

N° 101

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 novembre 1990.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la mission d'information (1) chargée d'étudier les problèmes posés par l'immigration en France et de proposer les éléments d'une politique d'intégration,

TOME I - EXPOSE GENERAL

Par M. Jacques THYRAUD,

Sénateur.

(1) Cette mission est composée de : MM. Jean Chérioux, *président* ; Louis Virapoulle, François Lesein, *vice-présidents* ; Jacques Thyraud, *rapporteur* ; Jean Delaneau, René-Georges Laurin, *secrétaires* ; François Autain, Jacques Bellanger, Claude Belot, André Bohl, Christian Bonnet, Raymond Bourguine, Etienne Dailly, André Diligent, Claude Estier, Jean-Pierre Fourcade, Charles Ginesy, Gérard Larcher, Marc Lauriol, Charles Lederman, Paul Loridant, Paul Masson, Jacques Moutet, Georges Othily, Robert Pages, Guy Penne, Michel Poniatowski, Maurice Schumann, Louis Souvet, Xavier de Villepin.

Immigration - Rapports d'information.

SOMMAIRE

	Pages
TOME I : EXPOSE GENERAL	
INTRODUCTION : CONSTITUTION DE LA MISSION, SES METHODES DE TRAVAIL ET SES BUTS	13
PREMIERE PARTIE : L'IMMIGRATION	19
I - LE CADRE DE REFLEXION DE LA MISSION	19
A. L'HISTOIRE D'UN CONCEPT	19
<i>L'évolution d'un concept d'immigration de la Gaule romaine jusqu'à Hugues Capet - L'évolution de la population française jusqu'à la fin de la monarchie absolue - L'émergence du nouveau concept d'Etat-Nation depuis la Révolution française - Le modèle économique de la politique d'immigration - Le phénomène de ghettoïsation - Le modèle juridique de la politique d'immigration - L'immigration officielle, compétence exclusive de l'Etat - La non discrimination - Le caractère transitoire de la situation d'étranger en France - Les défis à la politique d'immigration française</i>	
B. UN CONSTAT DIFFICILE	34
<i>Définition du terme "immigration" - Sources d'information sur les immigrés - Les statistiques - Quelques exemples pris dans les questionnaires et les visites de la mission</i>	
C. LES AVERTISSEMENTS DE LA DEMOGRAPHIE	46
<i>La part de l'immigration dans le renouvellement de la population française - La double résidence - Le rapport annuel de l'INED - La situation démographique de la France</i>	
D. LA CROISSANCE PROBABLE DES FLUX VENANT DE L'EUROPE DE L'EST ET DE L'AFRIQUE	51
1. Conséquences, sur le plan migratoire, des changements intervenus en Europe de l'Est	55
<i>a) La libéralisation des réglementations est-européennes en matière d'émigration et de circulation des personnes</i>	55
<i>a1) L'assouplissement du régime de délivrance des visas de sortie et des passeports</i>	56
<i>a2) L'ouverture des frontières</i>	57
<i>b) L'augmentation sensible des flux migratoires en provenance de l'Europe de l'Est</i>	58
<i>b1) L'ancienne République démocratique allemande</i>	58
<i>b2) Plusieurs pays illustrent les conséquences des conflits interethniques sur l'augmentation des flux migratoires</i>	59
<i>c) Conséquences pour la France des changements constatés à l'Est</i>	60

	Pages
	-
2. Le risque d'augmentation des flux migratoires dus à la crise africaine	62
a) <i>Le cas de l'Afrique subsaharienne</i>	62
a1) <i>L'émigration pour "motif politique" et les perspectives ouvertes par la démocratisation de certains régimes africains</i> ...	63
a2) <i>L'impasse dans laquelle se trouvent les tentatives de promouvoir le développement de l'Afrique subsaharienne</i>	66
a3) <i>Les manifestations d'un malaise social persistant</i>	67
b) <i>Le cas du Maghreb</i>	68
b1) <i>La crise économique et le malaise des sociétés maghrébines</i> ..	69
b2) <i>Le dilemme maghrébin : intégrisme ou émigration ?</i>	73
E. L'IMMIGRATION : UN PROBLEME UNIVERSEL	80
1. Les problèmes posés aux pays industrialisés	80
a) <i>Le cas des Etats-Unis</i>	80
a1) <i>L'évolution récente de l'immigration aux Etats-Unis</i>	80
a2) <i>La réglementation de l'immigration</i>	82
a3) <i>Les problèmes posés par l'immigration clandestine</i>	84
a4) <i>L'accueil des réfugiés</i>	84
a5) <i>L'intégration des immigrants</i>	86
b) <i>Le cas ouest-allemand</i>	87
b1) <i>La situation des travailleurs immigrés établis en Allemagne Fédérale</i>	88
b2) <i>Le dispositif allemand de retour-réinsertion</i>	90
b3) <i>Les Aussiedler (membres des communautés allemandes établies dans d'autres pays de l'Est)</i>	91
b4) <i>Conséquences de l'accueil des réfugiés sur la politique allemande de l'immigration</i>	93
c) <i>Le cas de l'Italie</i>	95
c1) <i>Un phénomène récent</i>	95
c2) <i>Répartition des immigrés par origine géographique</i>	95
c3) <i>Les immigrés en situation irrégulière</i>	96
c4) <i>La situation professionnelle de membres des différents groupes nationaux</i>	96
c5) <i>La politique italienne de l'immigration - Evolution récente</i> ..	97
c6) <i>La politique italienne d'intégration</i>	99
d) <i>Le cas du Japon</i>	100
e) <i>Le Canada et la recherche d'un niveau soutenu d'immigration</i> ...	102
e1) <i>Les trois composantes de l'immigration</i>	103
e2) <i>La politique canadienne d'accueil et d'intégration des immigrés</i>	106
e3) <i>Le problème de contrôle de flux transfrontaliers</i>	106
2. Les flux migratoires entre pays du Tiers-Monde	109
3. L'immigration au sein des pays Est-européens	111
II - LE REGIME GENERAL DES CONDITIONS D'ENTREE, DE SEJOUR ET DE DEPART FORCE DES ETRANGERS ET LES EXCEPTIONS QUI Y SONT APPORTEES	114
A. LE REGIME GENERAL	114
1. Droit d'entrée	115
a) <i>Les conditions d'entrée de l'étranger en France</i>	116

	Pages
	-
a1) <i>Les visas</i>	116
a2) <i>Les documents justificatifs du séjour</i> ..	118
a3) <i>Les documents relatifs à l'objet et aux conditions du séjour</i>	119
a4) <i>Les documents relatifs aux moyens d'existence</i>	121
a5) <i>Les documents relatifs aux garanties de rapatriement</i>	122
a6) <i>Le refus d'entrée</i>	123
b) <i>Droit d'asile</i>	125
b1) <i>Le régime juridique du droit d'asile politique la reconnaissance du statut de réfugié</i> ..	126
b2) <i>La procédure OFPRA</i>	127
b3) <i>Les voies de recours contre les décisions de l'OFPRA</i>	132
b4) <i>La dérive du droit d'asile</i>	134
2. Le droit de séjour et de travail	139
a) <i>L'âge de détention obligatoire du titre de séjour</i>	140
b) <i>La carte de séjour temporaire</i>	142
b1) <i>La première demande de carte de séjour temporaire</i>	143
b2) <i>Le renouvellement de la carte de séjour temporaire</i>	150
c) <i>La carte de résident</i>	152
c1) <i>Conditions de délivrance de la carte de résident</i>	152
c2) <i>Délivrance de plein droit de la carte de résident</i>	155
c3) <i>Péremption et retrait de la carte de résident</i>	157
d) <i>L'autorisation provisoire de travail</i>	158
e) <i>La commission du séjour des étrangers</i>	160
e1) <i>Refus de renouvellement de carte de séjour temporaire</i> ..	161
e2) <i>Refus de délivrance d'une carte de résident à un étranger bénéficiaire de plein droit</i>	161
e3) <i>Refus de délivrance d'un titre de séjour à un étranger qui ne peut faire l'objet d'une mesure d'éloignement</i> ..	162
3. L'éloignement des étrangers du territoire de la République	164
a) <i>Présentation du régime juridique de l'éloignement</i>	166
a1) <i>Le régime de reconduite à la frontière</i> ..	167
a2) <i>L'expulsion</i>	174
a3) <i>L'extradition</i>	178
b) <i>L'évolution problématique des mesures d'éloignement</i>	179
b1) <i>Les facteurs d'inexécution des mesures d'éloignement</i>	179
b2) <i>La sanction juridique de l'inexécution d'une mesure d'éloignement</i>	181
B. PREMIERE EXCEPTION AU REGIME GENERAL : L'EUROPE	185
1. Le droit de séjour	185
- <i>Les conditions du droit de séjour</i>	
- <i>Le permis de séjour - ses bénéficiaires - son exercice</i>	
2. Les contrôles aux frontières	186
- <i>Les Etats concernés - L'accord de Schengen et l'acte complémentaire - Les buts poursuivis et les dispositions prévues</i>	
- <i>L'exécution de l'accord - Le groupe européen "Immigration" - L'accord d'Helsinki</i>	

	Pages
C. SECONDE EXCEPTION AU REGIME GENERAL : L'ENCADREMENT CONVENTIONNEL DE L'IMMIGRATION EN FRANCE	190
1. Le régime résultant de conventions de circulation des personnes, conclues entre la France et certains pays de l'Afrique subsaharienne	191
<i>a) Conditions relatives à l'entrée et au séjour sur le territoire français</i>	191
<i>a1) Le régime de droit commun</i>	191
<i>a2) Les conditions particulières de circulation des personnes réservées à des catégories spécifiques</i>	196
<i>b) Conditions d'accès au territoire français liées à l'exercice d'une activité professionnelle</i>	198
<i>b1) Les accords signés jusqu'en 1974</i>	198
<i>b2) Les conventions signées à partir de 1974</i>	199
<i>c) L'absence d'engagements français relatifs aux garanties liées à l'emploi</i>	200
2. L'immigration d'origine maghrébine en France - Aspects conventionnels	200
<i>a) Les accords originels : la gestion d'une immigration négociée</i> ..	202
<i>a1) Les conventions franco-tunisiennes et franco-marocaines</i> ..	202
<i>a2) Le caractère global des accords franco-algériens</i>	208
<i>b) L'évolution récente des accords France-Maghreb dans les domaines liés à l'immigration : la volonté de limiter les flux migratoires vers la France</i>	212
<i>b1) Les modalités de circulation des personnes</i>	212
<i>b2) Les conventions relatives au séjour et à l'emploi des ressortissants algériens, marocains et tunisiens</i>	216
3. Le cas particulier des accords de retour-réinsertion	223
<i>a) Contenu des accords de retour-réinsertion conclus avec des pays africains</i>	224
<i>a1) Echange de lettres franco-algériennes du 18 septembre 1980 relatif au retour en Algérie des travailleurs algériens et de leur famille</i>	224
<i>a2) L'accord franco-sénégalais du 1er décembre 1980 relatif à la formation en vue du retour et de l'insertion dans l'économie sénégalaise, des travailleurs ayant émigré temporairement en France</i>	226
<i>a3) L'accord franco-mauritanien sur l'aide à la réinsertion dans l'économie mauritanienne, des travailleurs ayant émigré en France (26 septembre 1986)</i>	227
<i>a4) L'accord franco-malien sur l'aide à la réinsertion dans l'économie malienne, des travailleurs ayant émigré en France (17 décembre 1987)</i>	228
<i>b) Ebauche de bilan des accords de retour-réinsertion</i>	229
4. Les propositions de la mission en matière de service national des doubles-nationaux, d'investissements privés et de création d'emplois à l'étranger	231
<i>a) Le service national des doubles-nationaux franco-tunisiens et franco-algériens</i>	231
<i>b) Investissements privés et création d'emplois à l'étranger</i>	232

	Pages
	-
D. LES PROPOSITIONS DE LA MISSION EN MATIERE D'ENTREE, DE SEJOUR ET DE DEPART FORCE DES ETRANGERS	236
1. L'entrée sur le territoire	237
2. Le départ forcé	238
3. Les moyens des consulats	240
4. Les certificats d'hébergement	241
5. Le droit d'asile	242
DEUXIEME PARTIE : L'INTEGRATION	249
I - LA POLITIQUE DE L'EMPLOI : LE STATUT DU SALARIE ETRANGER	252
A. L'EVOLUTION DE LA MAIN D'OEUVRE ETRANGERE	253
1. Le flux de main-d'oeuvre étrangère	253
<i>a) L'entrée de main d'oeuvre étrangère</i>	253
<i>b) Les départs d'étrangers</i>	254
2. La main-d'oeuvre étrangère dans l'emploi total : un recul global	256
<i>a) La diminution de l'emploi étranger</i>	256
<i>b) Le taux de présence étrangère diminue</i>	258
<i>c) Les spécificités d'activité s'atténuent</i>	258
B. LES ETRANGERS ET L'EMPLOI	259
1. L'emploi régulier	259
<i>a) L'accès à l'emploi</i>	259
<i>b) L'étranger dans l'entreprise</i>	260
2. Le chômage des étrangers	261
3. L'emploi irrégulier : le travail clandestin et le trafic de main d'oeuvre	264
<i>a) Le dispositif juridique de la lutte contre les trafics de main d'oeuvre</i>	264
<i>b) Les moyens de la lutte contre les trafics de main-d'oeuvre</i>	267
<i>c) Le bilan de la lutte contre les trafics de main-d'oeuvre</i>	268
C. LES PROPOSITIONS DE LA MISSION EN MATIERE DE POLITIQUE DE L'EMPLOI	272
1. Discrimination	273
2. Retour au pays d'origine	275
3. Formation professionnelle	278
4. Travail clandestin par les étrangers en situation irrégulière	281
II - L'ENSEIGNEMENT	285
A. L'EDUCATION, UN FACTEUR ESSENTIEL D'INTEGRATION	286
1. Les enfants immigrés au sein du système éducatif français	288
<i>a) Les élèves d'origine étrangère : des effectifs importants</i>	288

