

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

Rapport public particulier
Novembre 2004
Synthèse

Avertissement

La Cour des comptes publie, sous la forme d'un fascicule séparé, un rapport sur l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration.

Le présent document est une synthèse destinée à faciliter la lecture et le commentaire du rapport de la Cour des comptes.

Seul le texte du rapport lui-même engage la juridiction.

Les publications des juridictions financières ne mentionnent pas les constatations donnant lieu à des procédures juridictionnelles ou judiciaires en cours.

Il est rappelé que les réponses des administrations intéressées sont jointes au rapport.

Sommaire

	Présentation	3
1	<i>Les politiques publiques face aux réalités de l'immigration</i>	5
	I. – L'évolution lente des politiques	6
	II. – La dimension européenne	8
	III. – La méconnaissance des publics concernés	8
	IV. – La traduction financière	12
	V. – Une double hypothèque	13
	VI. – La solution du codéveloppement	16
2	<i>La situation des immigrants et des populations issues de l'immigration</i>	17
	I. – Le logement	18
	II. – L'emploi	21
	III. – L'école	22
	IV. – L'apprentissage du français	24
	V. – Les femmes de l'immigration	25
	VI. – La politique d'accueil	26
	VII. – La lutte contre les discriminations	29
3	<i>Pilotage politique et organisation administrative</i>	31
	I. – Le pilotage politique	32
	II. – L'organisation administrative	33

Dans notre histoire, et en particulier depuis deux siècles, l'immigration constitue un sujet à la fois constant et sensible. Aux périodes de forte immigration, répondant aux besoins de main-d'œuvre qu'exigent les phases de croissance économique ou de reconstruction, succèdent, notamment en cas de ralentissement économique, des phases de rejet, voire d'hostilité, qui inspirent des politiques restrictives. Dès que la croissance l'exige, ces politiques se relâchent. L'actualité du sujet est aujourd'hui d'autant plus forte que les perspectives démographiques en Europe laissent pressentir un recours encore accru, dans l'avenir, à ses ressources. A de nombreuses occasions, la Cour a fait connaître les observations qu'appelait de sa part tel ou tel élément de la politique de l'immigration. Elle a relevé, et à des époques différentes, son absence de lisibilité, le flou de ses objectifs, les incertitudes de son pilotage.

Le présent rapport est consacré aux résultats de l'examen des dispositifs mis en œuvre dans leur globalité. La Cour a choisi de privilégier une acception de la politique de l'immigration qui ne se limite pas à la seule gestion des flux migratoires, mais couvre l'ensemble des actions d'accueil des immigrants, d'intégration des populations issues de l'immigration et de lutte contre les discriminations dont les uns et les autres peuvent avoir à souffrir. La Cour souligne que, entre autres difficultés, les partenaires des politiques mises en œuvre ont celle d'avoir à s'interroger en permanence sur le choix de leurs bénéficiaires.

Après avoir expliqué la genèse et décrit les modalités des actions publiques qui ont pu être conduites jusqu'ici pour répondre aux défis de l'accueil et de l'intégration, le rapport tente de dresser leur bilan en examinant la situation des populations concernées. Il cherche aussi à apprécier les conditions de la réussite des réformes en cours ou annoncées récemment à la lumière des évolutions qui se sont fait jour dans les mouvements migratoires, des modifications intervenues dans le déroulement des séjours et des exigences nouvelles qu'annoncent les besoins prévisibles du marché européen du travail. La Cour formule de nombreuses recommandations qui lui paraissent de nature à conforter la démarche engagée.

1

*Les politiques publiques face
aux réalités de l'immigration*

I. – L'évolution lente des politiques

L'histoire de l'immigration en France révèle une permanence remarquable dans la volonté des gouvernements de maîtriser les flux migratoires, mais aussi dans l'incapacité à s'exonérer des effets du contexte politique ou économique international. A côté de la tentative de gestion des entrées sur le territoire, il n'a pas existé pendant longtemps de véritable politique de l'accueil et de l'aide à l'intégration.

L'ordonnance du 2 novembre 1945⁽¹⁾ sur les conditions d'entrée et de séjour a constitué jusqu'à aujourd'hui le socle de la législation sur l'immigration, sous réserve des nombreuses modifications, souvent contradictoires, qui lui ont été apportées au gré de l'évolution du contexte politique et des réalités de l'immigration. La création de l'Office national d'immigration (ONI) en 1945 mettait en œuvre un principe nouveau : l'Etat se reconnaissait le monopole de l'introduction de la main-d'œuvre étrangère. Au cours de la période 1945-1974, la double volonté d'assister et de contrôler l'immigration est à l'origine de l'émergence d'une politique de soutien à certains migrants et de la création de la SONACOTRAL⁽²⁾ en 1956 et du FAS⁽³⁾ en 1958. L'extension de leur champ de compétence dans les années soixante traduisait moins la volonté de mettre des outils adaptés au service d'une politique volontariste

que la nécessité d'adapter les statuts d'institutions anciennes.

De façon schématique, dans le « modèle français d'intégration », seule la politique d'accueil est spécifique aux immigrants, ceux-ci ayant ensuite vocation à s'intégrer en bénéficiant des politiques de droit commun.

La crise économique des années soixante-dix conduit à une transformation importante des flux migratoires : la suspension de l'immigration de main-d'œuvre en juillet 1974 et la montée du regroupement familial ont marqué un virage radical. Affichant désormais un objectif d'immigration contrôlée, les pouvoirs publics vont progressivement compléter la politique de flux par la gestion d'un « stock », perçu comme résiduel et qu'il s'agit d'intégrer à la société d'accueil. L'immigration n'est plus corrélée de manière prioritaire aux besoins de main-d'œuvre et, qu'il s'agisse de regroupement familial ou de la recherche d'un asile ou d'un emploi, les séjours ne peuvent plus être considérés comme devant majoritairement être temporaires. Alors que l'immigration reposait auparavant sur la demande des employeurs, elle est aujourd'hui principalement demandée par les migrants eux-mêmes et par le respect des principes des droits de l'homme inscrits dans la Constitution.

(1) L'autre ordonnance de cette même année, datée du 19 octobre, codifie les dispositions relatives aux conditions d'accès à la nationalité française.

(2) Société nationale des constructions pour les travailleurs algériens, qui deviendra plus tard la SONACOTRA (Société nationale de construction de logements pour les travailleurs).

(3) Fonds d'action sociale pour les travailleurs musulmans d'Algérie en métropole et pour leurs familles, qui deviendra plus tard le FASTIF (Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles, 1983) puis le FASILD (Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations, 2001).

Les politiques publiques face aux réalités de l'immigration

La période qui s'ouvre en 1974 est marquée par la politisation extrême du dossier de l'immigration. Le débat tourne autour de la maîtrise des flux et, surtout, des immigrants en situation irrégulière. Avoir perdu l'initiative ne paraît pas inciter l'Etat à définir une politique claire, qui n'existera pas pendant longtemps, sauf à ramener le concept de politique de l'immigration à deux priorités : tenter d'empêcher les entrées clandestines, puis s'efforcer de les détecter et de les éliminer. Les pouvoirs publics mettent dès lors la priorité sur les questions d'entrée et de séjour, maniant et remaniant l'ordonnance du 2 novembre 1945.

Au cours de la période récente, l'immigration est perçue comme à l'origine de discriminations au sein même de la société d'accueil, c'est-à-dire frappant des français. Emerge progressivement la conscience du risque de traitement inéquitable, qui se transmet du père, étranger, au fils, voire au petit-fils, français, à cause non seulement d'une origine, mais d'une origine visible, voire trompeuse si on inclut ces français « de souche » que sont les natifs de l'outre-mer.

Dans ce contexte, on assiste à une superposition des dispositifs, sans que soit mise en place une organisation administrative forte permettant à l'Etat de disposer d'éléments de connaissance, d'action, d'intervention, de suivi et d'évaluation d'une politique d'accueil et d'intégration. Les organismes spécialisés (FAS, OMI, SONACOTRA) vont prendre en charge des missions nouvelles. Mais s'ils ont offert les structures, les procédures et les moyens humains ou financiers susceptibles de faire face aux nécessités en cas d'urgence ou de situation inopinée, ils n'ont cessé de se retrouver en décalage par rapport aux transformations progressives des réalités de l'immigration et du comportement des immigrants. Le FAS offre un exemple de cette évolution : doté pendant quarante

ans d'un mode de financement spécifique, que la Cour jugea dès 1959 « compliqué », il s'est imposé progressivement, du fait de ses ressources, comme l'intervenant le plus visible en matière d'accueil et d'intégration, mais il a été largement responsable de la définition de ses propres priorités. En fait, le dispositif s'est transformé dans un certain désordre en se situant sur de nouveaux créneaux.

La Cour constate ainsi la permanence de la difficulté à définir des objectifs clairs et unifiés d'une politique de soutien aux populations issues de l'immigration. Tout se passe comme si l'immigration représentait une contrainte, une série d'obligations liées à des textes internationaux ou constitutionnels dont on cherche à limiter les dégâts.

