partenariat avec l'ANAEM et les services déconcentrés de l'Etat, et sous la responsabilité des ambassadeurs à l'étranger. Acteur majeur dans ce programme, l'Agence a précisé à ses services, dès le 23 septembre 2005, les modalités retenues pour la mise en œuvre de ce dispositif. Après une courte période d'appropriation par les différents intervenants dans le processus et par les publics concernés, ce programme est en phase de démarrage progressif, les premiers retours étant intervenus fin novembre 2005.

2- S'agissant ensuite du contrat d'accueil et d'intégration, la Cour souligne que, dans le cadre de sa généralisation, la couverture du territoire n'est pas complète fin 2005.

En effet, seuls 61 départements seront couverts fin 2005, qui, toutefois, représentent plus de 85% du public éligible au CAI. Une dizaine de départements supplémentaires bénéficieront du dispositif dès le mois de janvier 2006. La couverture des départements restants (hors départements d'Outre-Mer) est, dans la plupart des cas, tributaire soit de la recherche de locaux, avec l'aide des DDASS, permettant d'accueillir les plates-formes (pour des départements de très faibles flux migratoires) soit de l'ouverture des trois nouvelles délégations départementales (Orléans, Dijon et Bordeaux) initialement prévue fin 2005, mais qui interviendra en fait dans le courant du 1^{er} trimestre 2006. La création, en 2006, de trois nouvelles délégations, à Rouen, Reims et Besançon, facilitera la montée en puissance du dispositif dans les trois régions concernées, l'ANAEM devenant moins tributaire de mises à disposition de locaux pour tenir ses plates-formes, mises à disposition dont elle constate actuellement le caractère aléatoire et parfois inadéquat aux flux reçus.

Le contrat d'accueil et d'intégration recueille toujours le même succès auprès des migrants puisque du 1^{er} janvier à la fin novembre 2005, 60 650 contrats ont été signés avec un taux d'adhésion de 92,6%. Depuis septembre, l'ANAEM est sur un rythme de l'ordre de 7000/7500 contrats signés par mois.

La Cour souligne que l'ANAEM a donné une priorité absolue à la généralisation du CAI, en renonçant apparemment à d'autres réformes décisives.

L'Agence a effectivement donné priorité à la généralisation du CAI sur l'ensemble du territoire. Mais elle rappelle également qu'elle est toujours en attente du décret en Conseil d'Etat prévu par l'article 146 de la loi de programmation pour la cohésion sociale (devenu L 117-1 et L 117-2 du code de l'action sociale et des familles). Le projet de décret établi par la DPM en étroite concertation avec l'Agence devrait être de nature à répondre à la plupart des préoccupations de la Cour.

3- *La Cour évoque enfin le retard pris par la constitution de l'ANAEM et ses incidences, notamment sur le maillage territorial.*

L'ANAEM est aujourd'hui opérationnelle, les activités et les personnels de l'association Service social d'aide aux émigrants ayant été transférés à l'Agence à la date prévue, le 1^{er} octobre 2005. Elle précise qu'un Contrat d'objectifs et de moyens a été élaboré avec l'appui de la DPM. Néanmoins, une démarche de réflexion globale sur l'activité de l'ANAEM au cours des prochaines années, les objectifs à atteindre et les moyens à y consacrer ne pouvait être menée dans le court laps de temps imparti, et ce d'autant moins que la visibilité de l'Agence sur les activités précédemment exercées par le SSAE et les moyens humains et financiers associés n'était pas totale ; par ailleurs l'Agence ne disposera pas avant le début 2006 d'instances de concertation avec les partenaires sociaux. Ce Contrat d'objectifs et de moyens doit donc être considéré comme une première étape. L'un des principaux objectifs de l'organisme sera par conséquent de développer, en liaison avec sa tutelle, dans le courant 2006, une véritable démarche d'élaboration d'un contrat plus détaillé, couvrant les années 2007-2008, qui sera l'occasion de mobiliser l'ensemble du personnels.