	Pages
	-
<i>b) La concentration géographique des enfants de nationalité étrangère</i>	290
2. Le rôle de l'école dans l'intégration	292
<i>a) Les enfants étrangers et la réussite scolaire</i>	293
<i>b) L'insertion sociale des enfants étrangers</i>	295
<i>c) Le défi de l'intégration culturelle</i>	299
3. La politique éducative menée en faveur de l'intégration	301
<i>a) La lutte contre l'échec scolaire</i>	301
<i>a1) La politique des zones d'éducation prioritaires</i>	301
<i>a2) L'amélioration des procédures d'orientation</i>	303
<i>a3) La pédagogie du projet</i>	304
<i>b) Les actions spécifiques en faveur des enfants d'origine étrangère</i> ..	305
<i>b1) Les classes d'accueil pour les enfants non francophones</i>	305
<i>b2) Les différentes classes d'accueil</i>	305
<i>b3) Bilan des classes d'accueil</i>	306
<i>b4) L'enseignement de langues et cultures d'origine</i>	311
<i>b5) Les actions périscolaires</i>	317
<i>b6) La formation des enseignants, les CEFISEM</i>	319
B. LES PROPOSITIONS DE LA MISSION EN MATIERE D'ENSEIGNEMENT	320
1. Assurer une meilleure répartition géographique des élèves étrangers entre les établissements scolaires	321
2. Réformer et renforcer les classes pour non francophones ..	321
3. Reconsidérer l'enseignement des langues et cultures d'origine et diversifier les langues vivantes proposées dans le second degré	322
4. Renforcer l'instruction civique, l'histoire et le français au sein des programmes scolaires	322
5. Assurer le respect intégral de la neutralité dans les cours de l'enseignement public	323
6. Etre ouvert à la création d'établissements privés musulmans	323
III - LA PROTECTION SOCIALE DE L'IMMIGRE	324
A. LES DROITS DE L'ETRANGER ET DE SA FAMILLE	325
1. Les prestations de sécurité sociale	326
<i>a) Les prestations familiales</i>	327
<i>a1) L'étranger doit résider en France</i>	328
<i>a2) Son séjour doit être régulier</i>	328
<i>a3) L'étranger doit-il exercer une activité professionnelle ?</i>	329
<i>a4) Qu'en est-il lorsque la famille est restée dans le pays d'origine ?</i>	329
<i>a5) Le cas particulier des ressortissants de la CEE</i>	330

	Pages
	-
b) <i>L'assurance-maladie</i>	331
b1) <i>L'étranger réside en France avec sa famille</i>	331
b2) <i>L'étranger réside en France mais sa famille demeure dans le pays d'origine</i>	332
b3) <i>L'étranger séjourne temporairement en France</i>	333
2. Les prestations de solidarité et d'aide sociale	334
a) <i>Les prestations de solidarité</i>	334
b) <i>L'aide sociale</i>	336
B. L'ÉVALUATION DES PRESTATIONS SOCIALES VERSÉES AUX ÉTRANGERS	338
1. Les dépenses de protection sociale des assurés sociaux étrangers	339
a) <i>L'assurance-maladie : une moindre consommation médicale</i>	339
b) <i>Les accidents du travail : une population plus exposée</i>	340
c) <i>L'assurance-vieillesse : le faible poids des retraites</i>	341
d) <i>Les prestations familiales : une large part de l'aide aux familles</i> ..	341
2. Les relations financières entre régimes étrangers et régimes français de protection sociale	343
C. L'ACTION SOCIALE DES MUNICIPALITES	347
D. LES PROPOSITIONS DE LA MISSION EN MATIERE DE PROTECTION SOCIALE	349
1. Subordonner l'attribution des prestations à la production d'un titre de séjour régulier	350
2. Prévoir des modalités particulières d'attribution pour les prestations versées sans contrepartie contributive	350
3. Améliorer la connaissance statistique de la protection sociale des étrangers	351
4. Revoir l'article 47 du code civil	351
5. Réviser les conventions de sécurité sociale conclues entre la France et certains pays hors CEE	352
6. Renforcer les moyens financiers des collectivités territoriales, affectés aux dépenses d'intégration	352
7. Considérer les perspectives européennes	356
IV. LES ASSOCIATIONS ET LE FONDS D'ACTION SOCIALE	358
A. LE ROLE DES ASSOCIATIONS	358
1. La participation des étrangers au mouvement associatif français	358
2. Les associations d'immigrés	359
a) <i>Un moyen de participer à la vie locale</i>	359
b) <i>Un moyen d'affirmer sa différence</i>	360
B. LE FONDS D'ACTION SOCIALE	361

	Pages
	-
V - L'URBANISME ET LE LOGEMENT	364
A. L'URBANISME	364
<i>Les errements anciens - Les opérations de "Développement social des quartiers" - Changer la vie des habitants des cités - Les qualités du logement social bénéficiant de l'aide de l'Etat - La rénovation du parc ancien - La crise du logement des immigrés - Les espoirs de la décentralisation</i>	
B. L'INFLUENCE DU LOGEMENT	371
1. La mise en oeuvre progressive de dispositifs spécifiques ...	372
<i>a) L'évolution des missions du Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (F.A.S.)</i>	373
<i>b) La conception de nouveaux instruments financiers et institutionnels</i>	374
2. L'élargissement de la perspective : la politique du développement social urbain	375
<i>a) La diversité des moyens mis en oeuvre</i> ..	375
<i>a1) Le foisonnement des outils contractuels</i>	375
<i>a2) La multiplicité des sources de financement</i>	377
<i>a3) La nécessité d'une autorité coordinatrice : la Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain</i> ...	378
<i>b) La définition d'une démarche globale d'intégration prenant en compte la spécificité des populations immigrées</i>	378
<i>b1) Une démarche globale d'intégration</i>	379
<i>b2) La nécessaire prise en compte de la spécificité des populations immigrées</i>	380
3. Des résultats ambigus	381
<i>a) La persistance d'évolutions peu favorables</i>	382
<i>a1) L'acuité des besoins</i>	382
<i>a2) Le renforcement des blocages</i>	383
<i>b) Les limites du développement social urbain</i>	384
<i>b1) L'indispensable dépassement des moyens existants</i>	384
<i>b2) De grandes incertitudes pour l'avenir</i>	385
C. LES PROPOSITIONS DE LA MISSION EN MATIERE DE LOGEMENT	387
1. Réformer les aides du F.A.S.	387
2. Remplacer l'Etat au centre du dispositif d'intervention	389
3. Supprimer les obstacles à la mobilité en rendant aux foyers le caractère d'un habitat de transit	392

	Pages
	-
VI - LA DELINQUANCE	394
<i>Le sentiment d'insécurité - Les statistiques de l'administration pénitentiaire - Les délinquants de moins de 18 ans - Le phénomène des bandes - Les sanctions - Les actions de prévention - Le Conseil national des villes - "Les villes contre la délinquance" - La majorité des immigrés sont d'honnêtes gens</i>	
VII - LES RELIGIONS	403
A. LA RELIGION, FACTEUR D'INTÉGRATION	403
1. La cohésion des groupes immigrés	404
2. La représentation des communautés immigrées	405
<i>a) L'émergence de personnalités reconnues</i>	405
<i>b) La représentation des immigrés au sein de l'Eglise</i>	405
<i>c) L'Eglise, organe de représentation</i>	406
3. L'intégration culturelle et locale	407
<i>a) Des valeurs communes</i>	407
<i>b) L'intégration locale</i>	407
B. LE CAS SPÉCIFIQUE DE L'ISLAM	408
1. Les musulmans en France : une très forte minorité	409
<i>a) Une forte minorité</i>	409
<i>b) Une minorité en croissance démographique</i>	410
2. Un ensemble fort hétérogène	411
<i>a) Les divisions religieuses et ethniques</i>	411
<i>b) L'absence d'une structure de représentation unitaire</i>	413
<i>b1) Les essais des musulmans de France pour se structurer nationalement ont été infructueux</i>	413
<i>b2) La tentative du gouvernement d'organiser l'Islam en France</i>	414
3. L'Islam : intégration ou identification ?	417
<i>a) La recherche d'une identité culturelle</i>	417
<i>b) Une recherche qui s'exprime au travers de pratiques ou de revendications parfois mal perçues</i>	418
<i>c) L'intégration "sous réserve"</i>	424
VIII - LA NATIONALITE	427
A. LES PRINCIPAUX MODES D'ACCES A LA NATIONALITE FRANCAISE	427
1. L'accès automatique ou quasi-automatique à la nationalité française	428
<i>a) L'attribution de la nationalité à raison de la seule naissance en France</i>	428
<i>b) Accès à la nationalité française à raison de la filiation</i>	428
<i>c) Accès à la nationalité à raison de la naissance et de la résidence en France</i>	429

	Pages
	-
<i>d) Accès à la nationalité française à raison du mariage</i>	431
<i>e) Accès à la nationalité française à raison de la possession d'état de Français</i>	432
2. L'accès à la nationalité française par décision de l'autorité publique	433
<i>a) La naturalisation</i>	433
<i>b) La réintégration</i>	436
B. PERTE ET DECHEANCE DE LA NATIONALITE FRANCAISE	437
1. La perte de la nationalité française	437
2. La déchéance de la nationalité française	438
C. LES PROPOSITIONS DE LA MISSION EN MATIERE DE NATIONALITE	440
CONCLUSION	447
TRAVAUX DE LA MISSION	457

TOME II - ANNEXES : Auditions et déplacements

I - LISTE DES PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES AU SÉNAT ET ENTENDUES LORS DE SES DÉPLACEMENTS PAR LA MISSION COMMUNE D'INFORMATION	3
II - DEPLACEMENTS DE LA MISSION	13
A. ELEMENTS D'INFORMATION COMMUNIQUEES PAR L'OFFICE FRANCAIS POUR LA PROTECTION DES REFUGIES ET DES APATRIDES (O.F.P.R.A.)	14
1. Présentation générale	14
2. Visite des services de l'O.F.P.R.A.	19
B. DEPLACEMENT A LILLE : 14 FEVRIER 1990	21
1. Entretiens individuels avec les chefs des services de l'Etat ..	21
2. Table ronde	30
C. DEPLACEMENT A MARSEILLE : 28 FEVRIER 1990	32
1. Entretiens individuels avec les chefs des services de l'Etat ..	32
2. Table ronde	42
D. DEPLACEMENT A LYON : 7 ET 8 MARS 1990	53
1. Entretiens individuels avec les chefs des services de l'Etat ..	53
2. Visites	68
3. Table ronde	81
E. DEPLACEMENT DANS LE DEPARTEMENT DE SEINE-SAINT-DENIS : 19 AVRIL 1990	89
1. Entretiens individuels avec les chefs des services de l'Etat ..	89
2. Table ronde	97
F. DEPLACEMENT A MONTFERMEIL : 20 avril 1990	104
G. DEPLACEMENT A CHANTELOUP-LES-VIGNES : 14 MAI 1990	107

	Pages
	-
H. DEPLACEMENT A DREUX : 18 mai 1990	114
I. DEPLACEMENT A LA PREFECTURE DE POLICE DE PARIS : 18 MAI 1990	119
J. DEPLACEMENT AUX ULIS : 21 MAI 1990	126
K. DEPLACEMENT AU PARQUET DE PARIS : 28 JUIN 1990	132
III - INITIATIVES DES PAYS DESIREUX DE PROMOUVOIR UN ENVIRONNEMENT PROPICE AUX INVESTISSEMENTS ETRANGERS - EXEMPLES ALGERIEN ET MAROCAIN	143
IV - LES REPONSES DES MAIRES DE FRANCE : LES RESULTATS PAR DEPARTEMENT	148
V - PROCES-VERBAUX DES AUDITIONS	161
Audition de M. Jean-Marc Sauve, Directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur : 7 Février 1990 .	182
Audition de M. Jean-Francois Bouffandeau, chef du service des étrangers en France au ministère des affaires étrangères : 7 février 1990	163
Audition de M. Francois Roussely, Directeur général de la direction générale de la police nationale au ministère de l'intérieur : 7 février 1990	171
Audition de Mme Gisèle Lohazic, responsable du secteur international a la caisse nationale d'assurance maladie : 21 février 1990	191
Audition de Mme Jacqueline Ancelin, directeur adjoint de la caisse nationale des allocations familiales, chargée de l'action sociale : 21 février 1990	198
Audition de M. Yves Dauge, délégué interministériel a la ville et au développement social urbain : 21 février 1990	203
Audition de M. Hubert Prévot, secrétaire général à l'intégration : 21 février 1990	209
Audition de M. Hubert Blanc, coordonnateur pour la libre circulation des personnes dans la C.E.E. : 14 mars 1990	216
Auditions de Mme Phyllis Villegoureux-Ritaud, Consul général et de M. Paul Koselka, représentant de l'Ambassadeur des Etats- Unis : 14 mars 1990	222
Audition de M. Carlos Peirera Correia, conseiller social auprès de l'Ambassade du Portugal : 14 mars 1990	230
Audition de Son Excellence M. Giacomo Attolico, Ambassadeur d'Italie : 14 mars 1990	235
Audition de Son Excellence M. Youssef Ben Abbes, Ambassadeur du Royaume du Maroc : 25 avril 1990	241
Audition de Son Excellence M. Smail Hamdani, Ambassadeur de la République Algérienne Démocratique et Populaire : 25 avril 1990 ..	249
Audition de M. Jacques Pelletier, Ministre de la coopération et du développement : 3 mai 1990	262
Audition de M. Maurice Benassayag, délégué aux rapatriés : 3 mai 1990	273
Audition de M. Pierre-Charles Krieg, Président du conseil régional d'Ile-de-France : 3 mai 1990	282

	Pages
	-
Audition de M. Jean-Claude Barreau, Président de l'Office des migrations internationales (OMI) : 17 mai 1990	291
Audition de M. Pierre-Patrick Kaltenbach, Conseiller à la Cour des Comptes, ancien Président du conseil d'administration du fonds d'action sociale et de l'Institut national d'études démographiques ..	297
Audition de M. Nicolay, Président, et de Mme Guillon, directrice générale du service social d'aide aux émigrants : 17 mai 1990	301
Audition de Naci Akinci, Chargé d'affaires de l'Ambassade de Turquie : 7 juin 1990	306
Audition de Mme Djida Tazdait, député européen : 7 juin 1990	313
VI - EXTRAIT DU RAPPORT DE LA MISSION DE LIAISON INTERMINISTERIELLE POUR LA LUTTE CONTRE LES TRAFICS DE MAIN D'OEUVRE : "BILAN DE LA LUTTE CONTRE LES TRAFICS DE MAIN D'OEUVRE - 1984-1985", REMIS AU MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE : CHAPITRE IV "ETUDES" : L'ÉVOLUTION DES FILIERES	323

Mesdames, Messieurs,

Le problème de l'immigration est latent depuis plusieurs années dans notre Pays. Vivement ressenti dans l'opinion publique il n'avait eu que de trop rares échos dans l'enceinte du Parlement.