Depuis plusieurs années néanmoins, des principes d'une politique d'accueil et d'intégration commencent à se dégager. En fait, la nécessité d'une politique d'intégration a émergé progressivement à partir des années quatre-vingt. Le comité interministériel à l'intégration qui s'est réuni en avril 2003, pour la première fois depuis 1990, marque donc moins une rupture qu'une étape, incontestablement importante, d'une lente évolution. Celle-ci a été portée par le Haut conseil à l'intégration, qui, depuis la première définition donnée, en 1990, à l'intégration, a dans son rapport de juillet 2003 généralisé la notion d'intégration à toute participation citoyenne. A maints égards, la politique de l'accueil et de l'intégration des immigrants et des populations issues de l'immigration ainsi définie constate des évolutions autant qu'elle constitue un véritable choix. Elle affirme qu'une bonne organisation du premier accueil est la condition nécessaire sinon suffisante de la réussite de l'intégration. Les décisions prises à cette occasion réaffirment ainsi le principe du recours au droit commun dès que possible, et en tout cas au-delà de deux ans, mais reconnaissent

aussi le besoin d'initiatives complémentaires ciblées : certains publics en difficulté issus de l'immigration ont des handicaps particuliers et sont exposés à des risques spécifiques. En cela, le comité interministériel illustre les ambiguïtés de choix qui ne peuvent être radicaux.

Le paradoxe tient à la confrontation entre la nécessité ressentie d'une politique globale et cohérente d'intégration des immigrants et l'affirmation que l'essentiel des interventions en leur faveur doit relever du droit commun.

II. – La dimension européenne

Ces nouvelles orientations ont à s'intégrer dans un contexte européen de plus en plus directif. L'immigration est désormais considérée comme un sujet d'intérêt commun. Après que la nécessité d'un traitement en commun des problèmes de l'immigration en provenance des pays tiers se fut progressivement imposée, les instances européennes ont commencé à s'intéresser aux sujets de l'accueil et de l'accès, puis ont adopté une approche plus ambitieuse et globale. Une véritable politique européenne a pris forme, portant notamment sur l'admission et le retour. Elle regroupe les mesures relatives aux ressortissants des pays tiers qui s'établissent durablement dans l'Union européenne, qu'il s'agisse d'immigration légale ou illégale. L'objectif affiché est de trouver

un équilibre entre l'intégration des étrangers légalement installés et la maîtrise des flux d'immigration clandestine par le renforcement des contrôles aux frontières et l'éloignement (les reconduites à la frontière).

Les principales dispositions par lesquelles la France est aujourd'hui concernée traduisent le développement du traitement au niveau européen de pratiquement tous les sujets se rapportant à l'accueil et à l'intégration. De ce fait, l'action des Etats est désormais de plus en plus encadrée : si leurs administrations doivent transposer dans leur droit national les normes européennes, elles doivent également consacrer une part de plus en plus significative de leurs activités à des travaux, notamment statistiques, pour le compte de l'Union.

III. – La méconnaissance des publics concernés

La Cour constate un déficit d'information sur les populations concernées par une politique d'intégration. Elles sont socialement hétérogènes, participent inévitablement de plusieurs catégories et ne sont donc pas clairement identifiables. En outre, pèsent sur les travaux dans ce domaine la surestimation des réactions de l'opinion en période de difficultés et celle des difficultés

propres aux migrants actuels, l'insuffisante prise en considération des conséquences des liens particuliers de la France avec une grande partie des migrants actuels, l'appréciation erronée du phénomène communautaire. Le bilan des actions engagées jusqu'ici en faveur de l'accueil et de l'intégration des immigrants doit aussi tenir compte des insuffisances de l'observation statistique et de

Les politiques publiques face aux réalités de l'immigration

l'absence d'indicateurs et de critères reconnus et utilisables pour mesurer l'intégration. La production de statistiques en la matière – et, de façon plus générale, de connaissances – est doublement complexe : elle se heurte à la fois aux difficultés

liées au sujet (éthiques et juridiques, par exemple) et aux difficultés techniques fréquentes en matière de statistique, les unes servant parfois d'alibi pour éviter de se concentrer sur les autres.

Les statistiques

Sur les flux

Le flux d'entrée des étrangers en France est une notion complexe car elle correspond à l'addition d'éléments multiples : immigration liée au regroupement familial, à l'emploi ou aux études, obtention du statut de réfugié. Alors que les producteurs de données et de statistiques de ces flux sont nombreux (ministère de l'intérieur, DPM, OMI, OFPRA, HCI, INED, INSEE), les modalités du

calcul sont multiples et ne reposent pas sur des conventions homogènes. La distinction entre séjours temporaires et séjours à vocation permanente elle-même est malaisée. La création récente (juillet 2004) de l'Observatoire des statistiques de l'immigration et de l'intégration, qui a nécessité un engagement important du HCI, permet d'espérer à cet égard une amélioration de la situation.

Sur les étrangers établis en France, les immigrés, la génération de leurs enfants

La Cour constate que si l'information est d'une pauvreté préoccupante sur la condition des populations concernées, c'est aussi que les dispositifs statistiques de droit commun s'y intéressent peu : les critères qui permettraient d'étudier les étrangers, les immigrés ou les personnes d'origine immigrée sont soit absents lors de la conception de nombreuses enquêtes, soit présents mais inexploités. Si l'exploitation des données du recensement de la population de 1999 a permis des publications nombreuses sur les étrangers demeurant en France, comme sur les immigrés, nombre d'enquêtes sectorielles n'ont pas été exploitées sur ces critères.

La situation des immigrés au regard de l'emploi, de l'éducation et du logement demeure largement

méconnue. La connaissance statistique se heurte au demeurant au souhait de ne pas donner prise à la discrimination : ainsi, la CNIL n'a pas autorisé le recueil de la nationalité dans l'enquête sur l'occupation du parc social. L'enquête aujourd'hui ancienne sur « la mobilité géographique et l'insertion sociale » réalisée en 1992 par l'INED avec le concours de l'INSEE constitue à ce jour la seule enquête d'une certaine envergure qui ait abordé directement la question de la génération des enfants d'immigrés. Au total, des données sur la circulation des migrants existent, mais n'ont jamais été croisées et mises en cohérence. Cette situation constitue un handicap majeur pour la conduite d'une politique publique efficace.

Les études

En tout état de cause, ni le critère de l'« étranger » ni celui de « l'immigré » utilisés par la statistique publique ne permettent d'appréhender dans sa totalité, sa complexité et sa diversité, la population dont les responsables publics ont à connaître et à gérer les problèmes. La notion d'intégration souvent utilisée se heurte au demeurant à l'incertitude sur son caractère mesurable. Toutefois, la connaissance de la condition des étrangers, immigrés, de « deuxième génération » est un élément de l'analyse de l'intégration, mais aussi un élément nécessaire à la définition des politiques publiques.

Pourtant, au travers des administrations et

organismes spécialisés placés sous leur tutelle (DPM, FASILD, INED, voire GELD), les pouvoirs publics disposent d'un potentiel d'études important, qui a produit peu d'études sur les nouveaux arrivants, mais de plus en plus sur les discriminations.

Au total cependant, au regard du besoin accru de connaissances précises, la nécessité s'impose d'assurer la cohérence de l'action des multiples organismes et services de l'Etat produisant ou finançant des études, tant pour l'élaboration des programmes que pour la centralisation des informations produites, et de repenser la cohérence d'ensemble et le partage des rôles.

Les nouvelles perspectives de l'immigration

L'efficacité de la mise en œuvre d'une politique de l'immigration sera d'autant plus grande qu'elle pourra bénéficier d'un plus large consensus. Celui-ci ne peut se réaliser que dès lors que la clarté est faite sur les perspectives d'évolution prévisibles des besoins en main-d'œuvre et de leurs conséquences en termes de flux. Les conséquences en termes d'immigration de

l'évolution démographique européenne doivent ainsi être appréciées dans le contexte créé par la mondialisation, la communautarisation de la gestion des flux migratoires et la liberté de circulation dans l'Union européenne. De la même manière, il est clair que l'objectif de maîtrise des mouvements de population prévisibles et celui d'une mondialisation équitable sont convergents.

Les politiques publiques face aux réalités de l'immigration

Pour aider à définir une politique de l'observation de l'immigration et de l'intégration, ainsi que des discriminations (voir *infra*), la Cour recommande :

- de préciser le rôle et les moyens du Haut Conseil à l'intégration (HCI) en la matière, l'intervention d'un opérateur externe aux producteurs de données paraissant de nature à garantir une information fiable et objective, notamment sur les entrées d'immigrants ;
- de mettre fin à l'hétérogénéité des concepts utilisés par les différentes structures administratives pour comptabiliser les flux d'entrée des étrangers ;
- d'améliorer la fiabilité des données du ministère de l'intérieur, notamment sur les refus de titres de séjour, et de veiller à l'apurement régulier des fichiers ;
- d'enrichir l'information sur les nouveaux arrivants, notamment à partir des deux sources mal exploitées de ce point de vue que sont le ministère de l'intérieur et l'OMI ;

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

→ d'harmoniser les critères utilisés dans la statistique publique pour étudier les générations successives d'enfants d'immigrés ;

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

La Cour recommande en outre de charger expressément le Commissariat général du Plan, avec le soutien de la DPM, de l'INSEE et de l'INED, d'une étude, à rendre publique, sur les conséquences pour la France des flux migratoires qui doivent concerner l'Europe au cours des prochaines années.

IV. – La traduction financière

La Cour n'a pas cherché à établir un « coût de l'immigration », démarche qui aurait rendu nécessaire une évaluation – très difficile – de toutes les ressources et de tous les avantages qu'elle procure. En revanche, elle souligne les lacunes du recensement des fonds publics affectés à l'accueil et à l'intégration. Elle constate que le souci de donner des chiffres n'a jamais été prioritaire. Même le Parlement n'aura pu disposer d'éléments d'évaluation crédibles.