En ce qui concerne le futur maillage territorial de l'ANAEM, celui-ci est en cours de définition ; le départ de nombreux agents (120) de l'ancienne association devrait contribuer à accélérer la fermeture des structures ex-SSAE dont le maintien n'apparaît pas pertinent. Ainsi, dès 2006, 27 implantations vont être supprimées, soit parce que situées dans les mêmes villes que les délégations régionales ou départementales actuelles, ces dernières étant en mesure d'accueillir les personnels concernés, soit parce que situées dans des départements dont les flux de migrants ne justifient plus une structure pérenne de l'Agence. Cette rationalisation des implantations permettra de faire des économies d'échelle.

*RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DU FONDS D'ACTION ET
DE SOUTIEN POUR L'INTÉGRATION ET LA LUTTE CONTRE LES
DISCRIMINATIONS (FASILD)*

Observations relatives au point I- B- La rénovation de l'accueil

La Cour relève que la généralisation du contrat d'accueil et d'intégration n'est pas entièrement achevée.

Le FASILD qui participe à la mise en œuvre du dispositif au moyen de marchés publics portant sur la formation civique et linguistique, constate également que cette généralisation se heurte encore à des difficultés concrètes, notamment les ouvertures de nouvelles plates-formes d'accueil. La couverture intégrale du territoire ne pourra ainsi être effective qu'au cours de l'année 2006. La sous-activité qui en résulte pour certains titulaires des marchés du FASILD est de nature à les fragiliser économiquement. Elle est d'autant plus mal ressentie par les acteurs de terrain que les financements inscrits du FASILD pour les formations linguistiques dispensées à des publics non signataires du CAI sont plus limités que ceux dédiés aux signataires.

En dépit de ces difficultés pratiques, il convient de souligner les progrès réalisés dans les relations partenariales entre les différents opérateurs :

- Le FASILD et l'ANAEM ont signé en mars 2005 un protocole qui formalise et précise les missions et obligations respectives en application de la circulaire du 13 janvier 2005. Ce texte a vocation à être décliné dans chaque département, sous forme d'une convention d'application conclue entre la DDASS, la délégation de l'ANAEM et la direction régionale du FASILD. A ce jour, 20 conventions départementales sont signées.*
- Le renouvellement de l'accord-cadre conclu en mars 2002 par la DGEFP, la DPM, le FASILD et l'ANPE devrait aboutir à la fin de 2005 ou au début de 2006. Il prévoit diverses mesures qui faciliteront le suivi des signataires du CAI inscrits à l'ANPE. : mise en place d'un référent dans chaque agence locale pour suivre les parcours CAI, mise en œuvre de l'engagement en faveur de l'emploi des jeunes des quartiers sensibles, utilisation des outils issus du programme EQUAL ESPERE et des axes de travail fixés par la charte, signée le 18 novembre 2005, sur la prévention des discriminations du service public de l'emploi.*

Observations relatives au point II- L'intégration dans la société française des immigrants et des populations issues de l'immigration

Concernant les mesures en faveur des élèves nouvellement arrivés, il convient de souligner que la convention-cadre du 13 juillet 2004 signée par le ministère de l'éducation nationale (DESCO), le ministère de l'emploi du travail et de la cohésion sociale (DPM, le FASILD et l'ONISEP donne lieu à des réunions régulières du comité de pilotage. A ce jour deux réunions se sont tenues).

Dans les autres domaines, notamment la question des femmes, la Cour relève les progrès déjà accomplis auxquels le FASILD est associé. La question des femmes de l'immigration, en termes de connaissance, de mixité, d'accès aux droits, de promotion individuelle, sociale et professionnelle, et de lutte contre la double discrimination dont elles peuvent être victimes, est traitée de manière intégrée dans les priorités d'intervention pour 2006 du FASILD adoptées lors de son conseil d'administration du 2 décembre 2005.

Observations relatives au point III- B - L'évolution des organismes

La Cour s'inquiète de la coexistence d'institutions susceptibles d'intervenir dans le même champ, et particulièrement dans celui de la lutte contre les discriminations.

1- La mise en place de la HALDE

La mise en place de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) dont la première mission est de traiter les cas individuels de discriminations de toute nature, répond à un besoin qu'aucune des institutions existantes ne remplissait. Le projet de renforcement des pouvoirs de sanctions de la HALDE devrait confirmer cette orientation.