Simultanément, le Gouvernement est entré dans la voie de réformes importantes, tandis que l'Assemblée nationale et le Sénat ont créé une mission d'information.

La mission d'information commune du Sénat chargée d'étudier les problèmes posés par l'immigration en France et de proposer les éléments d'une politique d'intégration est constituée à la proportionnelle des Groupes Politiques et de ses six Commissions permanentes.

Créée par un vote unanime du 11 Décembre 1989, elle s'est réunie une première fois le 20 Décembre 1989 pour la constitution de son Bureau.

Le bureau se compose :

- d'un président, M. Jean Chérioux ;**
- de trois vice-présidents : MM Louis Virapoullé et François Lesein ; le troisième siège est resté vacant ;**
- de trois secrétaires : MM Jean Delaneau et René-Georges Laurin, le troisième siège restant vacant.**

Au cours de cette même réunion du 20 décembre 1989, la mission a désigné M. Jacques Thyraud, rapporteur.

Les autres membres de la mission sont les suivants : MM François Autain, Jacques Bellanger, Claude Belot, André Bohl, Christian Bonnet, Raymond Bourguine, Etienne Dailly, André Diligent, Claude Estier, Jean-Pierre Fourcade, Charles Ginesy, Gérard Larcher, Marc Lauriol, Charles Lederman, Paul Loridant, Paul Masson, Jacques Moutet, Georges Othily, Robert Pages, Guy Penne, Michel Poniatowski, Maurice Schumann, Louis Souvet, Xavier de Villepin.

Le 17 janvier 1990, la mission a tenu une réunion pour définir ses méthodes de travail et fixer un calendrier.

Sur proposition de son rapporteur, elle a décidé de se rendre sur le terrain à la rencontre des faits. Des déplacements ont été prévus dans les régions françaises connaissant la plus forte concentration d'immigrés.

Sa démarche devait tendre à auditionner sur place les responsables des administrations déconcentrées de l'Etat, à tenir des tables rondes avec des immigrés ou des personnes s'intéressant à l'immigration, et à visiter les sites connaissant des problèmes. Cette démarche n'excluait pas l'audition de responsables nationaux, mais le désir de la mission était d'éviter des doubles emplois avec les auditions publiques auxquelles il avait déjà été procédé dans le cadre d'autres instances.

Faisant sienne la réflexion du rapport de M. Hessel, selon qui les succès économiques et sociaux se jouent sur la scène locale, elle a estimé devoir faire appel à l'expérience et au concours des maires de France.

Elle leur a ainsi adressé un questionnaire sur l'évolution de l'immigration dans leurs communes, en leur laissant la possibilité d'exprimer toutes remarques ou suggestions qui

leur paraîtraient utiles. Il leur était garanti une exploitation confidentielle de leurs réponses.

Cette initiative a rencontré un succès certain puisque 20 000 des 36 000 Maires de France ont bien voulu répondre dans le délai qui leur était imparti et qui expirait fin février.

L'intérêt manifesté à l'égard du même questionnaire par les assemblées départementales, régionales et consulaires a été plus limité.

Quelques unes seulement ont apporté des réponses : plusieurs d'entre elles, il est vrai, ont fait parvenir à la mission de vrais dossiers remarquablement constitués.

La mission d'information s'est déplacée à Lille, Lyon, Marseille et dans l'Ile de France. Messieurs les préfets de région lui ont réservé un chaleureux accueil, ont mis leurs services à sa disposition et lui ont procuré les meilleures conditions de travail. Partout la mission a eu la preuve de la prise en compte par l'administration, dans les limites de ses compétences, des problèmes humains et sociaux que pose l'immigration.

Les délégations régionales du Fonds d'Action Sociale se sont montrées particulièrement actives et compétentes pour l'organisation de tables rondes. Grâce à elles, les membres de la mission ont eu des contacts directs avec des immigrés, ou les représentants de leurs associations et de leur culte.

La Délégation à la Ville a apporté à la mission un concours permanent et actif. Elle l'a aidée pour le choix des quartiers à visiter et des urbanistes à entendre.

Enfin, chacun des maires des villes visitées s'est ouvert à la mission de ses préoccupations.

Pour aucun d'eux l'immigration n'est une fatalité à laquelle ils ne puissent faire face. Ils déplorent souvent le poids de décisions prises par d'autres, mais loin de rester inactifs ils vont de l'avant et adoptent des initiatives, soit sur le plan strictement communal, soit dans le cadre d'un partenariat. On ne dira jamais assez leur mérite, car ils sont en première ligne.

Plusieurs ambassadeurs et représentants du Corps Diplomatique, en fonction à Paris, ont bien voulu répondre à l'invitation du président de la mission. Ils se sont exprimés devant elle avec une grande sincérité et un évident désir de coopération auxquels les délégués du Sénat ne peuvent être que très sensibles.

La mission se doit aussi de remercier les hauts fonctionnaires appartenant aux administrations centrales de l'Etat, ou à des établissements publics, ainsi que les responsables d'associations représentatives sur le plan national, qui ont accepté de répondre à ses questions.

Ce sont au total presque cent cinquante personnes qui ont été rencontrées, entendues, soit par la mission, soit par son président et son rapporteur.

A cette information prise souvent sur le vif, s'est ajoutée pour le rapporteur la consultation des auditions auxquelles il a été procédé par la mission d'information de l'Assemblée nationale, par celle de la réforme du Code de la Nationalité ainsi que par celle du Commissariat au Plan.

Les conclusions des rapports présentés par chacune de ces missions ne peuvent qu'emporter l'adhésion de la mission qui ne croit pas pour autant devoir les rappeler en détail. Il en est de même des rapports parlementaires tel que celui de Monsieur le député Hannoun.

Le rôle de la mission est d'apporter une contribution complémentaire aux constatations et réflexions déjà connues.

Le rapporteur ne pouvait ignorer également les nombreux travaux et thèses émanant de chercheurs et scientifiques, dans diverses disciplines, sur l'immigration et l'intégration. S'y ajoutent les enquêtes et investigations de la presse écrite et audiovisuelle.

La couverture médiatique de ce thème est sans doute à la mesure de l'intérêt qu'il suscite. Elle a occupé des centaines de pages écrites et de longues plages horaires. Destinée à informer, elle a influencé l'opinion publique par le caractère répétitif de certaines images.

Le rapporteur s'est ainsi trouvé devant une abondance de données dont il s'est efforcé de tirer le meilleur profit, en se gardant de conclusions générales hâtives.

L'éminent ethnologue, Claude Levi-Strauss, considère que la perspective ethnologiste doit s'inscrire dans l'étude de communautés, sur la base de rapports personnels incluant tous leurs membres, alors que l'organisation sociale oblige à se fonder sur toutes sortes de relais. Interrogé sur l'immigration, il répond : "Je vois très bien l'ethnologue s'installant dans une bourgade où il y a des immigrés. Que fera-t-il ? Il apportera un élément d'information dont on ne peut tirer de conclusion générale."(1)

En matière d'enquête sur les étrangers, l'Insee partage un point de vue identique : "Après avoir collectionné les matériaux disponibles on se trouve au bout du compte devant un matériau hétérogène, partiellement laminaire, se prêtant mal à une présentation uniforme..." (2)

(1) Interview - FIGARO 22.08.1990

(2) "des Etrangers en France" INSEE - Documentation Française

Dans cet esprit la mission doit accorder un caractère relatif à certaines expériences qu'elle a eu à connaître. Elle a, de ce fait, rencontré des difficultés pour dresser des synthèses.

Le plan du présent rapport était préétabli par le titre même donné à la mission commune d'information. Il se divisera en deux parties principales : **l'immigration et l'intégration**. Les **annexes**, par leur variété, pourront alimenter la réflexion du lecteur. Ils reflètent aussi fidèlement que possible les activités de la mission.

Les notions d'immigration et d'intégration exigent une définition préalable conforme aux faits plus qu'aux idées reçues. Elles obligent aussi à des constats de situations complexes, ainsi qu'à des analyses de réglementations compliquées.

Il n'est pas possible de porter des jugements sommaires sur des problèmes aux multiples facettes. Les propositions qui seront formulées au cours du rapport n'ont aucune prétention à l'exhaustivité.

Avec réalisme, la mission a cherché les voies d'une politique, qui, à travers les exigences d'un monde en mouvement, tiennent compte, à la fois, des intérêts de notre pays et de son idéal démocratique.

I. PREMIERE PARTIE : L'IMMIGRATION

I. LE CADRE DE REFLEXION DE LA MISSION

A. L'HISTOIRE D'UN CONCEPT

Tout au long de l'histoire de notre pays se sont dégagées des constantes qui éclairent son attitude vis-à-vis des étrangers, puis de l'immigration.

La référence souvent utilisée dans le discours relatif aux immigrés, à l'identité française, oblige à les souligner.

Le concept d'immigration n'a pris corps que tardivement dans l'histoire des idées politiques françaises : surprenant paradoxe, dans un pays dont l'histoire, de très longue date, est émaillée de courants migratoires et d'apports démographiques extérieurs très considérables. Depuis plus de deux mille ans, la population française s'est en effet progressivement construite en agrégeant sur un noyau originel peu nombreux des individus isolés, des familles, des peuples tantôt envahisseurs tantôt pacifiques, qui tous se sont peu à peu fondus dans une identité collective à la fois homogène et très diversifiée.

Déjà fort composite lorsque Jules César la vainc et tente de l'organiser, la Gaule, devenue Gaule romaine, puis la France du Haut Moyen Age vont rassembler ce qu'au IV^e siècle Saint-Jérôme décrira comme une «multitude de peuples» dont d'ailleurs la multiplicité ira croissante jusqu'au XV^e siècle. Gaulois, Germains, Romains, Francs, Wisigoths, Vandales, Alains, Huns, Burgondes, Normands, Vikings, Lombards, Sarrasins, Maures, etc... Tous ces peuples de cultures, de langues et de religions différentes –et encore bien d'autres–, contribueront à la formation d'une population originale, dont la diversité sociologique et linguistique n'est pas sans rappeler celle de la France contemporaine.

La diversité politique et institutionnelle de ces peuples n'est pas moindre, en dépit de facteurs d'homogénéité, dont notamment la référence quasi générale à la foi chrétienne : c'est ainsi, par exemple, qu'à la naissance-même des structures monarchiques

qui se maintiendront jusqu'à la Révolution française, Hugues Capet est proclamé à Senlis non seulement «*roi des Français*», mais également «*des Bretons, des Normands, des Aquitains, des Goths, des Espagnols et des Gascons*».

Ce double phénomène d'agrégation et d'homogénéisation va caractériser durant de nombreux siècles l'évolution de la population française. Essentiellement autonomes jusqu'au XVe siècle, ces apports démographiques externes se poursuivront durant la Renaissance puis la Monarchie absolue, où ils revêtiront néanmoins un caractère plus strictement économique, souvent à l'initiative du pouvoir politique. L'ancien régime fera ainsi appel à de très nombreux travailleurs étrangers pour développer de nouveaux secteurs de production (mines, textiles, armement naval, etc.), de financement ou de commercialisation (banque, négoce, etc.), voire des activités relevant de la puissance publique (régiments étrangers, dont notamment la Garde suisse).

Certes, l'assimilation des nouveaux arrivants n'est pas toujours aisée, et suscite des réactions souvent hostiles, parfois violentes de la part des éléments plus anciennement installés. Mais l'étranger, dans l'immense majorité des cas, parvient à s'insérer assez rapidement dans la société française de cette époque, parce qu'elle-même ne forme pas une entité aux contours fermés, et demeure assez composite pour permettre à de nouveaux éléments d'occuper des espaces sociologiques interstitiels, sans préjudice pour la cohésion du royaume.

Les alliances avec les maisons royales étrangères se concluent par des mariages. Plusieurs ministres de naissance étrangère (Mazarin, Necker) ont laissé une forte empreinte dans notre Histoire.

Mais l'émergence puis l'enracinement définitif dans les institutions politiques d'un nouveau concept fondateur, l'État Nation, va modifier les rapports anciens de l'étranger et de la société française, en jetant les bases de nouveaux critères sociologiques sur lesquels se construira très rapidement la question de l'immigration proprement dite.

Avec la Révolution française, et la sacralisation politique de la Nation souveraine, l'étranger ne doit plus seulement s'insérer dans une population, mais également dans un ensemble fermé de valeurs, de références culturelles difficiles à cerner, c'est-à-dire en fait dans un champ politique structuré et non plus simplement dans un espace sociologique ou économique perméable.

Relevant jadis d'un phénomène démographique de «migration» (individuelle ou collective), l'arrivée de populations étrangères devient désormais un phénomène politique d'«immigration», terme qui n'apparaît du reste dans la langue française qu'à la fin du XVIIIe siècle, et y rejoint immédiatement le vocabulaire politique (1).

C'est en ce sens que l'immigration est un phénomène récent de l'Histoire de France, malgré la toute antiquité des apports de population étrangère sur le territoire national.

Phénomène relevant du politique, puisque défini par référence à des concepts politiques, il est dès lors inévitable que l'immigration soit rapidement devenue l'enjeu d'un débat politique souvent en décalage par rapport aux réalités sociologiques, économiques et culturelles où elle s'inscrivait.

Depuis le début du XIXe siècle, l'immigration en France fait l'objet de tensions contradictoires encore très perceptibles de nos jours, et qui ont rendu très difficile l'élaboration d'une politique publique d'immigration cohérente : les enjeux économiques exigeaient en effet qu'on modulât les apports et le traitement de la main d'oeuvre étrangère exclusivement en fonction des besoins de l'économie française, tandis que les valeurs de la République et les aspirations humanistes de la Déclaration des droits de l'homme imposaient qu'on prît également en compte des considérations non-économiques, dont notamment la nécessaire intégration au sein de la Nation des étrangers durablement établis sur le sol national.

La conciliation entre deux modèles de politique d'immigration, l'un purement économique, l'autre fondé sur l'idéal des droits de l'homme et les vertus de la République, n'a jamais entièrement pu être réalisée. Cette faille explique dans une très large mesure les difficultés actuelles de l'immigration et de l'intégration, d'autant que les mutations économiques internationales et les phénomènes de décolonisation depuis la fin de la seconde guerre mondiale sont venus compliquer une situation déjà difficile à gérer dans le cadre hexagonal.