Seul le ministère des affaires sociales identifie des lignes budgétaires explicitement consacrées aux « migrants étrangers », aux réfugiés et aux demandeurs d'asile. Sous ces dénominations sont rassemblés des crédits d'intervention gérés par la direction de la population et des migrations (DPM). Les autres dépenses identifiables comprennent essentiellement les budgets de l'OMI et de l'OFPPA et la rémunération des immigrants stagiaires de la formation professionnelle. Le programme « Accueil des étrangers et intégration », créé dans le cadre de la LOLF, agrégera à ces lignes les dotations consacrées à l'aide médicale d'Etat (AME) et au financement de l'allocation d'insertion des demandeurs d'asile. Au total, il atteindrait 741,24 M€ sur la base de la loi de finances initiale pour 2004. L'examen de la gestion des crédits d'intervention de la DPM de 2001 à 2004 (soit 354 M€ en loi de finances initiale pour 2004) fait apparaître une situation de sous-dotation chronique, mais aussi une progression rapide des dépenses qui n'ont pu être assurées que par des prélèvements significatifs sur la trésorerie de l'OMI et, surtout, du FASILD.

Aucun autre ministère n'identifie précisément les dépenses qu'il effectue en faveur de l'accueil et de l'intégration des immigrants. C'est particulièrement vrai pour le ministère des affaires étrangères, responsable de la délivrance des visas, et pour celui de l'intérieur, chargé de la délivrance des titres de séjour lors de l'accueil et de la répression de l'immigration clandestine. Le grand nombre de sources de crédits rend difficile une estimation financière globale, qu'il s'agisse des départements ministériels, des opérateurs publics non spécialisés dans cette matière ou des collectivités territoriales. En outre, les dépenses effectuées au profit des immigrants dans le cadre de dispositifs de droit commun dont ils peuvent bénéficier au même titre et sous les mêmes conditions que les nationaux ne sont pas répertoriées.

Les nécessaires redéploiements de moyens qu'impliquent les recommandations que la Cour formule dans son rapport sont d'ailleurs rendus malaisés par l'état lacunaire de la connaissance des crédits affectés à l'accueil et à l'intégration des immigrants.

La mise en œuvre de la LOLF doit être l'occasion d'une clarification de la politique d'accueil et d'intégration à un triple niveau : transparence financière avec un regroupement de moyens enfin identifiés, définition plus nette des objectifs poursuivis et justification au premier euro des crédits inscrits, capacité de mesure des résultats obtenus. La lisibilité même d'une politique d'intégration est au prix de ces efforts.

Les politiques publiques face aux réalités de l'immigration

Pour identifier de façon plus précise les crédits et les dépenses consacrés à l'accueil et à l'intégration des immigrants, afin de mieux orienter les politiques correspondantes, la Cour recommande :

→ de mettre en place pour les dispositifs d'aide sociale, d'accès à l'emploi et à la formation professionnelle et d'accès au logement, un suivi analytique des dépenses bénéficiant directement aux immigrants ; effectué au niveau régional sous la responsabilité des préfets, ce suivi ferait l'objet d'une centralisation par la DPM et donnerait lieu à un bilan annuel présenté au Parlement ; les outils statistiques nécessaires feraient l'objet d'une saisine préalable de la CNIL ;

→ d'assurer un suivi analytique des actions menées par le ministère de l'intérieur et le ministère des affaires étrangères, en distinguant la part de leur action consacrée aux problématiques de l'immigration ;

→ d'intégrer dans le programme « Accueil des étrangers et intégration » l'ensemble des moyens concourant à la mise en œuvre de la politique d'accueil et d'intégration des immigrants, et en particulier l'ensemble des moyens de la DPM ;

→ d'identifier, dans la perspective de la création d'un service public de l'accueil, les moyens consacrés à cet accueil au sein des services déconcentrés de l'Etat.

V. – Une double hypothèque

Le rapport identifie deux hypothèques qui pèsent sur la recherche de solutions aux difficultés que rencontre l'intégration des populations immigrées :

la concentration d'une partie d'entre elles sur certains territoires et le poids de l'immigration irrégulière.

La concentration spatiale

De nombreuses analyses ont montré la concentration de populations issues de l'immigration dans des quartiers périphériques cumulant les difficultés et n'offrant pas les moyens de la mixité sociale. La concentration des populations issues de l'immigration, phénomène apparemment ancien, mérite une attention particulière, au-delà même du problème de la qualité de l'habitat concerné : elle produit, en effet, des conséquences notables sur les comportements des publics concernés, et plus particulièrement sur leur capacité d'intégration.

Force est de constater combien il est difficile d'appréhender par la statistique le phénomène de concentration, dans la mesure où les populations

diffèrent selon que l'on utilise les critères de nationalité, la notion d'immigré au sens du HCI ou l'origine immigrée des personnes. Reste que la concentration des populations issues de l'immigration est une caractéristique majeure de la situation française. Une double réalité existe : l'entrée dans le logement social a représenté et représente encore souvent un progrès, et donc une aspiration, pour de nombreux immigrés ; cependant, le logement social ne fonctionne plus aujourd'hui comme un sas pour les populations issues de l'immigration, et il contribue lui aussi à favoriser leur concentration, en général dans les segments les plus dégradés du parc.

La question se pose immanquablement des rapports entre la politique de la ville – dont les acteurs considèrent qu'elle n'est pas une politique à destination des populations issues de l'immigration – et l'intégration. La mixité sociale, qui est au cœur de la politique de la ville, n'est pas un objectif en soi, mais un moyen d'une politique pour rompre un processus cumulatif : les quartiers en difficulté attirent des populations en difficulté ; l'école y participe à son tour par la carte scolaire ; les populations les plus exposées au chômage et les moins intégrées se retrouvent concentrées,

au-delà de la diversité de leurs origines, sans repères ni références.

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

La Cour recommande :

- s'agissant du logement, d'encourager le développement de pratiques telles que le cautionnement ou le tiers payant par l'employeur qui paraît de nature à favoriser un libre choix des salariés immigrants, notamment auprès des bailleurs du secteur privé ;
- de lier la gestion prospective des besoins de main-d'œuvre aux conditions matérielles d'accueil de celle-ci, dans le cadre des programmes régionaux

pour l'intégration des populations immigrées (PRIPI), qui devraient tenir une place centrale dans la politique d'aménagement du territoire ;

- compte tenu des conséquences dans le domaine de l'éducation de la concentration des populations concernées, d'engager une réflexion urgente sur les effets – et donc les modalités – de la sectorisation telle qu'elle est pratiquée dans les zones considérées.

L'immigration irrégulière

Par définition, les entrées illégales (ou migrations illégales, clandestines, irrégulières) et les séjours irréguliers – qui concernent à la fois des personnes entrées de façon illégale et des personnes entrées régulièrement ayant perdu leur droit au séjour (touristes, étudiants, travailleurs temporaires ...) – échappent à tout enregistrement administratif. Les estimations disponibles varient ainsi dans une fourchette de 1 à 10 : de 13 000 à 140 000.

La difficulté d'estimation des séjours irréguliers est aggravée par les modifications de statut des personnes : transformations de séjours réguliers en séjours irréguliers ou mouvements inverses (régularisations ou naturalisations). En outre, au sein de l'espace Schengen, le pays d'installation n'est pas nécessairement le pays de première entrée. Les seules certitudes sont l'augmentation puis le tassement, à un niveau près de trois fois plus élevé

Les politiques publiques face aux réalités de l'immigration

qu'en 1996, des demandes d'asile et le fait que les demandeurs d'asile déboutés alimentent pour une part l'effectif total d'étrangers en situation illégale.

La Cour s'est interrogée tant sur la capacité du système d'attribution des visas à limiter les risques de détournement de leur utilisation que sur les effets à attendre, dans les mêmes perspectives, de la réforme du droit d'asile.

Les visas ont été l'un des domaines privilégiés autant dans le processus de construction de l'Union européenne que dans le dispositif de Schengen. Pourtant, une enquête conduite auprès de consulats et de services consulaires des ambassades conduit la Cour à souligner qu'on ne peut à la fois affirmer ou donner à entendre que le contrôle de l'immigration est possible par une politique des visas appropriée et ne pas en définir précisément le contenu, ni lui donner les moyens nécessaires pour s'exercer. En effet, l'enquête a fait apparaître des problèmes de personnel (effectifs et recrutement), notamment dans certains pays particulièrement exposés, l'absence d'interconnexion des fichiers, y compris entre services du ministère des affaires étrangères, des fraudes et des utilisations abusives de certaines voies d'entrée, comme celle des études supérieures. A cet égard, certaines expériences – que cite la Cour – méritent d'être examinées comme exemples d'organisation possible, plus efficace.

En matière d'asile, avant même l'intervention de la nouvelle législation qui a unifié le dispositif de l'asile fin 2003, un effort incontestable a été consenti pour réduire les délais de traitement des demandes tant

par l'OFPRA que par le ministère de l'intérieur. Mais l'engorgement de la commission des recours des réfugiés qui en est résulté a eu, en sens inverse, pour conséquence un allongement des délais de l'appel. Ainsi, le délai total était encore, fin 2003, de dix-neuf mois environ.