Dans le domaine de la lutte contre les discriminations, la mission du FASILD consiste à promouvoir et appuyer les initiatives de prévention des discriminations et de promotion de l'égalité des chances, dans le cadre des priorités gouvernementales. Il conduit à ce titre des actions de partenariat en vue de sensibiliser, mobiliser, préparer et outiller les entreprises et les structures publiques et privées pour prévenir et lutter contre les discriminations systémiques (recherche, information, formation, expertise, accompagnement de diagnostics, d'expérimentations et de plans de prévention des discriminations). A ce titre l'établissement participe aux travaux des COPEC dans les départements et contribue au financement des associations de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations à caractère racial ou ethnique.

Les deux institutions, intervenant de manière complémentaire, sont appelées à nouer des contacts réguliers. Le FASILD s'attachera à informer la Haute autorité des actions qu'il mène et de leurs résultats. Dans le domaine des études, des recherches et de la formation où les deux structures

sont appelées à collaborer, la HALDE est d'ores et déjà associée aux travaux de la commission des études du FASILD.

De même, au plan territorial, la complémentarité s'exercera entre les délégués régionaux de la HALDE, prévus à titre expérimental pour sensibiliser et mobiliser les acteurs locaux pour une meilleure remontée des réclamations individuelles, et les directeurs régionaux du FASILD qui déclinent au plan local l'ensemble des missions de l'établissement et particulièrement celles visant à prévenir les discriminations.

2- La nouvelle ANAEM

Avec l'ANAEM, il a été rappelé que la mise en œuvre commune du contrat d'accueil et d'intégration se traduit par des relations régulières et étroites. Dans le domaine particulier des systèmes d'information, les établissements oeuvrent ensemble à la mise en place d'un outil dédié au CAI.

Le projet actuel de mise en place d'une Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances est de nature à transformer les rôles respectifs de l'ANAEM et du FASILD.

3- Le positionnement du FASILD et les incertitudes sur l'organisation territoriale

Comme le souligne la Cour, l'organisation régionale du FASILD est en cohérence avec le renforcement du niveau régional des services de l'Etat.

L'articulation Etat-FASILD s'est améliorée avec l'implantation progressive des CRILD. Le maillage territorial du FASILD sera prochainement achevé : 2006 verra la mise en place des trois dernières CRILD dans les régions qui n'en disposaient pas encore, l'installation sur place de la direction régionale de Corse et la création d'une direction régionale en Basse Normandie. Au delà il est prévu d'implanter l'établissement dans les DOM-TOM.

La participation de l'établissement à l'élaboration des PRIPI s'effectuera ainsi sur l'ensemble du territoire dans des conditions plus homogènes.

Conclusion

Il convient de souligner qu'en 2006, l'établissement s'est efforcé d'engager le rééquilibrage de ses interventions dans un sens plus favorable aux populations installées en France avant la mise en place du contrat d'accueil et d'intégration. Trois domaines d'intervention sont particulièrement concernés en 2006 par cette volonté : la prévention des discriminations, l'apprentissage de la langue et les questions de l'hébergement des immigrés vieillissants.

Au delà de cette échéance, l'établissement pourrait connaître d'importantes évolutions, dans le cadre du projet de création d'une Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SERVICE SOCIAL D'AIDE
AUX ÉMIGRANTS (SSAÉ)**

1-Observations relatives au point III-B-2-a « La constitution de l'ANAEM a été retardée »

L'explication donnée à ce retard, qui serait en partie imputable au SSAE et à la signature tardive de la convention de transfert, ne correspond pas à la réalité.

Suite à l'annonce du comité interministériel d'avril 2003, les dirigeants de l'association ont reçu la promesse du ministre des affaires sociales de l'époque que le transfert serait réalisé avant fin 2003. Le retard dans l'exécution du projet, si l'on considère que la constitution de l'ANAEM a été retardée par rapport à cette date initialement envisagée, n'est nullement le fait du SSAE. En effet, l'association n'a pris aucune part ni à l'élaboration interministérielle, nécessairement longue, des textes législatifs et réglementaires qui ont été jugés indispensables pour créer l'agence ni aux décisions relatives à la constitution de son conseil d'administration.

A titre d'exemple, le SSAE avait fourni dès l'été 2004 un projet de convention de transfert qu'elle souhaitait signer rapidement. Il a fallu attendre juin 2005 pour que l'ANAEM fasse enfin parvenir à l'association ses observations sur ce premier projet. De toute manière, la convention de transfert ne pouvait pas être signée plus tôt puisque le directeur général de l'agence jugeait indispensable que le conseil d'administration de la nouvelle agence approuve préalablement cette convention. Elle a été soumise à ce conseil dès sa mise en place et signée immédiatement après cette approbation.