Le «modèle économique» de la politique d'immigration est fondé sur des critères assez simples : lorsque l'offre d'emploi ne peut

(1) *Le terme immigration apparaît semble-t-il pour la première fois dans la langue française en 1768. Le vocabulaire du droit positif ne consacre pas la notion d'immigré et se borne à viser «l'étranger», «le travailleur étranger», «le ressortissant d'un État étranger», etc. Ce ne sera qu'avec le contrôle progressif des flux de population étrangère par la puissance publique que le terme d'immigration entrera dans le discours commun, où il désigne d'ailleurs un phénomène global et essentiellement politique.*

être satisfaite par la main-d'oeuvre nationale, il convient d'aller rechercher dans d'autres États la force de travail nécessaire.

C'est cette démarche que la France a suivie depuis le XIXe siècle, pour répondre à ses besoins massifs de main d'oeuvre dans de très nombreux secteurs de production : agriculture, viticulture, industries extractives, sidérurgie et construction navale, filatures, textile, industrie automobile, génie civil, bâtiment, etc. (1).

En deux siècles, des apports innombrables de main d'oeuvre étrangère ont ainsi progressivement concourru au développement de l'économie française, soit en provenance des colonies d'Afriques du Nord et d'Afrique noire, (ultérieurement devenues anciennes colonies), soit d'États d'émigration, dont la liste est fort longue (Espagne, Portugal, Italie, Pologne, Arménie, Turquie, Yougoslavie, etc.)

Les limites du modèle économique sont néanmoins très vite atteintes, puisqu'il se fonde en fait sur une logique inconciliable avec celle des droits de l'Homme et avec les exigences d'une société pacifiée. Pour être pleinement efficace, le modèle économique suppose en effet plusieurs instruments d'intervention contraires aux valeurs de la République.

En premier lieu, un recrutement rationnel de main d'oeuvre étrangère implique une sélection ethnique discriminatoire, en fonction de critères supposés d'adaptabilité des différentes nationalités aux travaux proposés et à l'environnement sociologique : option utilitaire qui aboutit immanquablement à une « politique de quotas ».

C'est ainsi par exemple que le patronat des Houillères et de la sidérurgie exercera une influence déterminante sur la Société générale d'immigration, créée en 1924, de façon à faire respecter « la nécessité absolue de choisir la main d'oeuvre étrangère que nous payons » (archives du Comité central des Houillères).

Dans le même ordre d'idées, on procède durant la première moitié du XXe siècle à des distinctions qui apparaîtraient aujourd'hui tout à fait discriminatoires : « Les Espagnols sont des ouvriers convenables, mais ils sont instables, difficiles à fixer à la mine ; les Polonais sont très bons travailleurs et très faciles à diriger ; les Italiens sont bons travailleurs et d'assimilation aisée. » (2)

De telles distinctions ont même parfois inspiré des circulaires ou des projets de circulaires officielles, comme notamment

(1) Le révolutionnaire BARNAVE note déjà dans ses « Réflexions politiques » qu'« enfin se rétablit, par une immigration nécessaire, cet équilibre de population qui doit résulter de celui des lieux et des besoins ».

un projet d'instruction élaboré en 1945 par le Haut comité de la Population (cf. infra) qui propose de recruter désormais les étrangers selon des normes professionnelles, sanitaires, de localisation géographique et surtout selon un ordre de désirabilité ethnique. La nouvelle immigration devra comprendre : «50 % de Nordiques, 30 % de Latins du Nord et 20 % de Slaves.»

L'autre conséquence logique du modèle économique est la nécessaire précarité dans laquelle la main d'oeuvre étrangère doit être maintenue, de façon à pouvoir immédiatement en ajuster le volume à la baisse en cas de récession ou de réduction de l'activité économique.

C'est ainsi par exemple qu'à partir de 1929, des mesures de «retour forcé» (au demeurant peu efficaces) ou de contingentement strict dans certains secteurs économiques vont tenter de réduire l'excédent de main d'oeuvre étrangère, dès lors que son maintien sur le territoire national ne se justifie plus économiquement.

Un demi-siècle plus tard, mais également inefficace, la politique d'«aide au retour», emprunte à cette logique économique dont la mise en oeuvre a par ailleurs emporté des effets déséquilibrés et souvent préjudiciables.

Il apparaît en effet que l'appel de main d'oeuvre étrangère fonctionne parfaitement, mais qu'il est pratiquement et humainement impossible d'en appliquer le corollaire, c'est-à-dire le renvoi massif des travailleurs étrangers lorsque leur présence ne répond plus aux nouveaux besoins économiques de la France.

D'autres conséquences, plus incidentes mais également pernicieuses, du «modèle économique» demeurent encore très perceptibles dans l'économie et la société française. C'est ainsi par exemple que parallèlement aux effets de croissance induits par la présence d'une main d'oeuvre étrangère abondante et souvent mal rémunérée, a parfois correspondu un déficit technologique qui limite aujourd'hui encore notre compétitivité. Dans de nombreux secteurs (de production primaire notamment), l'appel à des travailleurs étrangers mobiles, peu exigeants, prêts à accepter des conditions de travail parfois inadmissibles, a souvent constitué un palliatif dispensant de procéder au renforcement de l'appareil productif, à des investissements technologiques dont l'absence, à terme, handicape gravement le dynamisme des entreprises françaises.

(2) cité par Georges DUPEUX, «L'immigration en France de la fin du XVIIIe siècle à nos jours», travaux de la commission internationale d'histoire des mouvements sociaux et des structures sociales, CNRS-1980.

Le modèle économique a également favorisé l'apparition du phénomène de «getthoïsation», devenu un des problèmes majeurs du tissu urbain français, et un des principaux obstacles à l'intégration.

Ce phénomène est manifeste dès le début du XXe siècle, dans les secteurs d'immigration de masse. C'est ainsi par exemple que les Houillères vont investir entre 1920 et 1930 deux milliards de francs pour le logement de leur main d'oeuvre étrangère et organiser une véritable politique d'incitation au regroupement familial, de façon à garantir la stabilité (et donc la rentabilité) des travailleurs (ouvriers polonais, notamment) qu'elles doivent parfois former pendant deux ans avant de leur confier certains travaux spécialisés d'extraction.

Cette politique du logement recelait pourtant un risque très réel : pour fixer cette main-d'oeuvre et l'intégrer, les compagnies minières ont créé de véritables cités polonaises avec prêtres, «moniteurs» (c'est-à-dire instituteurs), sociétés sportives et culturelles qui entretenaient le caractère national du groupe, retardant d'autant l'intégration souhaitée.

Soixante ans plus tard, la concentration étrangère contemporaine à la périphérie des grandes villes dans les bassins d'emploi répond à une logique économique assez analogue, et produit inévitablement les mêmes effets.

Fidèle aux valeurs de la République, la France n'a jamais érigé le modèle économique de politique d'immigration en politique publique et a tenté de lui substituer un modèle juridique fondé sur trois principes de base : la régulation publique des entrées, la non discrimination entre les nationalités et l'intégration aussi rapide que possible des étrangers dans la Nation.

La régulation publique des entrées sera assez lacunaire jusqu'en 1938, et procède surtout par textes prohibitifs (interdictions temporaires d'entrée de main d'oeuvre étrangère à partir de 1926, restriction d'exercice de certaines professions, comme par exemple la médecine en 1933, etc.) Au total, plus de 600 décrets entre 1932 et 1938 vont tenter d'introduire des limitations ponctuelles à l'installation ou au maintien de travailleurs étrangers indépendants ou salariés dans les différents secteurs de la production nationale.

Ce n'est cependant qu'à partir de 1938 que sera créé un sous-secrétariat d'État à l'immigration dans le gouvernement de Camille Chautemps (confié à Philippe Serre), reconduit dans le deuxième gouvernement de Léon Blum. La seconde guerre mondiale

mettra rapidement un terme provisoire à cette recherche d'une définition publique d'une véritable politique française de l'immigration.

Institué dès la Libération par le Général de Gaulle, le Haut Comité de la Population recevra compétence pour élaborer les projets de textes mettant en oeuvre une politique publique d'immigration fondée sur la compétence exclusive de l'État et l'égalité des droits sociaux accordés aux étrangers.

Conformément à ces orientations, l'État exercera la plénitude de compétence de régulation des entrées à partir de 1945, avec la création de l'Office national d'immigration (devenu aujourd'hui Office des migrations internationales), qui détient le monopole d'introduction.

Parallèlement, l'ordonnance du 2 novembre 1945 tente de rompre avec une logique purement économique, en distinguant juridiquement les conditions d'entrée, de séjour et de travail : trois types de cartes de séjour, d'une durée progressive (un, trois et dix ans) sont institués, et sont attribués (ou refusés) par le ministre de l'Intérieur sur des considérations relevant de l'ordre public (et non économique). Simultanément est créé le titre de travail délivré par le ministre du Travail, permettant d'opposer aux candidats à l'immigration la situation de l'emploi lorsque la nécessité économique l'exige.

Si le système élaboré à partir de 1945 en matière de régulation publique des entrées a connu de sensibles mutations, il convient néanmoins d'observer que depuis près d'un demi-siècle son principe n'a jamais été remis en cause : l'immigration officielle reste une compétence exclusive de l'État, et les acteurs économiques n'ont plus l'initiative autonome des appels de main d'oeuvre étrangère, ni a fortiori de la sélection de celle-ci parmi les différents États d'émigration.

Sans compromettre le schéma de base, l'État se réserve néanmoins la possibilité de moduler l'exercice de sa compétence exclusive, soit en volume (en tolérant par exemple une certaine marge de main d'oeuvre clandestine ou dans une situation précaire, de façon à répondre à des besoins ponctuels, dans l'agriculture ou le secteur B.T.P., par exemple), soit en sélectivité (grâce à la négociation de conventions internationales bilatérales qui garantissent des conditions préférentielles de circulation ou d'établissement de certaines nationalités, comme par exemple les ressortissants des États du Maghreb).

La non discrimination constitue toutefois la deuxième constante de base de la politique française d'immigration depuis la fin de la seconde guerre mondiale.

Le projet d'instruction élaboré par le Haut comité pour la Population (cf supra) qui aurait permis d'établir des quotas ethniques d'immigration s'est en effet heurté à des résistances très vives, dont notamment celle du ministre du Travail (le gaulliste Alexandre Parodi) et du ministre de l'Intérieur (le socialiste Adrien Tixier) qui y voyaient une atteinte intolérable aux valeurs de la Libération et aux principes de la légalité républicaine enfin rétablie.

L'ordonnance du 2 novembre 1945 et les textes adoptés durant cette période n'établiront donc aucune discrimination entre les étrangers, et conforteront par ailleurs la référence classificatoire à l'État Nation, telle qu'elle sous-tend le concept-même d'immigration depuis la Révolution française : la qualité d'étranger est une situation seulement juridique, définie par la non-appartenance à la communauté nationale, hors toute référence à un quelconque critère ethnique ou de culture (langue, par exemple, ou race).

De ces deux principes découle le troisième volet de la politique publique d'immigration telle que l'a connue notre pays : la situation d'étranger en France doit rester transitoire, l'installation durable sur le territoire devant à terme aboutir à l'intégration dans le reste de la Nation.

Dans cette conception, l'intégration n'est pas envisagée comme un dispositif de simple promotion de l'étranger, ni comme un élément de cohésion sociale ou de prévention des conflits, mais comme l'instrument d'une véritable promotion politique d'un individu (ou de ses descendants), que sa présence durable agrège tout naturellement à la Nation, quelles que soient par ailleurs sa langue ou son État d'origine, sa religion ou la couleur de sa peau. Le critère d'intégration est exclusivement juridique : l'étranger cesse d'être extérieur à la Nation lorsqu'il acquiert la nationalité française, soit par naturalisation (dans le cas des primo-arrivants), soit par naissance ou tout autre mode d'acquisition de la nationalité.

L'ensemble de ces constantes continue d'inspirer la politique française d'immigration. C'est ainsi par exemple que la décision du 3 juillet 1974 d'arrêter toute nouvelle immigration économique, prise sur proposition du nouveau secrétaire d'État chargé des travailleurs immigrés, André Postel Vinay, correspond simplement à une modalité d'exercice de la compétence exclusive de l'État en matière de régulation des flux extérieurs.

Encore convient-il d'observer que cette décision drastique n'a pas été appliquée rigoureusement. Les travaux préparatoires du VII^e plan (1976-1980) prévoient ainsi de 20.000 à 50.000 entrées de travailleurs étrangers par an. De la même façon des négociations internationales (avec le Maroc, la Tunisie, le Portugal, etc.) permettent de rétablir un certain flux d'immigration officielle, également alimentée par le regroupement familial.

Les opérations de régularisation des travailleurs clandestins procèdent de la même logique : la mission de régulation exercée par l'État interdit que des étrangers, fussent-ils parvenus à s'établir irrégulièrement sur le territoire d'une manière durable, soient maintenus indéfiniment dans une situation de non-droit non conforme aux principes de base qui fondent la politique française d'immigration.

Dans cette optique, la régularisation apparaît comme un instrument a posteriori de régulation, beaucoup plus que comme une attitude de résignation devant un état de fait incontournable. Elle concourt à l'intégration des étrangers régularisés, objectif qui constitue une des autres constantes de cette politique.

Le refus de procéder par sélection ethnique ou culturelle conduit également à des options juridiques très révélatrices, en matière de règles de nationalité, notamment.

C'est ainsi, par exemple, que les jeunes français dits de la «deuxième génération» (et maintenant souvent de la troisième génération) sont progressivement agrégés à la Nation française sur des critères strictement juridiques (application indifférenciée des règles du Code de la nationalité), qui traduisent le refus de toute discrimination sociale, ethnique ou culturelle entre les individus établis sur le territoire de la République.

Dans le même ordre d'idée, les administrations n'établissent aucune statistique sélective entre les nationaux dits «de souche» et les nationaux d'origine étrangère, et n'opèrent que des distinctions strictement juridiques entre les différents étrangers qu'elles dénombrent (comme par exemple la référence à la catégorie «ressortissants de la CEE», rattachable à un ordre juridique parfaitement identifiable). Le droit prime ici sur les réalités sociologiques, qui conduisent à constater d'une part, que l'insertion juridique dans la Nation proprement dite (acquisition de la nationalité) n'est pas toujours en elle-même une garantie suffisante d'adhésion active à ses valeurs, d'autre part que les ressortissants de certains États éprouvent des difficultés d'intégration beaucoup plus perceptibles que d'autres.