Le ministère de l'intérieur estime à 50 % seulement le pourcentage des demandeurs d'asile définitivement déboutés qui font effectivement l'objet d'une mesure d'éloignement. Par ailleurs, l'efficacité des mesures d'éloignement souffre de l'insuffisante coordination entre directions du ministère de l'intérieur (police aux frontières et sécurité publique), de l'insuffisance de places dans les centres de rétention administrative et de l'absence d'informations synthétiques sur les divers locaux utilisés en complément pour le même objet. Les modalités de traitement du contentieux des mesures d'éloignement, les délais de traitement des contentieux et les règles de partage entre juge judiciaire et juge administratif contribuent à l'absence de lisibilité et d'efficacité de la politique suivie.

La Cour, qui souligne qu'un « quasi-statut de l'immigrant en situation irrégulière » a été mis en place en matière de protection sociale, de droit à la scolarisation, d'emploi et d'aides au retour, rappelle, à cet égard, la dimension européenne du problème. Une action coordonnée entre Etats constitue une obligation minimale afin d'éviter les transferts de population. Il serait logique et opportun d'aller au-delà, pour définir un équilibre entre expulsions et régularisations à l'échelle européenne.

L'objectif devant être de tendre, par le jeu combiné des départs du territoire national et des régularisations, vers une situation où il n'y aurait pas d'étrangers en situation irrégulière, la Cour recommande :

- de créer un comité mixte ministère de l'intérieur-ministère des affaires étrangères chargé de définir, dans le cadre des règles communautaires, une politique pays par pays ;
- de réexaminer les procédures de délivrance des visas de courte durée, en accord avec les traités internationaux et européens, de façon à connaître rapidement l'identité des étrangers demeurant sur le territoire national à l'issue de la validité du visa ;
- d'intégrer dans les projets immobiliers

concernant les centres et locaux de rétention la nécessité de faciliter l'éloignement rapide des étrangers en situation irrégulière pour lesquels une décision d'expulsion a été prise ;

- d'enserrer le contentieux et les éventuelles questions préjudicielles qu'il soulève dans des délais courts, dont le respect devrait être strict, et d'envisager un changement plus profond qui unifierait le contentieux des étrangers dans les tribunaux judiciaires garants de l'état des personnes ;
- de proposer aux Etats concernés une coopération qui lierait une participation active aux mesures d'éloignement à des engagements français en matière d'attribution de visas.

VI. – La solution du codéveloppement

Depuis 1974, pour favoriser les retours volontaires, ont été mises en œuvre des mesures d'incitation au départ, dont le bilan est très modeste.

Le concept de codéveloppement souffre de l'interprétation restrictive, en forme de contresens, qui en a été donnée au départ. La Cour, qui note l'extraordinaire modestie des moyens administratifs et financiers mis en place au profit d'une politique

qualifiée pourtant de prioritaire, estime que ce fut probablement une erreur de l'associer quasi exclusivement à l'idée de retour.

La Cour rappelle les propositions sur ce point de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, constituée sous l'égide de l'Organisation internationale du travail.

La Cour insiste sur la nécessité de conduire des études sur les nouveaux comportements des populations issues de l'immigration, pour qui intégration ne saurait signifier rupture avec le pays d'origine, comportements qu'illustre la montée du phénomène de la binationalité.

Elle recommande que les pouvoirs publics portent à l'agenda des instances de la francophonie le thème d'un codéveloppement fondé, en particulier, sur les ressources de la binationalité.

2

*La situation des immigrants
et des populations issues de l'immigration*

La Cour qualifie de faux débat l'alternative droit commun/mesures spécifiques. Si les étrangers, les immigrés et, plus largement, les personnes issues de l'immigration ont bien accès à des mesures spécifiques, il ne s'agit que de celles qui sont destinées à l'ensemble des publics en difficulté. Pourraient seulement apparaître comme des dérogations à la stricte application du droit commun les prestations dispensées à la faveur de l'accueil, en particulier sur les plates-formes d'accueil et dans les classes destinées aux élèves nouvellement arrivés en France, qui font l'objet d'un consensus, la politique actuelle de rénovation des foyers de travailleurs migrants qui s'efforce surtout d'effacer les séquelles du passé, enfin des mesures de caractère très ponctuel, mises en œuvre par

les associations et financées notamment sur les subventions reçues de la DPM et du FASILD, mais au sujet desquelles on ne saurait parler de mesures spécifiques en faveur de l'ensemble d'un public.

Pour apprécier la situation des immigrants et des populations issues de l'immigration, la Cour passe en revue un certain nombre de domaines touchant à la situation sociale – le logement, l'emploi, l'école, l'intégration des jeunes –, à la réalité des droits – droits des femmes, lutte contre les discriminations – et à l'efficacité des dispositifs spécifiques – apprentissage du français, aide au retour. L'impression générale est que les résultats des efforts qui ont été consentis sont peu probants.

I. – Le logement

Les données disponibles semblent mettre en évidence, sur le long terme, une amélioration des conditions de logement des immigrés ; celles-ci restent néanmoins marquées, outre le phénomène de concentration déjà évoqué, par la persistance

d'inégalités par rapport aux autres ménages. Les politiques spécifiques paraissent aujourd'hui se limiter à la gestion des foyers, héritage des années soixante, et à l'hébergement des demandeurs d'asile.

Les foyers de travailleurs migrants

La politique du logement a été et demeure largement hésitante. L'évolution de la SONACOTRA est significative. Après l'arrêt de l'immigration économique, à compter de 1974, la SONACOTRA, conçue pour mener une politique de logements spécifiques, a dû trouver par elle-même les réponses à cette nouvelle donne. Dans les vingt années qui suivirent, ses tentatives pour diversifier son activité se sont révélées peu fructueuses. A partir de la décennie 1990, elle s'inscrit dans l'approche désormais privilégiée par les pouvoirs publics, à savoir la disparition programmée des

foyers de travailleurs migrants et leur reconversion en résidences sociales vouées à l'hébergement, au demeurant conçu comme transitoire, des exclus de toutes origines. Un contrat d'objectifs 1999-2004 a officialisé le virage stratégique demandé à la SONACOTRA par l'Etat, qui visait à faire d'elle un des instruments essentiels pour l'accueil des plus démunis. Pourtant, elle n'a cessé d'être sollicitée par les pouvoirs publics pour héberger des demandeurs d'asile, et l'Etat lui a demandé de reprendre en propriété et en gestion plusieurs foyers de migrants d'origine subsaharienne dans

La situation des immigrants et des populations issues de l'immigration

une situation alarmante de suroccupation. De ce point de vue, la SONACOTRA a été le miroir des contradictions de la société d'accueil.

Le traitement des foyers de travailleurs migrants est, en matière de logement, la dernière politique d'envergure spécifiquement destinée aux populations immigrées. La situation de ces foyers n'a cessé de se dégrader, en échappant à l'attention des pouvoirs publics, et ce n'est qu'au milieu des années quatre-vingt-dix que leur traitement va devenir une priorité. Des résultats très inférieurs aux prévisions ont conduit à proroger jusqu'à la fin de 2006 le plan quinquennal 1997-2001 de traitement des foyers. Les principaux obstacles à la réalisation des projets tiennent à l'implication souvent insuffisante des collectivités territoriales, à la fragilité financière des gestionnaires de

résidences et à l'hypothèque des foyers en situation de suroccupation. Ce dernier phénomène reste un problème préoccupant, en probable corrélation avec la forte augmentation du nombre de demandeurs d'asile déboutés.

Les possibilités d'évolution sont limitées aussi par le maintien dans les lieux de nombreux travailleurs âgés, restés en France notamment parce qu'ils ne bénéficieraient plus du taux plein de leur retraite s'ils s'absentaient plus de six mois consécutifs du territoire. Les propositions formulées en 1996 de règlement des pensions et retraites par les consulats de France dans les pays d'origine ou de promotion de la création de résidences médicalisées spécialisées dans les pays d'origine au profit de ceux des immigrants qui souhaitent rentrer chez eux n'ont pas eu de suites.

L'hébergement des demandeurs d'asile

Au cours des dernières années, la question de l'hébergement des demandeurs d'asile est souvent devenue aux yeux des pouvoirs publics une priorité par rapport aux problèmes de logement des immigrés. La pénurie d'hébergement pour les demandeurs d'asile a rendu nécessaire le

recours à des expédients tels que la réservation et la location de chambres en hôtel meublé ou l'utilisation de logements vacants du parc HLM aux fins d'hébergement temporaire, au détriment parfois de l'accueil d'autres catégories de population.

La politique du logement

Un dispositif spécifique appelé « 1/9 prioritaire » avait été instauré en 1975, mais il a été abandonné en 1997 au profit du financement d'un plan quinquennal de traitement des foyers de travailleurs migrants. Dès le début des années quatre-vingt-dix prédomine, en effet, le recours à plusieurs politiques de droit commun : la politique de lutte contre les exclusions, la politique de la ville ainsi que les dispositifs tendant à favoriser la solidarité urbaine. Pourtant, les textes fondateurs de la

politique de la ville ou de la politique de lutte contre les exclusions ont rarement mentionné la question de l'intégration, lui préférant des thématiques telles que la ségrégation ou l'exclusion spatiale et sociale ; des notions telles que la mixité sociale sont restées floues dans leur définition comme dans leurs implications. La Cour relève aussi le problème majeur qu'a constitué l'insuffisance de l'offre de logements à loyer modéré à la fin de la dernière décennie, compte tenu des répercussions directes,

mais surtout indirectes, de la tension sur le marché du logement : l'exacerbation des comportements à l'égard des populations immigrées. Plusieurs mesures ont été prises, concernant la production de grands logements ou pour l'accompagnement d'épouses issues de ménages polygames entrées dans une démarche de « décohabitation », mais elles restent limitées dans leur ampleur comme dans leur efficacité.