Si la date du transfert à l'ANAEM du personnel du SSAE, et si par voie de conséquence la prise d'effet de la convention de transfert, a été fixée au 1^{er} octobre 2005, c'est qu'il était techniquement impossible, compte tenu de la date de publication du décret fixant les modalités de reclassement des salariés du SSAE dans le personnel de l'agence, de mener à bien avant le 1^{er} octobre le processus très complexe de cette opération de reclassement, qui supposait de donner à chaque salarié un délai d'information et de réflexion avant d'accepter la proposition individuelle de reclassement.

Le commentaire selon lequel « L'association a refusé la fusion totale et revendiqué le maintien à son profit d'une partie des réserves chiffrées à 3 M€, constituées au fil du temps principalement par des subventions publiques ; elle en a obtenu le tiers pour poursuivre une autre activité » doit être substantiellement revu pour tenir compte des éléments suivants.

Le SSAE est une association de la loi de 1901, qui a commencé son activité dans les années 1920. Elle n'a reçu une mission de l'Etat que le 11-2-1976, date de la signature de la première convention entre l'association et l'Etat. La loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005, en son article 149, ne

transfère à l'Etat que les missions confiées par l'Etat à l'association, c'est-à-dire celles couvertes par la convention. La loi n'a donc pas mis un terme à l'activité de l'association, qui, en vertu de la liberté constitutionnelle d'association, était parfaitement libre de continuer son activité et qui aurait dû normalement conserver l'intégralité de ses fonds propres. Le SSAE tient à rappeler ici que l'association était soumise au contrôle financier de l'Etat, que ses comptes ont toujours été certifiés par ses commissaires aux comptes et approuvés année après année sans discussion par les représentants de l'Etat et que ces derniers n'ont jamais, au moment de l'approbation de ces comptes, élevé la moindre prétention quant à la propriété des fonds propres. Le transfert unilatéral imposé par l'Etat à l'association a d'ailleurs causé à cette dernière un préjudice considérable qui dépasse largement la somme de 1M€ conservée par elle. Par exemple, la seule annonce de la fusion en avril 2003 a fait perdre en deux ans 600.000 € de recettes à l'association qui n'ont pas été compensés par l'Etat : la Cour comprendra aisément que l'annonce d'une telle fusion a conduit certains départements qui avaient antérieurement conclu des conventions avec le SSAE à refuser de subventionner l'Etat.

L'association ne poursuit pas une « autre » activité mais continue à répondre à son objet social, d'une autre manière.

2- Observation relatives au point III-B-2-b « Le réseau des implantations et des plates-formes d'accueil n'est pas stabilisé ».

Le SSAE, employeur de droit privé, avait des contrats de travail mentionnant le lieu de travail des salariés. Cette mention est fréquente dans le secteur privé, surtout s'agissant de non cadres. A l'époque de leur signature, la désignation du lieu de travail était d'ailleurs considérée comme une condition substantielle du contrat.

Sur le rapprochement des cultures « pour le moment très éloignées », le SSAE tient à rappeler deux points importants. En premier lieu, ce qui avait été initialement présenté comme une fusion sur une base paritaire (voir les nombreuses déclarations et lettres du ministre) s'est rapidement transformé en une absorption pure et simple du SSAE par l'OMI. C'est donc la culture administrative qui s'est imposée et le SSAE a eu du mal à faire comprendre que la culture de l'intervention sociale devait être prise en compte par l'OMI.

En second lieu, dans cet esprit d'une fusion paritaire visant à mélanger les deux cultures, le SSAE et l'OMI ont co-financé en 2003 l'intervention d'un cabinet de consultants sur ce point précis. Malheureusement, sous la pression de l'OMI, cette mission s'est transformée en mission d'organisation et le SSAE a déploré à plusieurs reprises, sans être entendu, que les questions de culture aient été totalement perdues de vue. La distance entre les deux cultures est donc restée ce qu'elle est en raison des mauvaises conditions dans lesquelles cette opération d'absorption a été conduite par l'administration.