Généreux, fondé avant tout sur le respect des droits de l'Homme, le modèle français de politique d'immigration se trouve néanmoins confronté aujourd'hui à des défis qui commandent une réflexion attentive et des solutions efficaces, faute de quoi on doit craindre qu'à terme, une rupture majeure s'établisse entre la réalité sociologique et les valeurs républicaines qui l'encadrent.

Le premier défi tient aux flux persistants d'apports de population étrangère, qui font échec au principe de régulation à la compétence exclusive de l'État.

Le cas des demandeurs d'asile, à cet égard, est caractéristique : des dizaines de milliers d'étrangers parviennent à contourner l'arrêt officiel de l'immigration, sous couvert de demandes abusives d'un droit d'asile auquel ils ne sauraient prétendre dans l'immense majorité des cas. Un regroupement familial, souvent mal contrôlé, les maintiens illégitimes de touristes ou d'étudiants étrangers sur le territoire national après l'expiration de leur titre provisoire de séjour, et l'action des filières d'immigrés clandestins continuent d'alimenter des flux importants d'immigration dont la France, en l'état actuel de sa situation économique, sociale et démographique, n'est plus en mesure de supporter la charge.

L'arrivée continuelle de nouveaux étrangers compromet gravement l'efficacité des mesures prises pour l'intégration de ceux qui, établis depuis plus longtemps, auraient vocation à se fondre progressivement dans la société, puis dans la Nation française.

La France n'est pas en mesure de faire face aux exigences d'intégration de populations étrangères en constante augmentation, notamment si ces efforts doivent à leur tour entretenir un phénomène d'appel auprès des populations d'autres États plus défavorisés.

Un contrôle absolument efficace de toutes les arrivées est certes illusoire. Avec 2.875 kilomètres de frontières terrestres, 3.035 kilomètres de frontières maritimes, plus de 290 aéroports ou aérodromes, 24 ports de commerce et plus de 580 ports de plaisance, notre pays ne saurait être tout à fait étanche. La police de l'Air et des Frontières est sur tous les fronts, elle obtient ainsi que les services de la Douane, des résultats remarquables, mais elle ne comprend que cinq mille fonctionnaires. Ce sont néanmoins ses frontières juridiques qui paraissent les plus aisées à franchir clandestinement, à travers notre législation libérale sur le droit d'asile, les autorisations temporaires de travail, les visas touristiques détournés de leur finalité, les certificats d'hébergement de complaisance, etc.

Un deuxième défi à notre politique d'immigration tient à l'influence d'éléments ou d'attitudes qui font obstacle à une bonne intégration des étrangers dans le tissu national : «getthoïsation», repli sur des solidarités ethniques, communautaires ou culturelles spécifiques afin de surmonter les difficultés économiques, montée d'aspirations fondamentalistes ou intégristes, revendication du droit à la différence, promotion et enseignement des langues dites d'origine, etc.

L'attitude des médias, ou de certaines associations contribuent d'ailleurs souvent à attiser les tensions, et à mettre en exergue dans l'opinion publique les facteurs d'antagonisme beaucoup plus que les facteurs de rapprochement entre nationaux et étrangers. Outre qu'elle compromet le succès des efforts nouveaux en matière d'intégration, cette attitude peut même remettre en cause la cohésion de la Nation française elle-même : c'est ainsi qu'à force d'amalgames et de présentations excessives ou réductrices, nos compatriotes français d'outre-mer sont aujourd'hui l'objet de pressions de toute sorte, voire de réactions d'ostracisme ou de rejet, malgré leurs liens multiséculaires avec la métropole et leur appartenance ancienne à la Nation.

Par ailleurs, des mécanismes traditionnels de l'intégration sociologique, qui devaient normalement conduire à l'intégration dans la Nation, fonctionnent mal ou ne fonctionnent plus. C'est ainsi par exemple que l'école de la République a longtemps constitué un lieu privilégié d'intégration à la fois sociale, économique et politique, où le jeune issu d'une famille étrangère pouvait en assimiler les valeurs fondatrices, puis y adhérer. En contrepartie d'un certain renoncement aux comportements et aux valeurs spécifiques inculquées à ses parents, le jeune étranger, à l'issue de sa scolarité française, pouvait plus facilement accéder à un emploi et bénéficier en France d'une promotion sociale l'incitant à se fondre dans une Nation somme toute largement accueillante.

Ce schéma n'est plus vérifié. La scolarisation des jeunes étrangers –comme du reste celle des jeunes nationaux– ne leur donne plus de garantie de trouver un emploi rémunérateur, ni d'accéder à un statut social supérieur à celui de leurs parents. A diplômes égaux, le chômage frappe plus sévèrement les jeunes d'origine étrangère, qui risquent dès lors de considérer leur effort personnel d'intégration comme un sacrifice sans contrepartie.

Le thème de la «seconde génération», la constitution progressive d'une identité «beure» sont largement redevables à ce phénomène de non réelle-intégration sociologique : beaucoup d'enfants de maghrébins ne parviennent guère à s'insérer dans une société atteinte par le chômage, et sont ainsi amenés à cultiver des

spécificités de réaction, voire d'antagonisme. A contrario, les jeunes issus des familles d'immigration ancienne (polonaises, italiennes, etc.) n'ont pas constitué dans le passé de véritable «seconde génération» et se sont assez rapidement fondus dans la même génération que les jeunes français du même âge.

D'autres espaces d'intégration sociale et politique se sont nettement restreints. C'est le cas par exemple du syndicalisme, où les étrangers partageaient des revendications et des actions communes avec les nationaux.

La forte désyndicalisation, liée notamment à la désindustrialisation de l'économie productive française et à l'amélioration générale des conditions de travail a resserré un champ d'intégration qui exerçait dans la population active étrangère un rôle pédagogique essentiel.

Un troisième défi est d'ordre international. Ainsi qu'il résulte des travaux de différentes organisations internationales, dont notamment le Bureau International du Travail, il apparaît que le fossé économique entre les pays riches et les pays pauvres se creuse sans cesse et ait une incidence directe sur les structures de l'immigration en France. Les tensions politiques et la dégradation progressive des situations économiques de nombreux États du Tiers Monde maintiennent en effet une pression très soutenue d'émigration des ressortissants de ces pays.

Face à ces facteurs externes, et en raison de l'intégration des États de la communauté économique européenne, il apparaît que l'efficacité des décisions en matière d'immigration devient largement tributaire des législations des autres États membres.

Un exemple typique mais nullement isolé de cette dynamique peut être cherché dans l'immigration sri-lankaise en France depuis 1985.

En mai 1985, la Grande-Bretagne a décidé d'imposer aux ressortissants du Sri-Lanka, pourtant État membre du Commonwealth, un visa dont les effets ont été quasi-immédiats : en un mois, le nombre des entrées de Sri-Lankais y a régressé de près de 90 %.

D'autre part, la République fédérale allemande, qui n'exerçait pas de contrôle des arrivants en provenance de R.D.A., a laissé transiter par son territoire un grand nombre de ces Sri-Lankais désireux de s'établir en Europe, et auxquels, faute de pouvoir s'installer en Grande-Bretagne, la France est apparue comme un pays

d'accueil très attractif, en raison de la souplesse de sa législation en matière de droit d'asile.

Au terme d'un parcours quasi-invariable (Colombo, Moscou, Berlin-Est, Berlin-Ouest, Allemagne fédérale) aisément reconstituable à partir des dossiers de demandes d'asile enregistrés par l'OFPRA, et grâce au concours de filières bien organisées, ces Sri-Lankais ont ainsi fortement grossi à partir de 1985 les statistiques françaises de demandeurs du statut de réfugié politique, par simple répercussion indirecte d'une décision unilatérale de la Grande-Bretagne.

* *

*

Maîtrise stricte des flux sous contrôle exclusif de la puissance publique, respect des droits de l'homme et des valeurs de la République, effort d'intégration : par delà, les majorités politiques ou les gouvernements du moment, ces préoccupations récurrentes de la politique française d'immigration, auxquelles s'ajoute désormais l'élaboration concertée d'un environnement juridique international adéquat apparaissent constituer des thèmes centraux de réflexion. A tout moment de ses travaux, votre mission commune d'information en a mesuré tout à la fois l'actualité, le caractère incontournable, mais également les difficultés de toutes sortes.

La France ne peut certes oublier que sa population s'est constituée au fil des siècles par agrégation de peuples ou d'individus extrêmement variés, qui tous à un titre ou à un autre ont contribué à la formation et à l'enrichissement de l'identité nationale.

Un exemple de cette société a été fourni à la mission d'information au cours de son déplacement à Marseille. Elle a rencontré à l'invitation du Sénateur Maire les représentants de vingt trois communautés issues d'une immigration le plus souvent ancienne, mais parfaitement intégrée. La réussite de cette intégration est bien la preuve que cette ville possède "la générosité, des ports qui ne reçoivent pas que des bateaux". (1)

La France ne peut non plus oublier les liens, qui malgré de nombreuses vicissitudes, subsistent avec son ancien Empire colonial, qui était le second du monde. C'est le Président Monnerville qui écrivait "sans son Empire, la France ne serait aujourd'hui qu'un pays

(1) - Armand GATTI, cité dans "Paroles de locataires" publié par l'Office H.L.M. de Marseille

libéré. Grâce à lui, elle est une Nation victorieuse". L'aspect économique des problèmes fait trop souvent oublier le prix du sang versé pour ce qui était un combat commun (1) et qui a justifié que les ressortissants des anciennes colonies bénéficient de conditions d'accueil particulières.

La Nation française a ainsi pu accueillir en son sein de nouveaux éléments qui, dans des délais variables mais jamais excessifs s'y sont enracinés et en sont devenus partie intégrante.

Ce mouvement ne peut cependant être précipité, ni concerner simultanément un volume trop considérable d'étrangers, sauf à compromettre, au sein même de la Nation, le respect et l'effectivité des valeurs de base qui la fondent.

En tout état de cause, il convient de préserver ces principes fondateurs, ne serait-ce que pour sauvegarder la faculté d'accueil dont la Nation française a jusqu'à présent généreusement fait preuve.

Leur méconnaissance, voire leur remise en cause délibérée, induirait dans la société française contemporaine des risques de tensions très graves, aux conséquences politiques et sociologiques tout à fait imprévisibles.

* *

*

Ce rappel historique était indispensable avant que soit abordé l'examen de l'importance actuelle de l'immigration et des perspectives dans lesquelles elle s'inscrit.

L'Histoire de demain est imprévisible car elle procède de décisions humaines, mais elle sera plus ou moins éclairée par un passé qui pèse lourdement sur notre présent.

La notion d'Etat-Nation, telle qu'elle était issue de la Révolution Française, est affectée par le processus d'interpénétration multinationale.

g (1) Il est difficile d'avoir des statistiques globales. Durant la Campagne d'Italie, ont perdu :

- les Tabords : 1 420 tués et 6 600 blessés,
- la 3e D.I.A. : 4 000 tués et 12 000 blessés,

Pendant la campagne de France en 1940, les pertes auraient été :

Sénégalais : 24 271, Malgaches : 4 350, Indochinois : 3 151

Entre septembre 1939 et juin 1940, l'Afrique du Nord avait envoyé en Métropole 157 000 hommes.

Sa logique ancienne se heurte à l'effacement des frontières que provoquent la révolution des communications ainsi que la construction européenne.

Nous verrons à quel point il est difficile de concevoir une solution strictement française, aux problèmes posés par l'immigration. "De nouveaux espaces juridiques se profilent dans la destabilisation du couple territoire-Nation" (1).

(1) Liberté de circulation, souveraineté du territoire et droit de la personne. J. Costa Lacoux - M. Coornaert

B - UN CONSTAT DIFFICILE

Fénelon, précepteur du Duc de Bourgogne, avait cherché à convaincre son élève de l'importance d'un dénombrement de la population en lui enseignant ce précepte : "Que dirait-on d'un berger qui ne saurait pas le nombre de son troupeau ? Il est aussi facile à un roi de savoir le nombre de son peuple ; il n'a qu'à le vouloir."

De nos jours, l'opinion publique et la classe politique partagent le point de vue de Fénelon lorsqu'elles s'étonnent de l'absence de statistiques précises sur le nombre d'immigrés vivant en France. Elles y voient une absence de volonté, en ignorant les difficultés de l'entreprise.

Le premier écueil réside dans l'ambiguïté du mot "immigration".

Aux yeux de tous l'immigré est un étranger, mais il n'est pas un étranger de passage comme les touristes, les hommes d'affaires, les étudiants. Il est là avec son histoire personnelle et un regard où se mêlent l'espoir et l'anxiété. Il est là pour travailler.

La définition du Robert est en partie satisfaisante : "L'immigration est l'entrée dans un pays d'éléments démographiques non autochtones qui viennent s'y établir généralement pour y trouver un emploi".

Selon Patrick Weil c'est le séjour, pour une durée minimale et indéterminée d'un individu n'appartenant pas à la communauté nationale qui caractérise la situation administrative et juridique qu'on appelle immigration.

Avant tout, l'immigration est une situation administrative et juridique. Le fait créateur de cette situation est le séjour. Il était autrefois temporaire, il tend très largement à devenir

définitif. Les immigrés sont venus en France, soit pour s'y réfugier, soit pour y travailler, avec l'idée de rentrer chez eux. La plupart d'entre eux ont abandonné cette idée. Leur nostalgie du pays natal est atténuée par les vacances qu'ils y passent. Leur intention de rester est la conséquence d'une préférence mûrement réfléchie. Elle résulte pour une part de la métamorphose de l'immigration qui d'individuelle est devenue familiale.

Ainsi le concept juridique d'immigration n'est plus lié au caractère temporaire du séjour, ni même au travail car beaucoup d'immigrés sont privés d'emploi. Les conditions qui étaient exigées à leur entrée se sont diluées avec le temps et la force d'inertie de l'administration.

Devant un concept si flou l'opinion publique est déroutée. Les vieux réflexes à l'égard de l'étranger quelle que soit son origine, se réveillent. En témoigne cette observation du maire d'une commune rurale qui évoque "les étrangers dans la commune, c'est-à-dire des gens, mêmes français ou voisins, mais qu'on ne connaît pas dans le village". "D'autres maires, très rares, il faut le dire, parlent de "non-naturalisés" ou opposent "les enfants d'immigrés aux français de race très pure".