La définition de la politique du logement des « immigrés » devrait être le fait de la commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI), créée en 1998. En réalité, la CILPI s'est principalement occupée des foyers, elle n'a pu traiter que ponctuellement les problèmes de l'accès des immigrants au marché du logement social ou libre et n'a qu'imparfaitement assuré la coordination des organismes concernés par le logement des immigrés.

Le cadre de la politique du logement va se trouver profondément transformé par le transfert aux collectivités territoriales de pans entiers d'action. L'État, responsable de la politique d'intégration, devra trouver un nouveau positionnement permettant de faire prendre en compte les problématiques de l'immigration sans empiéter sur l'autonomie des collectivités territoriales. Une attention toute particulière devra être portée aux « aides à la pierre » et à l'inclusion, notamment dans les programmes locaux de l'habitat, d'objectifs se rapportant à l'intégration et à la mixité.

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

Pour favoriser l'accès des familles issues de l'immigration à un logement ou à un type d'habitat qui ne constitue pas pour elles un handicap supplémentaire, la Cour recommande :

→ de restaurer la CILPI comme lieu d'orientation des actions en faveur du logement des immigrés, comme prévu à l'origine ;

→ de s'assurer que les directives gouvernementales sur le traitement de la thématique de l'intégration dans les contrats de ville 2000-2006 ont donné lieu à des mesures concrètes, le recours à des politiques de droit commun ne devant pas conduire à négliger les difficultés spécifiques rencontrées par certaines populations issues de l'immigration ;

→ d'accorder des moyens significatifs à la lutte contre le phénomène de suroccupation, *a fortiori* dans les foyers récemment réhabilités, en accompagnant les projets de solutions de relogement mais en réalisant des contrôles de leur occupation ;

→ de veiller à ce que des moyens financiers exceptionnels soient attribués aux communes ayant à financer un projet de réhabilitation de foyer afin que les enveloppes courantes de crédits n'en soient pas durablement affectées ;

→ d'étudier des solutions pour la fraction d'occupants actuels des foyers qui seraient disposés à regagner leur pays d'origine, mais qui hésitent pour des raisons matérielles à rompre le lien avec la France.

II. – L'emploi

Alors que l'emploi est reconnu comme un facteur majeur de l'intégration, les immigrés sont plus affectés par le chômage que les autres actifs. Cette situation paraît d'abord liée à la concentration des immigrés dans les catégories socioprofessionnelles connaissant les taux de chômage les plus élevés, dans les secteurs les plus sensibles aux aléas conjoncturels et dans des emplois précaires. Mais le différentiel de taux de chômage entre Français et étrangers est également plus élevé pour les personnes qualifiées.

Le dispositif organisant l'immigration de travail, qui existe depuis plus de cinquante ans et a été modernisé au milieu des années soixante-dix, permet l'introduction en France de salariés disposant d'un contrat de travail avant leur arrivée dans le pays. Mais cette procédure est devenue marginale dans l'accès des immigrants au marché du travail. La grande majorité des immigrants qui accèdent aujourd'hui au marché du travail sont bénéficiaires du regroupement familial, des conjoints de Français, des réfugiés et apatrides ; enfin, les changements de statut entraînent des accès différés au marché du travail. Si, le cas échéant, les immigrants peuvent faire appel aux mesures mises en place pour les publics en difficulté, ils ne bénéficient d'aucun traitement spécifique pour accéder à l'emploi. D'ailleurs, dans la stratégie pour l'emploi en France et l'analyse de la situation du marché du travail en 2003, l'emploi des immigrés ne figure que sous l'aspect de la lutte contre les exclusions et les discriminations.

Le contexte dans lequel l'ONI, devenu l'Office des migrations internationales en 1988, créé pour assumer l'essentiel de la procédure d'entrée des travailleurs étrangers en France, exerce sa mission a profondément évolué : son activité est passée des

procédures administratives et des relations avec le monde du travail à l'action sociale, au gré de la sédimentation de missions périphériques.

En réalité, le dispositif mis en place n'a pas suffisamment pris en compte les conséquences des deux phénomènes quasi concomitants qu'ont été la crise de l'emploi, qui touchait tout particulièrement les populations issues de l'immigration, et la montée de l'immigration de peuplement qui, en ouvrant le droit à l'emploi, limitait les effets de la suspension de l'immigration de travail. Dans la logique du système de l'immigration de travail, la réglementation tend à assurer l'adéquation de l'immigrant au contrat de travail qui lui est proposé, et il n'y a pas de politique spécifique d'emploi pour les immigrants.

Le problème des jeunes mérite une attention particulière. Si les résultats des études doivent être interprétés avec prudence, les difficultés des jeunes, et parmi eux des immigrants, dans certaines zones urbaines sensibles (ZUS) paraissent néanmoins bien réelles. Ce sont les jeunes étrangers provenant de pays hors Union européenne et, dans une moindre mesure, les français par acquisition qui sont les plus confrontés à l'instabilité et à la précarité de l'emploi.

La question du travail dissimulé fausse largement le débat sur l'immigration, bien qu'il concerne autant des nationaux que des immigrants réguliers ou clandestins. Les initiatives récemment prises sur ce sujet (réactivation des commissions départementales présidées par les préfets et des comités opérationnels présidés par les procureurs de la République ; implication des groupements d'intervention régionaux ; activité soutenue de l'OCRIEST) ne suffisent pas à faire de l'action menée contre le travail irrégulier une priorité.

Dans l'ensemble, les services se mobilisent peu ; la délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal (DILTI) n'a pas été en mesure de remplir pleinement sa mission, même si des progrès récents peuvent être notés. La Cour estime que des efforts nettement plus ambitieux seraient nécessaires pour aboutir à des résultats tangibles.

La politique de l'emploi des immigrés ne se limite cependant pas à lutter contre le chômage ou le travail clandestin. En effet, la France doit aussi accueillir, voire attirer, des personnels nécessaires dans certaines branches ou certains métiers dont l'accès demeure très encadré par la réglementation et les pratiques administratives actuelles.

Afin d'améliorer la place des demandeurs d'emploi étrangers dans la file d'attente, dès lors qu'ils sont aujourd'hui anormalement pénalisés, la Cour recommande :

→ de lier dans certains cas l'octroi d'autorisations préalables à l'embauche de nouveaux immigrants à des engagements sur le recrutement d'immigrants déjà entrés et sélectionnés durant l'accompagnement du parcours d'intégration, ce qui imposerait la fin de l'isolement du service de la main-d'œuvre étrangère par rapport aux autres activités du service public de l'emploi ;

→ de lier contrat de travail et accompagnement social et culturel pour certains métiers ou branches ;

→ de mener des actions de communication utilisant les réseaux d'influence français à l'étranger pour focaliser l'attention sur certains métiers (personnel médical et paramédical, scientifiques) ; de mettre en garde, à l'inverse, les candidats à l'immigration sur les difficultés réelles de la vie en France et sur les risques du travail irrégulier.

III. – L'école

Les élèves nouvellement arrivés en France

Les élèves nouvellement arrivés en France sont accueillis selon des principes inchangés depuis 1970. L'objectif reste celui d'un transfert rapide vers les classes ordinaires. Il semble toutefois, d'après les données disponibles, quelquefois incomplètes, que ce transfert soit plus lent qu'il n'est souhaité par le ministère. Concrètement, ces élèves s'avèrent fort

hétérogènes, et des disparités existent aussi entre académies en termes de méthodes de prise en charge des élèves. Le dispositif de prise en charge a été uniformisé en 2002 et révisé dans le sens d'une meilleure concertation avec les différents acteurs des dispositifs d'accueil et de scolarisation.

La situation des immigrants et des populations issues de l'immigration

La Cour recommande que le ministère chargé de l'éducation nationale, par l'intermédiaire des autorités académiques concernées, s'implique

systématiquement dans l'accueil des familles de primo-arrivants, notamment en participant à l'animation des plans départementaux d'accueil.

Les élèves issus de l'immigration

Les élèves issus de l'immigration, c'est-à-dire les élèves dont les deux parents (ou l'un des deux) sont immigrés, représentent aujourd'hui un élève sur six de l'enseignement scolaire. Pour le ministère de l'éducation nationale, ils sont le plus souvent présumés subir les handicaps liés à la catégorie socioprofessionnelle de leurs parents, majoritairement une des catégories les plus défavorisées ; il ressort aussi des études que, pris dans leur ensemble, les élèves étrangers cumulent les caractéristiques sociales et culturelles associées à l'échec scolaire.

Les sorties sans qualification du système éducatif constituent l'aspect le plus préoccupant des handicaps scolaires. Elles diminuent fortement à la « deuxième génération » (enfants de parents migrants) et se rapprochent des taux moyens nationaux, mais le différentiel reste important pour les jeunes dont les parents sont originaires du Maghreb.

Les élèves étrangers font l'objet d'une inégale prise en compte académique et d'une forte et croissante concentration spatiale. Ils sont très nombreux en zone d'éducation prioritaire (ZEP) dans le second degré, et particulièrement dans les collèges. Ils forment plus du quart de l'effectif dans les collèges « très défavorisés ».

Il est patent qu'une sectorisation stricte en milieu de forte concentration de la difficulté scolaire ne peut que maintenir le *statu quo* et a donc pour effet d'alimenter encore la spirale de l'échec scolaire. La définition de la carte scolaire dans le premier degré et des secteurs de collège doit faire l'objet d'une attention particulièrement soutenue, notamment à l'occasion des transferts de responsabilité organisés par la loi du 13 août 2004 sur les libertés et les responsabilités locales. Les solutions aux difficultés des élèves résident cependant dans les établissements eux-mêmes, ainsi que dans leur mise en réseau.

Les actions d'accompagnement scolaire, inscrites le plus souvent dans des dispositifs partenariaux et pour lesquelles le FASILD a été un expérimentateur et un précurseur, peuvent contribuer aussi à compenser les inégalités sociales et culturelles qui affectent souvent les élèves appartenant à des familles issues de l'immigration. Leur mise en cohérence, recommandée de longue date, est un des objets des contrats éducatifs locaux (CEL). Elle devrait permettre en particulier les complémentarités entre les actions portées par les établissements et les contrats locaux d'accompagnement scolaire (CLAS) soutenus par le FASILD.

Afin de créer pour les enfants des familles issues de l'immigration les conditions d'une réelle égalité des chances à l'école, la Cour recommande :

→ que le ministère chargé de l'éducation nationale intègre explicitement le traitement des difficultés des élèves issus de l'immigration dans la hiérarchie de ses priorités et en affiche la traduction financière ;

→ que la politique de l'éducation prioritaire et les actions spécifiques relatives aux sorties sans qualification prennent en compte explicitement les handicaps particuliers des élèves issus de l'immigration, et qu'un dispositif national d'enregistrement périodique des cursus et des résultats permette de mieux les connaître ;

→ qu'une réflexion urgente soit entreprise sur le principe et les modalités de la sectorisation ;

→ qu'un suivi précis et territorialisé soit assuré pour tous les éléments de la politique d'accueil, qui est la clé de l'adhésion des familles, qu'une évaluation annuelle des actions entreprises soit coordonnée par la DESCO et qu'elle procède à l'ajustement des mesures en fonction des résultats enregistrés ;

→ que le ministère chargé de l'éducation nationale prenne la maîtrise de l'organisation des actions dites d'accompagnement, un redéploiement en sa faveur des crédits affectés au FASILD pouvant être parallèlement envisagé ;

→ que les besoins d'accompagnement de l'élève soient pris en compte à la faveur d'un réexamen des conditions d'octroi des aides individuelles.

IV. – L'apprentissage du français

La maîtrise de la langue est un enjeu fondamental, tant pour l'enfant qui doit suivre une scolarisation ordinaire que pour l'adulte, qui ne pourra parvenir à une véritable intégration professionnelle, sociale et culturelle sans apprentissage de la langue. Il s'agit pour l'immigrant de maîtriser l'écrit autant que l'oral et d'acquérir une aisance suffisante pour profiter pleinement de sa scolarité ou accéder à l'emploi.

Jusqu'à la création du contrat d'accueil et d'intégration (CAI), les immigrants de plus de seize ans pouvaient bénéficier d'une action spécifique menée principalement par le FASILD dans le domaine de l'apprentissage linguistique et des actions relevant du droit commun (stages du

service public de l'emploi, dispositifs de la politique de la ville, initiatives d'action sociale).

Deux évolutions se sont produites dans ce domaine. La création de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI) a contribué à structurer davantage les actions de droit commun, à destination tant des Français que des étrangers éprouvant des difficultés à maîtriser l'écrit ; le FASILD n'a toutefois pas pris part à ces actions, souhaitant limiter son intervention à des dispositifs spécifiques d'insertion des personnes immigrées. La seconde évolution découle de la création du contrat d'accueil et d'intégration, doté de prestations de formations linguistiques, le FASILD prenant à sa charge la dépense correspondante.

La situation des immigrants et des populations issues de l'immigration

Le choix ainsi fait d'un renforcement des actions de droit commun d'apprentissage de la langue d'aide à l'accès à l'emploi supposera l'organisation de partenariats avec les collectivités locales, mais aussi avec le monde des entreprises, et la définition de financements partagés. La convergence

des analyses sur la nécessité d'une meilleure articulation des actions conduites sur le terrain impose une clarification des rôles et implique qu'il soit mis fin à l'éclatement des dispositifs et des structures compétents en matière d'apprentissage du français.

Si les marchés de prestations linguistiques ne devaient plus être portés par le FASILD, il faudrait qu'un nouvel établissement reprenne la mission d'apprentissage de la langue française et les financements correspondants. Elle pourrait alors concerner l'ensemble de la population et être à l'origine d'un regroupement avec des structures

existantes et de compétences voisines (ANLCI). La Cour recommande que le ministère de l'éducation nationale, directement ou en encourageant ses personnels à intervenir dans ce champ, mette en place des actions de soutien aux adultes dans le cadre de l'école, en liaison avec les collectivités territoriales.

V. – Les femmes de l'immigration

La place des femmes immigrées ou issues de l'immigration dans la politique en faveur des droits des femmes a été longtemps très réduite. Cette situation devrait évoluer après la signature à la fin de 2003 d'un accord-cadre entre le service des droits des femmes et de l'égalité, la DPM et le FASILD, l'établissement de la charte de l'égalité remise au Premier ministre en mars 2004 et surtout les travaux du Haut conseil à l'intégration sur les statuts personnels.

La situation des femmes issues de ménages polygames qui engagent une démarche de « décohabitation » fait l'objet, depuis la fin des

années quatre-vingt-dix, d'une politique d'accompagnement, qui comporte un important volet « logement ». Mais les structures prévues dans une circulaire de 2001 ne sont pas encore généralisées dans les départements, et la CILPI n'a pas été en mesure de présenter un bilan complet de la mise en œuvre de cette politique. Elle reconnaît d'ailleurs que les pouvoirs publics ne sont pas en mesure d'identifier tous les cas de polygamie, étant rappelé que les femmes qui sont venues irrégulièrement en France rejoindre une union polygame n'ont, dans les faits, aucun droit.

La Cour recommande :

- que soit établi rapidement un recueil de statistiques et d'informations sur les femmes de l'immigration ;
- que l'accueil des migrantes sur les plates-formes d'accueil soit personnalisé, au moins pour

la partie relative à l'explication des droits de la femme concernée, ce qui suppose de disposer de ressources d'interprétariat ;

- que la France dénonce les conventions qui méconnaissent le principe constitutionnel d'égalité entre hommes et femmes ou ses engagements internationaux.

VI. – La politique d'accueil

Un double défi est à relever : mettre en place un dispositif performant d'accueil et d'intégration pour les nouveaux arrivants, et améliorer la situation des populations déjà installées. Les deux objectifs sont en réalité indissociables. Les prestations prévues à l'occasion de l'accueil ne peuvent être qu'un temps,

certaines fort, du processus d'intégration. Le comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003 a eu pour objectif d'élaborer un programme cohérent et lisible d'actions publiques concrètes et évaluables, les publics visés étant les étrangers en situation régulière et les personnes issues de l'immigration.

Le contrat d'accueil et d'intégration

Même si la notion de « contrat d'intégration » n'est pas nouvelle, c'est le mérite du HCI d'avoir énoncé, en 2001, des propositions cohérentes sur les « parcours d'intégration ». Le contrat d'accueil et d'intégration (CAI), expérimenté depuis l'été 2003, paraît être l'un des principaux outils, si ce n'est le principal, de la relance des dispositifs d'accueil des immigrants. L'objectif est de proposer au primo-arrivant de s'inscrire dans une démarche d'intégration par la voie contractuelle. La conclusion d'un CAI lors du passage sur la plate-forme d'accueil locale donne à l'immigrant le bénéfice de prestations qui faciliteront son intégration : journée de formation civique, sessions de formation linguistique, modules complémentaires et facultatifs, les inscriptions et prises de rendez-vous étant effectuées sur la plate-forme, en présence de l'immigrant, par un auditeur de l'OMI. Une lettre d'accompagnement du contrat

précise qu'il sera tenu compte du respect de celui-ci lors de l'attribution de la carte de résident, voire, à terme, de la demande d'acquisition de la nationalité française. L'OMI doit assurer le suivi du contrat et faire le point avec l'immigrant sur les questions liées à son intégration.

Globalement, le taux de signature du CAI est élevé, mais il masque de fortes disparités selon les plates-formes d'accueil, sans que leurs justifications aient pu être mises en évidence. L'expérimentation menée a fait apparaître un niveau de maîtrise par les immigrants de la langue française meilleur qu'attendu. En revanche, les taux de présence aux formations linguistiques ou civiques sont décevants.

En outre, à ce jour, peu de collectivités territoriales – au premier chef, les conseils généraux – se sont associées à la démarche du

La situation des immigrants et des populations issues de l'immigration

plan départemental d'accueil : à la fin de l'année 2003, seul un département avait accepté de lui prêter un concours actif.

Le lien pourtant demandé dès 1999 entre le service public de l'accueil et le service public de l'emploi paraît encore balbutiant.

En termes de résultat, le projet annuel de performance de la DPM prend pour indicateur central le taux de CAI signés. Il serait intéressant d'intégrer dans le projet de performance définitif des indicateurs d'impact plus révélateurs de la qualité de l'action financée, tels des indicateurs

d'intégration définis pour quelques domaines sensibles, ou un indicateur synthétisant la situation de l'immigrant deux ans après son installation et découlant du suivi assuré par l'OMI.