Le mot "immigré" doit-il pour autant être un terme à bannir et suffirait-il de distinguer entre Français et Etrangers, ceux-ci n'ayant pas les mêmes droits que les citoyens ? Votre rapporteur ne pense pas que ce soit actuellement possible. L'immigré est certes un étranger, mais il est dans une situation d'attente subordonnée à l'intégration plus ou moins réussie, de lui-même et de ses descendants auxquels le "jus soli" procurera un statut différent du sien.

Il existe deux sources principales d'informations sur le nombre d'étrangers vivant en France, l'administration ne tenant pas le compte des immigrés au sens où nous entendons ce mot : le recensement et les statistiques du Ministère de l'Intérieur.

Il est encore trop tôt pour connaître le détail, par nationalités, du recensement de 1990. Mais les commentaires présentés à l'occasion de celui de 1982 conservent tout leur prix.

La connaissance de la nationalité généralement aisée pour les adultes vivant régulièrement en France, ne l'est pas pour leurs enfants.

La Commission présidée par M. Marceau Long a présenté à ce sujet une étude exhaustive à laquelle il convient de se référer.

Deux circonstances, non limitatives, posent bien le problème : la nationalité française est accordée de plein droit aux enfants nés en France de parents étrangers nés eux-mêmes en France, les anciennes colonies étant assimilées sur ce point au territoire national ; les enfants nés en France de parents étrangers qui n'y sont pas nés deviennent français à leur majorité s'ils vivaient en France cinq ans avant celle-ci (1).

L'INSEE laisse aux juges de la nationalité le soin de s'y retrouver dans l'écheveau complexe des lois qui régissent la matière.

Les statistiques du ministère de l'Intérieur ne sont pas basées sur les entrées mais sur la délivrance des titres de séjour. Elles portent sur les titulaires de ces titres et leurs enfants âgés de moins de 18 ans. Elles mesurent la "présence juridique".

Examinons à titre d'exemple l'état numérique du département de la Moselle au 31 décembre 1988. Cent vingt deux nationalités différentes sont prévues sur le bordereau, 84 sont représentées, certaines pour une ou deux unités. Sur 71 975 étrangers, il existait 6 218 allemands de RFA, 550 Belges, 661 Luxembourgeois, ce qui s'explique par les relations frontalières, 28 085 Italiens, 10 305 Marocains, 6 420 Portugais, 9 372 Turcs,

(1) Les déclarations de refus permises dans cette dernière éventualité sont peu nombreuses : 1 500 à 2 000 par an.

1 231 Yougoslaves, 3 915 Espagnols. Au chiffre de 71 965 personnes qualifiées d'étrangères s'ajoutent 19 684 Algériens comptés à part, soit au total 91 659 personnes. Un autre bordereau concerne les réfugiés. Chaque année une statistique nationale est publiée sur la base des bordereaux départementaux.

En 1982, le ministère de l'Intérieur comptabilisait 600 000 étrangers de plus que le recensement. Celui-ci était intervenu après une régularisation de 130 000 résidents illégaux, ce qui le rendait sans doute plus exact que celui de cette année.

Lorsqu'il a été entendu par la mission, le directeur des Libertés au Ministère de l'Intérieur a reconnu que les informations fournies par son administration étaient grossières, tardives et n'avaient pas un degré suffisant de fiabilité. Dans les rapports présentés respectivement par MM. Hannoun, Voisard et Hessel, était préconisée la création d'un Observatoire de l'immigration. Le rapport de la mission de l'Assemblée nationale estime qu'il est souhaitable de faire l'économie d'un tel organisme en utilisant les données possédées par les diverses administrations. Il est vrai que la loi de 1987 accorde à l'INSEE de larges possibilités de centralisation et que dans l'intérêt public des dérogations sont prévues dans la loi du 6 janvier 1978. Cela rejoint le souci du ministère de l'Intérieur de suivre efficacement les dossiers des étrangers.

Dans l'attente du résultat du recensement, les seuls chiffres qu'il soit possible de citer pour établir le nombre d'étrangers actuellement présents en France sont : 4 453 765, pour le ministère de l'Intérieur et 3 462 000, pour l'INSEE.

A ces chiffres s'ajoutent les illégaux au sujet desquels toutes les spéculations sont permises. Leur estimation est en grande partie basée sur le nombre de rejets opposés par la commission de Recours. Il est certain également que des "touristes" et des étudiants restent au-delà de la durée autorisée de leur séjour. Selon le préfet de la Seine-Saint-Denis son département abriterait environ 60 000 clandestins. Enfin il faut tenir compte de la perméabilité des frontières, ainsi que de la florissante industrie des faux papiers. Selon M. Barreau, directeur de l'OMI (Office des migrations internationales), ils seraient quelques 10 000 par an et en tout 150 000. Des chiffres beaucoup plus importants sont cités qui ne

tiennent pas compte des activités des services de Police et des Parquets dont la mission a eu plusieurs fois l'occasion d'apprécier l'efficacité.

L'immigration des pays européens est considérée comme parfaitement réussie par la quasi-totalité des maires consultés par la mission. Elle se rattache à l'intégration paraissant actuellement idyllique, alors qu'elle fut si difficile, des polonais, italiens et espagnols, vivant en France avant la seconde Guerre Mondiale. L'immigration européenne est devenue une migration interne à l'Europe. La démocratisation et la nouvelle prospérité des pays d'origine, devenus eux-mêmes pays d'immigration, rendent le retour plus facile. La place de cette immigration est encore très importante puisque les chiffres sont les suivants : 850 000 Portugais, 350 000 Espagnols et 350 000 Italiens.

Dans leurs réponses les maires opposent souvent cette immigration à celle venant des pays non-européens, dont les populations seraient les suivantes sur le plan national : Algérie 800 000, Maroc 550 000, Tunisie 250 000, Turquie 135 000 (ce chiffre paraît être minoré), Pakistanais 5 500, Tamouls 30 000, Sud-est asiatique : 125 000.

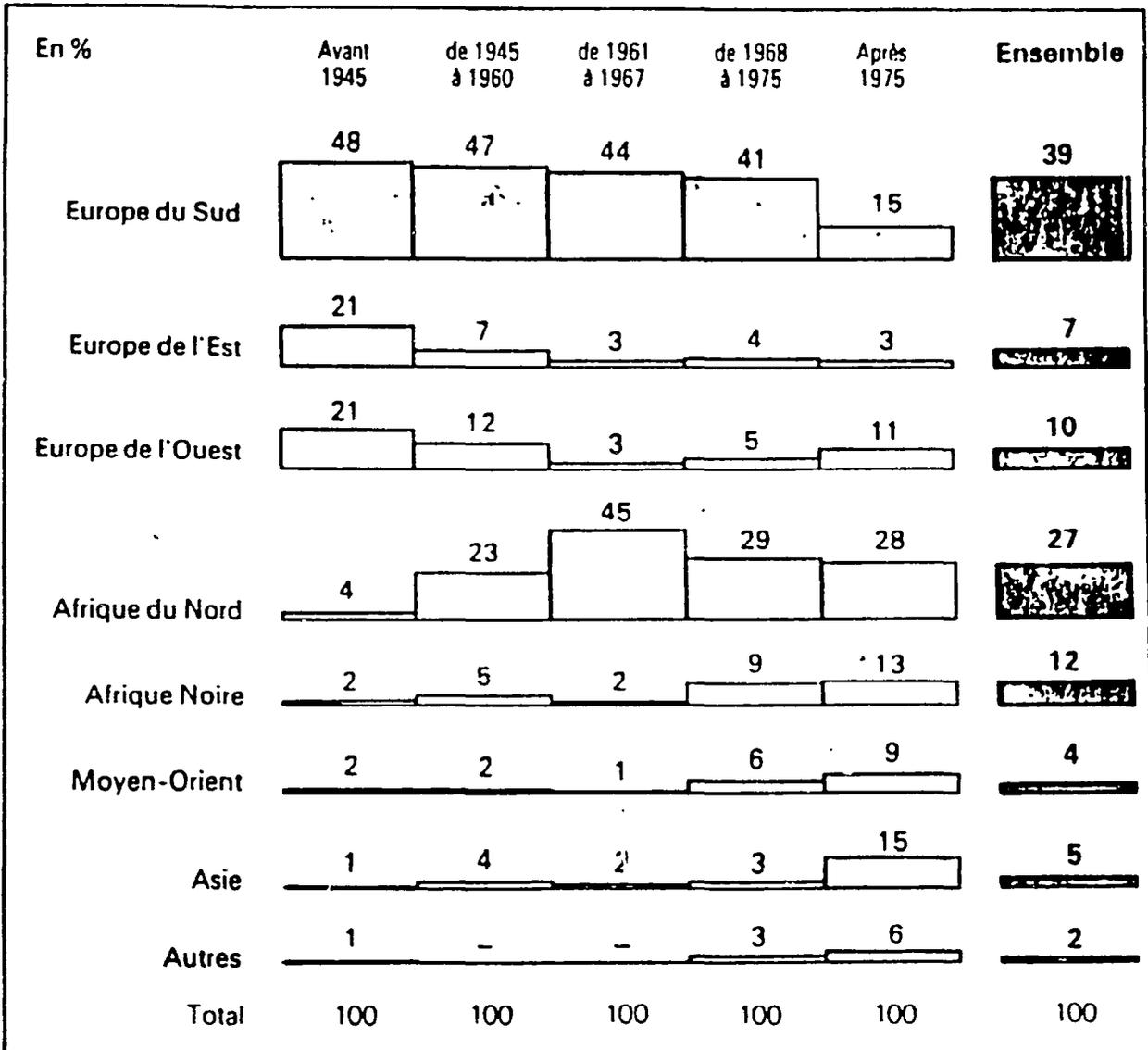
Les chiffres sus-indiqués sont des ordres de grandeur. Il serait anormal d'en tirer des conséquences au km². Il est bien connu que de nombreux départements ont très peu d'immigrés sur leur sol.

Pour porter un jugement sur l'importance globale de l'immigration sur le plan national, il faut tenir compte qu'elle ne peut pas être appréhendée dans un instantané. Elle n'est pas statique, elle est mobile, extensible, dynamique. Alors qu'elle est sédentarisée elle doit être vue à travers les générations plus que par l'intermédiaire des seuls individus. Selon Tocqueville : "Dans les démocraties, chaque génération est un peuple nouveau..". Cela est encore plus vrai pour les générations issues de l'immigration.

La difficulté de l'analyse est illustrée dans les deux tableaux ci-dessous.

Figure 1.1 - Les immigrés d'Europe représentent la majorité de l'immigration en France

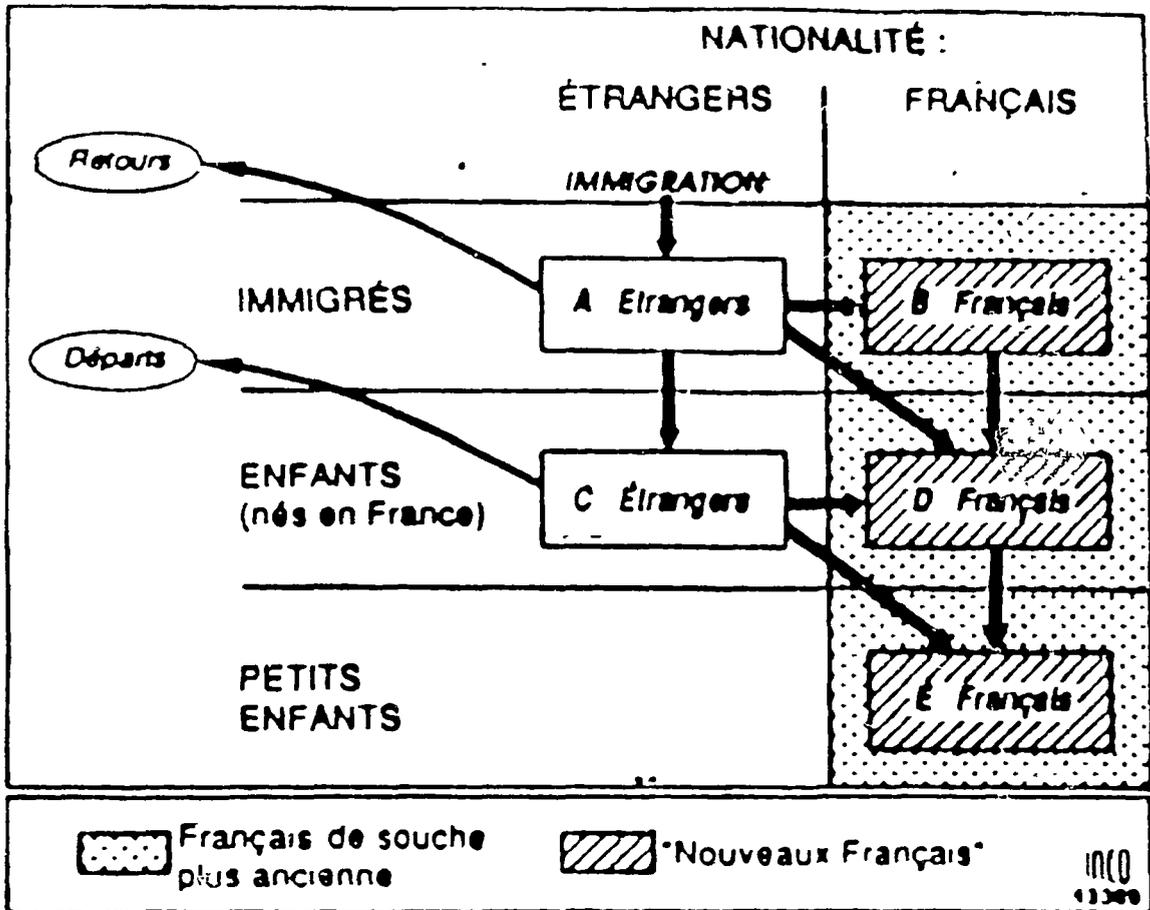
Part des immigrés par zone d'origine et période d'arrivée



Source : Insee, enquête Étude des conditions de vie 1986-1987

Champ : Ensemble des personnes adultes nées hors de France, des DOM-TOM et d'Afrique du Nord pour ceux qui ont leurs deux parents français

Lire ainsi : En couleur, pour chaque zone d'origine les pourcentages supérieurs à la moyenne toutes périodes confondues, donc mise en évidence des périodes où les arrivées ont été les plus importantes



"Population et sociétés décembre 1989, n° 241"

Pour figurer les mécanismes du droit français, le schéma ci-dessus croise la nationalité, en colonnes, et la succession des générations en lignes.