Le financement du CAI a été obtenu en 2003 et 2004 par redéploiement de crédits de l'OMI et surtout du FASILD. Une individualisation de ce financement paraît opportune à la fois pour donner une visibilité à l'organisation de l'accueil (nombre de plates-formes à créer, répartition des responsabilités) et pour tirer toutes les conséquences de cette réorientation des crédits du FASILD sur ses autres opérations.

La Cour recommande :

- d'ouvrir la signature du CAI aux mineurs âgés de plus de seize ans (pour aligner cet âge sur la condition à remplir pour signer un contrat de travail) ;
- de mieux asseoir juridiquement le CAI, de préférence en lui donnant pour base un texte

législatif, ce qui lui confèrera aussi une valeur symbolique ;

- d'assurer un suivi précis du respect des contrats, d'organiser la « vie du contrat » en le renouvelant et en le réorientant si cela est nécessaire et d'en sanctionner le non-respect.

Vers un service public de l'accueil

Pour mettre en œuvre les recommandations du HCI et contribuer à la refondation de la politique d'accueil, le comité interministériel à l'intégration d'avril 2003 a décidé la création d'une Agence nationale de l'accueil et des migrations (ANAM), par l'intégration des moyens de l'OMI et du Service social d'aide aux émigrants (SSAE). Toutefois, la définition préalable des objectifs à atteindre et des missions à assumer n'a pas été complète, et certaines options relatives aux missions de la

future agence ne sont toujours pas levées à ce jour.

Une réflexion sur le mode de financement de l'ANAM serait opportune ; elle pourrait mener à une budgétisation des ressources de l'ANAM, alors que l'OMI bénéficie actuellement de redevances perçues en échange d'un service rendu (aux entreprises et aux primo-arrivants).

Il conviendra aussi que la future agence s'affranchisse des deux handicaps qui affectent l'OMI,

à savoir une insuffisante capacité d'initiative et une certaine dispersion des centres d'intérêt. Dans cette perspective, l'idée de décharger l'OMI – puis

l'ANAM – de certaines attributions semble s'imposer. Il est plus que souhaitable que la phase d'accueil soit incluse dans le parcours d'intégration.

La Cour recommande, pour donner un contenu substantiel à l'accueil du primo-arrivant et prendre en compte les besoins différenciés d'accueil des immigrants, :

- de rechercher une meilleure articulation sur le fond entre l'accueil et les dispositifs de droit commun, ce qui suppose de créer des liens effectifs avec les services compétents et d'organiser des procédures locales (à travers le plan départemental d'accueil), notamment pour la transmission des demandes aux bailleurs sociaux, les bilans professionnels et le suivi de la situation au regard de l'emploi ;
- d'assurer la participation effective des services de l'Etat ou placés sous sa tutelle à la prestation d'accueil, notamment celle du service de l'emploi ;
- s'agissant du service public de l'emploi, de désigner clairement l'outil institutionnel le mieux adapté pour assurer un suivi du parcours individuel

et de développer des actions d'orientation et de bilans-évaluations en matière linguistique ;

- d'organiser la formation civique, dont le HCI a souligné l'importance, trois à six mois après l'accueil ;
- de rechercher l'appréciation des migrants eux-mêmes sur la qualité du service qui leur est rendu ;
- de fixer les périodes d'ouverture et la localisation des plates-formes et des formations en prenant en considération les horaires de travail et la résidence des personnes accueillies et d'être particulièrement attentif aux conditions d'organisation du service public et de l'accueil lui-même dans les zones rurales ;
- d'étudier la généralisation de l'expérience engagée localement dans plusieurs départements, consistant à délivrer le titre de séjour à l'occasion du passage sur la plate-forme.

Accueil et parcours d'intégration

La création d'un service public, prestataire de services pour l'usager de l'accueil, conduit à sortir d'une logique administrative pour aller, au-delà d'une prestation ponctuelle, vers une meilleure prise en compte des contraintes et besoins de l'immigrant.

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

Il faut pourtant constater que, au-delà des relances successives du dispositif d'accueil, celui-ci rend au primo-arrivant un service qui demeure essentiellement ponctuel (visite médicale, formalités diverses, bilan linguistique). Peu de réponses peuvent être apportées au cours de l'accueil à ses besoins plus fondamentaux (logement, formation professionnelle, emploi).

La situation des immigrants et des populations issues de l'immigration

Il paraît ainsi essentiel de définir des parcours d'intégration individualisés, sur la période de deux ans qui suit l'arrivée en France et dont l'accueil

serait la première étape, quitte à en faire bénéficier ceux des migrants dont il est prévisible qu'ils connaîtront des difficultés particulières.

La Cour recommande, pour mettre en place un dispositif administratif qui, par des actions spécifiques ou de droit commun, soit susceptible de satisfaire les besoins identifiés des personnes qui le souhaiteront :

- d'articuler les prestations des divers services de droit commun avec l'accueil ;
- de prévoir des rendez-vous avec un service référent, conduisant à dresser un bilan à échéance

régulière sur le parcours de la personne et permettant de relancer ou de réorienter l'effort réalisé par les services partenaires afin de compenser les échecs ou insuffisances observés ;

→ d'envisager, au bénéfice des personnes se trouvant dans des difficultés de plus en plus lourdes, la création d'un contrat reprenant tout ou partie des prestations du CAI, qui constituerait une formule de « rattrapage » ou de « consolidation ».

VII. – La lutte contre les discriminations

La thématique de la non-discrimination n'est devenue prioritaire pour les pouvoirs publics qu'à la fin des années quatre-vingt-dix.

La lutte contre les discriminations a souffert et souffre encore de l'insuffisance de la connaissance statistique. Il est, en effet, malaisé de distinguer ce qui est lié à des discriminations fondées notamment sur l'origine de ce qui est lié à des facteurs socio-économiques. Si la preuve irréfutable de discriminations est souvent difficile à apporter, la possibilité de discriminations peut être établie, de façon indirecte, par des analyses dites multivariées et, de façon directe, par la technique du « test de situation ».

La lutte contre les discriminations a été confiée officiellement à des structures dont la cohérence n'est plus assurée. Le groupement d'intérêt public Groupe d'études sur les discriminations (GED)

a été créé en 1999 pour étudier, puis, à partir de 2001, lutter contre les discriminations en devenant le GELD (Groupe d'études et de lutte contre les discriminations). A compter de 2001, toutefois, son activité a été dominée par la gestion du numéro d'appel téléphonique gratuit, le 114, qui devait permettre d'organiser la poursuite des cas signalés de discriminations. La baisse du nombre de signalements et l'augmentation considérable de leur coût unitaire ont incité le GELD à remplacer la plate-forme par un serveur vocal. La question peut se poser de l'utilité du maintien d'un tel dispositif.

Les commissions départementales d'accès à la citoyenneté (CODAC) ont été mises en place en 1999 afin d'aider les jeunes issus de l'immigration à trouver un emploi et une place dans la société, et de faire reculer les discriminations en matière d'emploi, de logement et de loisirs. Le traitement

La situation des immigrants et des populations issues de l'immigration

des signalements de situations discriminatoires leur a été confié en mai 2000, ce qui les a contraintes à délaissier leurs missions premières pour se consacrer à des tâches de nature quasi juridictionnelle.

La création de la Haute Autorité chargée de lutter contre les diverses formes de discrimination pourrait permettre de redonner une cohérence à cette politique. La pire des solutions serait d'ajouter une nouvelle structure à un dispositif existant qui demeurerait inchangé.

Encore convient-il de n'exclure aucune acception de la notion de discrimination. La loi interdit depuis 1989 les « agissements discriminatoires » et les condamne spécifiquement depuis 2001 ou 2002 – en renversant la charge de la preuve – en matière d'emploi, de santé et de logement. Ce sont

principalement des discriminations de caractère individuel qui sont visées. Or il existe d'autres types de discriminations, qui ont une portée collective. Une discrimination de caractère collectif touche globalement l'ensemble d'un public, mais ne constitue pas, le plus souvent, un manquement à la loi et ne procède même pas toujours d'une intention délibérée. Or la détection, la prévention et la répression de ce type de discrimination collective ne paraissent pas entrer dans les compétences de la future Haute Autorité.

La Cour estime ainsi que, en matière de logement, les pouvoirs publics doivent définir les mesures concrètes permettant de s'assurer que les refus d'attribution de logements sociaux à des demandeurs issus de l'immigration ne le sont que pour des raisons objectives.

A cet effet, elle recommande :

- que les priorités retenues par les commissions d'attribution de logement soient plus clairement définies qu'elles ne le sont actuellement, après débat public local si nécessaire, afin que les choix puissent être appréciés au regard de critères connus de tous ;
- que soit désignée l'autorité chargée, à l'échelon national ou local, de vérifier que les choix des commissions ne sont pas discriminatoires ;

- de tirer parti des expériences nord-américaines pour quantifier les discriminations objectives qui s'opposent à l'égalité des droits ;
- de demander au HCL, dont les moyens devraient être adaptés, de prendre en charge la détection des discriminations collectives, en s'appuyant sur le nouvel Observatoire des statistiques de l'immigration et sur un réseau des CODAC rénové.

COUR DES COMPTES

3

*Pilotage politique
et organisation administrative*

La multiplicité et la diversité des partenaires et le défaut fréquent de procédures interministérielles ne sont pas pour rien dans le flou, voire les contradictions des intentions. Trois raisons au moins justifieraient un pilotage fort : la très grande

complexité des problèmes rencontrés du fait de leurs dimensions nationales et internationales, administratives et judiciaires ; le nombre de ministères et administrations concernés ; le caractère à la fois massif et urgent des questions à résoudre.

I. – Le pilotage politique

La France n'a pas fait le choix d'une structure unique pour gérer les questions liées à l'immigration (sélection et contrôle à l'entrée, accueil, intégration, suivi). La responsabilité de la gestion de ces questions est répartie entre plusieurs départements ministériels qui agissent moins en référence à une ligne commune qu'en fonction de logiques et de contraintes qui leur sont propres.

Cela nécessite donc une fonction de coordination et d'arbitrage spécifique. Pourtant, le comité interministériel à l'intégration, créé en 1989 pour définir, animer et coordonner la politique du Gouvernement en matière d'intégration des résidents étrangers ou d'origine étrangère, ne s'est pas réuni entre 1990 et 2003.

La faiblesse du pilotage interministériel a des effets d'autant plus négatifs qu'en matière d'intégration, l'Etat est le plus souvent conduit à déléguer plutôt qu'à agir directement. Or par-delà même les ministères, établissements publics et associations partenaires ont souvent constitué de véritables

« pré carrés », légitimés à leurs propres yeux par des approches fondamentalement contradictoires. Il existe ainsi un « réseau de l'intégration » dans lequel figurent plusieurs grandes associations créées à la demande ou sur une forte impulsion de l'administration dans un contexte historique particulier. Les structures en charge de l'immigration sont indéniablement un héritage du passé. Elles ne correspondent plus complètement aux priorités désormais affichées par les pouvoirs publics et à leur volonté de définir et mettre en œuvre directement une politique, une telle coordination interministérielle ne pouvant relever que du Premier ministre.

Un acteur fondamental de cette politique est le Haut conseil à l'intégration, créé en 1989 pour assurer notamment une mission de coordination, d'harmonisation et de production de statistiques sur l'immigration et l'intégration. Il est actuellement la principale institution qui traite de la question de l'immigration et de l'intégration. Or le HCl ne dispose que de moyens modestes et disparates.

Pour renforcer les structures interministérielles, la Cour recommande :

→ une consolidation des moyens du HCI, notamment par un renforcement de son secrétariat général, qui pourrait opportunément être pris en charge par la DPM, parallèlement à celui du comité interministériel à l'intégration ;

→ la mise en place d'une instance de coordination, prenant par exemple la forme d'un comité permanent de hauts fonctionnaires (affaires sociales, intérieur, affaires étrangères), qui faciliterait une approche intégrée des problèmes d'accueil et d'intégration, en faisant le lien entre la politique des visas, la politique de l'entrée et du séjour, la politique de l'asile et de la prise en charge sociale des demandeurs et la politique d'intégration.

II. – L'organisation administrative

L'administration centrale

Créée en 1966, la direction de la population et des migrations (DPM) n'a pu, à elle seule, compenser les insuffisances constatées. Dans un système éclaté où elle se trouve dans la situation de recourir à de nombreux organismes extérieurs plus ou moins spécialisés pour mettre en œuvre une politique à l'égard des populations issues de l'immigration, il manque des outils de coordination et de pilotage stratégique comme des contrats d'objectifs fixant les grandes orientations et les moyens aux établissements publics et aux GIP. L'examen de quelques dispositifs gérés par la DPM montre qu'elle peine à les animer et à en assurer le suivi. Ainsi en est-il du dispositif des plans départementaux d'accueil (PDA), qui date de 1993 mais qui a dû être relancé en 1999, et de celui des programmes régionaux d'insertion des populations immigrées (PRIPI), créé en 1990 mais qui ne s'est guère développé. Ce n'est de même que très récemment que la DPM s'est rapprochée des structures du ministère chargé de la langue française et que des travaux en commun ont commencé à s'engager

sur les modalités de l'apprentissage du français. Par ailleurs apparaît un risque de coupure avec les organismes purement interministériels que sont le HCI et le CIL.

Nombre de partenaires de la politique d'intégration estiment que des mesures spécifiques, si elles sont jugées légitimes, ne peuvent et ne doivent être mises en œuvre que par des organes spécifiques. La Cour estime souhaitable, au contraire, que chaque département ministériel soit rappelé en permanence à ses responsabilités, s'agissant des publics concernés. Mais la mise en cohérence des diverses politiques sectorielles, l'articulation entre l'accueil et son aval ainsi que le pilotage des initiatives passées justifient incontestablement une approche globale.

En outre, dès lors que l'action d'accueil des immigrants et les initiatives de lutte contre les discriminations sont pour l'essentiel territorialisées, la politique de l'intégration et la politique de la ville nouvellement définies constituent probablement deux volets d'une seule et unique mission.

L'avenir du FASILD

Alors que la gestion de l'établissement a été adaptée et améliorée de façon significative, il est nécessaire de poser la question de l'articulation de son rôle par rapport à celui d'autres organismes publics ou parapublics. En effet, conformément à la loi, le FASILD a abandonné le terrain des aides sociales au profit de celui de l'accueil, de l'intégration des immigrants et de la lutte contre les discriminations. L'établissement a ainsi progressivement investi, alors que ses marges de manœuvre financières se réduisaient, les domaines d'intervention qui sont désormais ceux de l'ANAM, d'une part, et des groupements d'intérêt public en cours de transformation, d'autre part.

A l'évidence, la question de la cohérence de cette

agrégation d'instruments administratifs, dont le positionnement est souvent incertain, mérite d'être posée, et il faut bien constater que l'ensemble des vocations du FASILD est remis en cause. D'ailleurs, l'établissement n'est toujours pas doté d'un contrat d'objectifs et de moyens, bien qu'un tel contrat ait fait l'objet de travaux du FASILD et de son conseil d'administration.

La Cour regrette que les problèmes de structure n'aient pas fait l'objet d'une réelle remise à plat incluant, logiquement, le FASILD, qui avait lui-même procédé à une réforme de ses objectifs et de ses modalités d'intervention. Elle se demande d'ailleurs si ce n'est pas lui qui aurait dû être le pivot des regroupements nécessaires.

Les structures locales de l'Etat

Les dispositifs locaux (PDA, PRIPI) n'ont connu qu'un succès mitigé. Or suivre, au-delà de l'expérimentation, le dispositif du contrat d'accueil et d'intégration requiert une organisation territoriale adaptée. L'aménagement des structures locales dans une organisation institutionnelle plus cohérente s'impose donc pour appuyer une politique plus ambitieuse d'accueil et d'intégration.

Les préfets abordent aujourd'hui le sujet de l'immigration principalement par les questions d'entrée et de séjour. Le temps qu'ils consacrent

à leur traitement, notamment à la question des étrangers en situation irrégulière, et de ce fait les difficultés qu'ils peuvent rencontrer avec certaines associations, voire avec le FASILD, ont pour effet de les écarter de leurs missions d'accueil et d'intégration des immigrants, et – ce qui est paradoxal – des immigrants réguliers. Dès lors, ils ne se consacrent que partiellement à ces sujets, sans toujours veiller à évaluer la bonne coordination des services qu'ils dirigent. Une séparation des fonctions avec identification d'un interlocuteur pour chacune d'elles paraît prioritaire.

D'autres rapports ont, par le passé, émis le vœu que la DPM trouve l'autorité qui lui a trop souvent fait défaut en étant placée auprès du Premier ministre. L'idée d'une telle réforme, ambitieuse, mérite d'être explorée.

En tout état de cause, si l'on devait conserver les structures actuelles, il faudrait renforcer la dimension et les fonctions interministérielles de la DPM en lui confiant formellement la double fonction de secrétariat général du comité interministériel et du HCI et en la réorganisant dans cette perspective.

La fusion de la délégation interministérielle à la ville et de la DPM donnerait plus de force, de simplicité et d'efficacité à la coordination interministérielle et à l'action publique. Cette fusion ne devrait pas conduire toutefois à faire disparaître la spécificité de la politique de la ville, qui concerne des territoires particuliers.

Pour apporter des réponses aux chevauchements de compétence qui viennent d'être décrits, la Cour recommande :

→ de ne laisser qu'un seul opérateur pour la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations individuelles ;

→ de décharger le FASILD des missions relevant du CAI, pour assurer la cohérence de la responsabilité de l'OMI dans le domaine de l'accueil ;

→ si la problématique de l'intégration doit être portée par les services de l'Etat, aussi bien centraux que déconcentrés, de fusionner le réseau des directions régionales du FASILD avec les services déconcentrés.

La Cour estime que les préfets doivent être invités à reprendre la main sur le sujet de l'immigration, et dans ce but elle se recommande :

→ de confier à des sous-préfets « à la ville et à l'intégration » une responsabilité majeure en la matière, dans les départements qui connaissent des situations de forte concentration d'immigrants ;

→ de confier au niveau régional de l'Etat, outre l'animation de la CRILD et l'élaboration du PRIPI rénovés, la coordination des sous-préfets à la ville ou des fonctionnaires directement concernés, et d'étendre cette coordination au FASILD ;

→ dans les préfectures, de séparer les fonctions relatives au séjour et celles de la politique d'accueil et d'intégration.