- Les rectangles représentent les effectifs de population (mais non leur importance relative).

- Les flèches horizontales symbolisent les acquisitions de nationalité,

- les flèches verticales symbolisent les naissances d'enfants ayant la nationalité de leurs parents,

- les flèches obliques symbolisent les naissances d'enfants dont la nationalité d'origine est française, et dont un des parents au moins est étranger.

Le premier provient de "Données Sociales 1990" (Etude de M. Jean-Louis Borrosowski). Il laisse apparaître le poids encore primordial de l'immigration d'origine européenne.

Le second publié dans Population et Statistiques (Décembre 1989) sous le titre "l'imbroglio statistique" et dont l'auteur est Mme Tribalat permet de mieux comprendre sur trois générations l'influence non quantifiée du droit de la nationalité. L'auteur fait remarquer que sous l'effet des mariages mixtes et des acquisitions de nationalité, les catégories B et D, puis E, prennent une importance grandissante. Lorsque le courant d'immigration se tarit, l'absence de renouvellement migratoire entraîne un vieillissement de la population étrangère adulte sans que la relève soit assurée par la jeunesse puisque celle-ci vient grossir les rangs des Français. Ce phénomène a été observé pour le courant polonais et est aujourd'hui à l'oeuvre pour les courants espagnol, italien et algérien.

Il est utile de rappeler que les jeunes Beurs, dont la mission a été heureuse de rencontrer des représentants, sont très peu nombreux à mettre en doute leur nationalité française. Ils représentent actuellement de 450 000 à 500 000 personnes. Ils ont paru à la mission être un élément important du renouvellement de la vitalité de la Nation.

Ainsi que le souligne l'auteur de l'article de Population et Statistiques l'apport démographique de l'immigration étrangère peut continuer de croître alors même que la population étrangère proprement dite diminue.

Des informations sur les flux ont été fournies par M. Barreau. L'OMI contrôle d'une manière effective les migrations saisonnières (qui sont hors-bilan) ainsi que les regroupements familiaux. Selon son Directeur, il y a 120 000 "procédures d'entrée" par an, y compris l'OFPPA. Le solde migratoire est de 100 000 par an, alors qu'il était de 300 000 avant 1974.

Le questionnaire adressé aux maires de France n'était pas destiné à établir un dénombrement précis mais seulement des tendances évolutives. Le résultat complet du dépouillement des

réponses figure en annexe. Le total de la population qu'elles concernent est de 24 642 390 habitants. Dans 6 990 communes représentant 19 321 697 habitants vit une population immigrée. Selon 5 181 maires représentant 11 911 437 habitants, cette population est stable. Elle serait par contre en extension dans 658 communes, représentant 5 552 470 habitants et en régression dans 658 représentant 1 499 217 habitants.

Pour 2 447 communes (8 996 448 habitants) l'immigration est antérieure à 1970.

Les réponses aux questionnaires et les déplacements qu'elle a effectués ont confirmé à la mission, s'il en était besoin, que le problème de l'immigration est lié avant tout à l'urbanisation. Quelques immigrés dans une petite commune, quelle que soit leur origine, sont acceptés sans difficultés. Des maires ont fait part de leur désir de voir s'installer des immigrés qui puissent revitaliser la collectivité dont ils ont la charge et dont ils déplorent le déclin démographique.

L'immigration est concentrée dans quatre régions françaises, dans ces régions, dans certaines villes, et dans ces villes, dans certains quartiers.

La région Nord-Pas de Calais compte, sur quatre millions d'habitants, 200 000 étrangers, dont 40 % de la CEE. Le seul département de Seine Saint Denis avec 1 348 000 habitants, a 297 000 étrangers, dont 20 % de la CEE.

Il existe ainsi des disparités flagrantes qui obligent à revenir à la micro analyse, tout en exprimant des réserves sur la généralisation de ses résultats.

Les informations collectées par la mission lui permettent de citer des exemples significatifs.

Les villes de Dreux et Vernouillet ont des obligations de gestion sociale de l'immigration qui les obligent à une stricte observation des flux. Les populations qu'elles abritent ont varié de la manière suivante entre 1970 et 1989 :

Pays d'origine	1970	1989	
Espagne	774	170	
Italie	362	159	
Portugal	975	1 535	(2120 en 1980)
Europe de l'Est	163	152	
Algérie	443	660	(1510 en 1980)
Maroc	644	4 870	
Tunisie	147	547	
Afrique noire	3	994	
Moyen Orient	30	1 949	
Turquie	22	1 915	
Extrême-Orient	6	405	
Pakistanaï	0	302	

Alors que le pourcentage de la population étrangère est pour la France de 7 à 8 %, et pour l'ensemble du département d'Eure et Loir, de 6,6 %, il est de 25,16 % à Dreux. Du 1er janvier 1990 au 30 avril 1990, 228 nouveaux habitants étrangers étaient recensés dont 60 marocains, 11 pakistanaï, 69 turcs, 19 zairoï, 9 angolais et 60 divers.

La diversité des populations enregistrées dans l'agglomération de Dreux-Vernouillet illustre le propos de M. Barreau selon lequel l'immigration connue par notre pays n'est plus provoquée par des relations historiques ou de voisinage.

La mission a reçu de la région Guyane une étude des plus intéressantes qui rappelle que le problème n'est pas seulement métropolitain.

Dans ce vaste territoire, l'immigration doit être considérée comme partie intégrante d'un plan général de développement économique. Le président du conseil régional, notre collègue Georges Othily, déplore l'apport régulier par boeings, d'européens, de brésiliens, ainsi que la perméabilité des frontières

avec le Surinam et le Brésil. L'arrivée massive de 14 000 haïtiens est lourde de conséquences, sur une population de 72 000 habitants.

L'exemple le plus caractéristique qu'ait connu la mission en ce qui concerne un quartier dont la population est d'origine immigrée, est celui des Bosquets à Montfermeil. Il comprend 9 000 résidents à 85 % étrangers, répartis dans 1 550 appartements en copropriété, sur 3 % de la superficie totale de la commune qui compte elle-même 28 000 habitants.

Parmi les réponses des assemblées consulaires celles des chambres de métiers sont souvent très intéressantes. Nous retiendrons celle de la chambre de métiers des Hauts de Seine, département de la région Ile de France où le nombre d'artisans étrangers est le plus élevé ; 12 806 artisans sont français, 2 253 sont étrangers (Espagne : 108, Italie : 257, Portugal : 702, Maghreb : 704, autres pays : 842).

Le tour d'horizon auquel a procédé la mission lui a permis un constat très imparfait. Il existe cependant un seuil critique très variable au-delà duquel naissent les incompréhensions et les rejets.

Ce seuil est parfois évoqué mais non quantifié dans les observations que les maires ont cru d'eux-mêmes devoir présenter. Certains ne parlent que du "pourcentage d'étrangers qui est de plus en plus mal supporté par la population même si on ne constate ni racisme ni violence". D'autres évoquent le "seuil de tolérance maximal déjà atteint" ou encore le "seuil dangereux".

Des réponses sont plus précises : elles évaluent le seuil à 5 %, 10 %, 20 %, 25 % de la population totale. Pour les responsables des communes où le "seuil" est dépassé, l'immigration est un impératif absolu. Lorsque le maire estime que le seuil est atteint, il justifie sa position par la nécessité de pouvoir régler dans les meilleures conditions les problèmes que pose déjà la présence étrangère dans la commune. Souvent, ce sont les municipalités les plus ouvertes à une participation des étrangers à leur conseil municipal qui exigent une politique d'arrêt strict de l'immigration nouvelle.

La mission a également ressenti la crainte que si l'intégration échouait, se constituent des communautés marginales dangereuses pour l'ordre public.

En conclusion de cette première approche, elle est amenée à considérer que si la conduite d'une politique d'immigration est nationale, ses conséquences sont d'abord ressenties sur le plan local.

Ne serait-il pas temps de prendre des mesures pour arrêter l'urbanisation, la course au plus grand nombre d'habitants, génératrices de tristes banlieues ? Dans la deuxième partie du rapport relative à l'intégration, des suggestions seront présentées à ce sujet.

C - LES AVERTISSEMENTS DE LA DEMOGRAPHIE

La part de l'immigration dans le renouvellement de la population en France a été de 74,4 % entre 1921 et 1931 (conséquence de la perte de 1 390 000 hommes durant la première guerre mondiale), de 30,58 % entre 1968 et 1975, de 14,4 % entre 1975 et 1982. L'évolution intercensitaire à la date du recensement de 1990 sera bientôt connue.

Le rapport HESSEL considère que l'immigration a été indispensable pour atténuer les effets de la dénatalité. Il met en garde contre une réaction à l'égard d'une "fécondité d'invasion" en soulignant que le coefficient d'apport migratoire en France est sensiblement inférieur, en longue période, à celui d'autres pays occidentaux.

L'apport étranger représente ainsi une contribution notable au maintien de la natalité et au freinage du processus de vieillissement.

Cette considération ne doit pas être perdue de vue dans une réflexion relative à l'immigration et à l'éventuel choix d'une politique la concernant.

Sans l'apport étranger dans une France métropolitaine qui compte actuellement 56,6 millions d'habitants (et non de Français), notre pays ne pourrait prétendre au rang qui est actuellement le sien dans le monde.

Selon M. Chesnais, entendu par la commission de la Nationalité, sa collègue de l'INED (Institut national d'études démographiques), Mme Tribalat a calculé que sans l'apport migratoire sous toutes ses formes depuis cent ans, la population française serait actuellement de 45 millions d'habitants.

Qu'en serait-il pour le futur si notre pays était totalement fermé aux apports extérieurs comme le souhaitent vivement certains de nos compatriotes ? Toutes projections comparatives sont aléatoires, mais la question mérite d'être posée.

Cela d'autant plus que la France est le deuxième pays d'Europe par la superficie, après l'Union Soviétique. L'unification de l'Allemagne fait de notre voisine un pays de 80 millions d'habitants, mais elle n'a que 357 325 km² contre 550 000 km² pour la France.

Notre pays n'a pas la population correspondant à l'ampleur de sa superficie. Sur ce point, l'habitude de parler de densité au km² est trompeuse. Il suffit de retirer les départements de la région Ile de France pour que la densité nationale passe de 102 à 80 habitants au km².

A la fin du XVIII^e siècle les Français étaient 26 millions. A la même époque, la Grande-Bretagne comptait 9 millions d'habitants, pour une superficie inférieure de moitié. La population française n'a fait que doubler en deux siècles, alors que la population britannique a sextuplé, tout en essaimant en Amérique du Nord et dans plusieurs pays du Commonwealth.

Il serait irréaliste de croire possible de conserver longtemps de vastes espaces sans hommes. Notre pays situé à l'extrémité du Continent est un des plus anciens centres de civilisation. Les circonstances favorables à son essor, climat, géographie, sont toujours identiques.

Le goût des étrangers pour des acquisitions immobilières en diverses régions françaises est significatif. Le phénomène ressort plus de la situation de "double résidence" que de celle des "résidences secondaires" telle que nous l'avons longtemps connue.

La double résidence devient un facteur caractéristique de l'immigration européenne et notamment portugaise (1). Elle est accélérée par les progrès des transports et des télécommunications.

"L'Europe de la libre circulation en facilitant la réversibilité des mouvements à l'intérieur de l'espace européen facilite l'éclosion en Europe d'espaces intégrés se situant au-dessus des frontières nationales" (2).

Le flou créé par ces espaces intégrés conduira sans doute à une modification des calculs démographiques.

Chaque année depuis 1967, le Ministère de la Santé et de la Protection Sociale présente un rapport préparé par l'Institut National d'Etudes démographiques.

Dans la préface du 18ème rapport, concernant 1988, le ministre souligne que l'indice de fécondité est au même niveau qu'en 1987 soit 1,82 enfant par femme, ce qui est inférieur au taux nécessaire pour un renouvellement à l'identique de la population. Il remarque une baisse des naissances d'étrangers, l'apport de ces naissances étant évalué à dix pour cent du total. Le gain annuel en espérance de vie est de 0,3. La population française s'est accrue par naturalisation de 42 000 personnes en 1988. Les naissances hors-mariage sont en croissance, 24,1 % du total, contre 21,9 % l'année précédente et... 6 %, il y a 20 ans.

Les conclusions du rapport annuel sont trop rapidement oubliées. Il serait souhaitable qu'il soit déposé devant le Parlement avec la même solennité que celui de la Cour des Comptes, et qu'il donne lieu à un débat parlementaire avec le ministre responsable.

De même, la démographie qui a été longtemps une spécialité très française devrait faire l'objet d'un enseignement plus

(1) C. CASTRO-ALMEIDA - Immigration et espaces de mobilité en Europe - Le cas de l'immigration portugaise en France - Espaces et sociétés n° 54-55 - Editions l'Harmattan.

(2) Selon une étude de la Fédération des Agents Immobiliers le nombre de résidences achetées en France par des étrangers a été : 1987 : 2 000, 1988 : 4 000 1989 : 11 500. On évoque le chiffre de 19 000 pour 1990. Le prix moyen pondéré des acquisitions tend à baisser de 500 000 F en 1987 à 390 000 en 1989.

généralisé. Cette discipline n'a pas dans les Facultés la place qui lui revient.

Si nous devons être préoccupés par la situation démographique de la France celle des autres pays, surtout s'ils sont nos voisins, ne saurait nous laisser indifférents.

Les pays les plus pauvres sont les plus insouciants et ont le plus d'enfants.

Une population double en 70 ans, 35 ans, 23 ans, ou 17 ans 1/2 selon qu'elle croît de 1 %, 2 %, 3 % ou 4 % par an.

Au cours de son audition par la mission, M. Jean-Marc Sauvé, Directeur des Libertés Publiques du ministère de l'Intérieur, a évoqué l'explosion de la population mondiale au cours des soixante prochaines années.

En 2025, la population de la Communauté Européenne sera passée de 322 millions à l'heure actuelle à 306 millions d'habitants... celle de l'Afrique de 555 millions à 1,6 milliard.

M. Sauvé a souligné que nous vivons dans une forte croissance des pressions migratoires et que le destin de la France est inséparable de celui des autres pays de l'Europe de l'Ouest. Il est vrai que la croissance et la jeunesse des populations de la bordure Sud de la Méditerranée sont impressionnantes. Prenons comme seul exemple la comparaison entre le nombre de naissances en France et en Algérie :

	France	Algérie
1963	869 000	520 000
1973	857 000	839 000
1983	750 000	990 000

Depuis 1983 l'écart n'a cessé de s'élargir.

L'avenir de la France est inscrit dans ses registres d'Etat Civil.

Le président de l'INED a souligné que "notre solde de natalité est le double de celui des étrangers, ce qui est bien". Il a ajouté que dans dix ans, il n'en serait plus de même et que les générations les plus nombreuses font le plus d'enfants.

Il a prôné une politique en faveur de la natalité ce qui correspond à une très ancienne préoccupation du Sénat.

Quelle que soit cette politique elle ne pourrait compenser une perte brutale des apports de population procurés par l'immigration.

Il n'a pas échappé aux parlementaires que de nombreux départements inaugurent plus de maisons de retraite que d'écoles.

D - CROISSANCE PROBABLE DES FLUX VENANT DE L'EUROPE DE L'EST ET DES PAYS D'AFRIQUE

Les migrations humaines sont un facteur permanent de l'Histoire du Monde.

Elles ont été provoquées par la famine, l'oppression, et aussi le goût de l'aventure.

Au siècle dernier et au début du siècle près de 50 millions d'Européens ont quitté leurs pays pour traverser l'Atlantique et constituer la grande nation américaine. Des lignes de navigation ont alors transporté dans des conditions inconfortables le "fret humain".

Les conquêtes coloniales ont également provoqué des courants de population vers les pays d'outre-mer. Ces courants se sont inversés après la décolonisation.

Les victimes des guerres et de l'oppression sont encore nombreuses. Quel que soit le poids qu'ils paraissent représenter, les réfugiés sont en nombre relativement réduit en Europe : 532 000. Ce chiffre est à comparer avec ceux du Soudan (1 164 000), de la Somalie (700 000) ou du Pakistan (2 400 000). Les images télévisées de l'exode des travailleurs immigrés à la suite de la crise du Golfe sont plus éloquentes que n'importe quelle statistique.

La France comme tous les autres pays développés a glissé dans l'internationalisation. Les compagnies multinationales créatrices d'emploi et de circuits financiers sont accueillies favorablement. Les compagnies françaises s'installent elles-mêmes à l'étranger.

Pour illustrer cette réalité de l'internationalisation notre collègue Jean Delaneau a cité une étude faite parmi les 800 élèves du collège de la ville de Chateau-Renault dont il est le maire. Il était

demandé aux élèves dans quels pays ils avaient encore de la famille : quarante pour cent d'entre eux en possédaient hors de l'hexagone.

Les migrations humaines ont maintenant des vecteurs qui sont autant de facteurs de proximité.

Aux moyens de transports traditionnels, se sont ajoutés l'automobile et l'avion. Après la télévision, la première acquisition souvent réalisée par les immigrés est la voiture.

Les capacités de transport aérien s'accroissent d'année en année. La concurrence renforcée qui devrait naître de l'Acte unique laisse prévoir une plus grande expansion dans des espaces aériens pourtant saturés.

Près de 45 millions de passagers sont passés en 1989 par les aéroports de Paris. Au total 287 compagnies aériennes, représentant 94 nationalités différentes ont opéré depuis leurs plateformes.

A titre d'exemple nous présentons ci-dessous l'activité des lignes d'Air France sur l'Afrique du Nord en 1989, telle qu'elle se trouve décrite dans son dernier rapport annuel.

Le trafic sur les lignes d'Afrique du Nord, dont la progression avait repris en 1988, a de nouveau augmenté en 1989. Pour une offre en augmentation de 4,0 %, il a progressé de 10,5 %. Le coefficient moyen d'occupation des vols a atteint le niveau record de 70,6 % (66,5 % en 1988).

Globalement, le trafic régulier et supplémentaire a augmenté sur les trois pays du Maghreb, alors que le trafic charter diminuait, notamment sur la Tunisie et le Maroc.

Réseau Afrique du Nord

Résultats	1988	1989	1989/1988
Nombre de passagers transportés	1 745 741	1 920 204	+ 10,0 %
Sièges kilomètres offerts	3 398 701	3 534 946	+ 4,0 %
Passagers kilomètres transportés (en milliers)	2 259 950	2 496 803	+ 10,5 %
Coefficient d'occupation 1988-1989	66,5	70,6	+ 4,1 %

Algérie

Alors que la progression de l'offre a été limitée à 1,5 %, le trafic a très fortement progressé (+ 11,5 %) par rapport à 1988. Les ventes ont augmenté au départ d'Algérie (+ 24 %) alors qu'elles ont légèrement diminué au départ de France (- 2 %).

Le coefficient moyen d'occupation des vols a atteint 75,5 % (73,8 % sur les lignes entre Paris et l'Algérie et 78,2 % sur les lignes reliant la Province et l'Algérie), supérieur de 6,8 points à son niveau de 1988.

Ces résultats sont essentiellement dus à la limitation très stricte de l'offre d'Air Algérie.

Maroc

Sur le Maroc, la progression du trafic (+ 8,7 %) a été supérieure à celle de l'offre (+ 6,8 %). Le coefficient moyen d'occupation des vols a atteint 62,5 % (61,5 % en 1988).

Sur la ligne reliant Paris à Casablanca, Agadir et Marrakech, désormais assurée par des Airbus, le coefficient moyen d'occupation des vols a atteint 64,8 %.

Sur les lignes entre les métropoles régionales et le Maroc, en raison d'une forte concurrence, notamment des compagnies

charters, le trafic n'a augmenté que de 3,0 % alors que l'offre était supérieure de 5,4 % à celle de 1988. Le coefficient moyen d'occupation des vols a diminué de 1,2 point et s'est établi à 53,9 %.

Tunisie

L'offre sur la Tunisie a augmenté de 7,5 % par rapport à 1988 et le trafic a largement suivi (+ 9,7 %). Le coefficient moyen d'occupation des vols a progressé de 1,3 point (68,6 % au lieu de 67,3 %).

Sur les lignes reliant la province à la Tunisie, la compagnie a conclu un accord d'exploitation conjointe avec Tunis Air pour la desserte de la liaison Tunis-Lille, exploitée avec un appareil de Tunis Air. Cette expérience, lancée tardivement, devrait donner ses premiers résultats en 1990.

"L'axe Paris-Marseille-Alger, a d'abord été un trajet migratoire, puis un trajet de transports de capitaux, il est maintenant un axe de circulation des personnes" (1).

Toutes proportions gardées, il est possible de dire que les liaisons aériennes, par compagnies régulières ou charters, d'Etat à Etat, ou de ville à ville, ont la même importance que la création des chemins vicinaux que la loi de 1881 reconnut d'intérêt public et qui fut parmi les agents les plus importants de la transformation de la France française.

Ces observations préliminaires ont pour objet de souligner que les interactions internationales ont, pour se développer, des facilités qu'elles n'ont jamais connues auparavant. Le brassage d'êtres humains de nationalités différentes concerne les touristes, les hommes d'affaires, mais aussi ceux qu'on appelle "les immigrés".

(1) Liberté de circulation, souveraineté du territoire, et droit de la personne - J. COSTA LACOUX - M. CODAERT déjà cité.

La circulation des hommes connaît des constantes et aussi des pointes. Dans la prise en compte de lignes directrices pour une politique de l'immigration, il est utile de s'interroger sur des évolutions possibles, de même que nous l'avons fait pour la démographie.

Il serait présomptueux de dresser un tableau mondial des "risques ou des chances" pouvant influencer sur les pressions migratoires que la France et plus généralement les pays de la CEE peuvent avoir à connaître dans un avenir proche. Les situations des pays de l'Afrique du Nord et de l'Afrique Subsaharienne avec lesquels nous avons des liens historiques, retiendront seules notre attention. Nous évoquerons aussi les pays de l'Est avec lesquels nous partageons maintenant le même idéal démocratique.

Il s'agit d'un état des lieux qui se veut objectif. Il suscite à la fois des inquiétudes et des espoirs.

Qu'elle soit motivée par la démocratisation et la libéralisation de régimes est-européens, ou qu'elle soit justifiée par la précarité des conditions économiques et sociales propres aux pays d'Afrique subsaharienne ou du Maghreb, la croissance à venir des flux migratoires semble inévitable.

1. Conséquences, sur le plan migratoire, des changements intervenus en Europe de l'Est

a) La libéralisation des réglementations est-européennes en matière d'émigration et de circulation des personnes

Une constatation s'impose : les pressions auxquelles ont été soumis les gouvernements communistes d'Europe de l'Est, et qui ont eu pour conséquence les "révolutions" -ou, dans certains cas, les évolutions- constatées à la fin de l'année 1989, sont dues en grande partie aux exigences des populations concernées en matière de libre circulation et d'émigration.

C'est pourquoi les autorités issues des changements survenus en Europe de l'Est ont pris des mesures libérales en matière d'émigration, fréquemment avalisées par un cadre législatif ou réglementaire rénové.

a1) L'assouplissement du régime de délivrance des visas de sortie et des passeports a permis de supprimer les obstacles bureaucratiques apportés à la libre circulation et à l'émigration par les précédents régimes.

Cette évolution résulte des mesures suivantes : loi hongroise des 26-27 septembre 1989, "plan gouvernemental" tchécoslovaque du 14 novembre 1989, loi soviétique du 13 novembre 1989, déclaration du Gouvernement est-allemand du 11 janvier 1990.

Etant donné la rapidité et l'imprévisibilité des évolutions est-européennes, les réglementations commentées ci-après sont susceptibles d'avoir été modifiées au moment de la publication du présent rapport. Néanmoins, elles indiquent les orientations nouvelles issues des événements de 1989.

. Ainsi, la loi hongroise des 26-27 septembre 1989 reconnaît aux citoyens hongrois le "droit fondamental de choisir librement leur lieu de résidence, d'émigrer de Hongrie et d'y revenir", alors que le système précédent limitait à 90 jours la durée des voyages à l'étranger, et réservait le droit d'émigrer aux personnes rejoignant des parents établis à l'Ouest. Parallèlement, la réglementation hongroise relative aux passeports a également été libéralisée.

. Entrée en vigueur le 1er janvier 1990, la réforme tchécoslovaque, annoncée le 14 novembre 1989 par le Premier ministre de l'époque, M. Adamec, supprime toute limite au nombre de voyages à l'Ouest des citoyens tchécoslovaques.

S'agissant des formalités administratives préalables à la sortie du territoire, celles-ci sont considérablement simplifiées, puisqu'il suffit désormais d'être titulaire d'un passeport sans exigence de visa de sortie, même si des opposants ont estimé que la délivrance

et la confiscation des passeports demeuraient, pour les autorités tchécoslovaques, un moyen de réguler les voyages à l'étranger.

. La loi soviétique du 13 novembre 1989 lève les restrictions à l'émigration et aux voyages qui résultaient de la réglementation précédemment en vigueur. Celle-ci subordonnait l'autorisation de sortie du territoire de l'URSS à l'aval de l'employeur du candidat au voyage, à l'accord de ses parents, et à l'existence d'une invitation de son hôte à l'étranger, certifiée conforme par le ministère des affaires étrangères du pays concerné.

La loi adoptée par le Soviet Suprême le 13 novembre 1989 supprime ces obstacles à l'émigration. Elle assouplit la restriction, précédemment en vigueur, dont étaient l'objet les Soviétiques ayant connaissance de secrets d'Etat. Ceux-ci ne peuvent désormais se voir refuser l'autorisation de quitter l'URSS que pendant une période de 5 ans après leur dernier contact avec des informations sensibles. Cette disposition semble toutefois permettre aux autorités soviétiques, à travers la détermination du degré de confidentialité des informations justifiant le refus de sortie du territoire, d'interpréter la loi du 13 novembre 1989 dans un sens limitatif.

D'autre part, la loi du 13 novembre 1989 assouplit la réglementation opposable aux juifs soviétiques, en levant pour ceux-ci l'obligation de renoncer à la citoyenneté soviétique s'ils se rendent en Israël, et en supprimant la contrepartie de 500 roubles préalable, avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, à la délivrance d'un visa.

Dès avant que n'intervint l'Unification allemande, le régime de la circulation des citoyens de l'ex-RDA avait été considérablement libéralisé par la loi est-allemande du 11 janvier 1990, qui disposait que "chaque citoyen de la République démocratique allemande a le droit de voyager à l'étranger à n'importe quel moment, et d'obtenir à cet effet un passeport de la RDA". Conformément aux obligations souscrites par les Etats membres de la CSCE (Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe), la loi du 11 janvier 1990 précisait en outre que tout citoyen pourrait retourner en RDA à tout moment. Les seules limites à la délivrance des passeports concernaient les personnes ayant fait l'objet de poursuites judiciaires.

a2) *L'ouverture des frontières des pays de l'Est* procède de la volonté des nouveaux dirigeants de supprimer tout obstacle physique à la circulation des personnes.

Dans trois pays, l'ouverture des frontières a été totale, et a constitué un événement médiatique considérable.

. En décidant, le 11 septembre 1989, d'ouvrir la frontière qui la sépare de l'Autriche, la Hongrie a favorisé, dès avant la suppression de la frontière inter-allemande, l'exode des citoyens est-allemands. Cette décision, qui violait l'accord conclu en 1969 avec la RDA, au terme duquel chacun des deux gouvernements s'engageait à interdire l'émigration vers l'Ouest des ressortissants de l'autre partie, a exercé une influence directe sur la chute du Gouvernement est-allemand.

. L'ouverture du mur de Berlin, le 9 novembre 1989, a supprimé les obstacles à la circulation vers l'Ouest des habitants de l'ex- RDA. Avant cette date, la Tchécoslovaquie avait certes permis à de nombreux Allemands de l'Est de se réfugier en RFA, mais l'ouverture de la frontière interallemande a eu un retentissement et une portée bien supérieurs.

Quant à la Tchécoslovaquie, elle a, à la fin de novembre 1989, démantelé les postes-frontières militaires situés le long de la frontière austro-tchécoslovaque, permettant ainsi la libre circulation de ses citoyens vers l'Ouest.

Dès lors, les flux migratoires en provenance d'Europe de l'Est, confortés par ces mesures de libéralisation, ont crû à un rythme qui ne peut laisser les occidentaux indifférents.

b) L'augmentation sensible des flux migratoires en provenance d'Europe de l'Est

Les motivations des candidats est-européens à l'émigration tiennent tantôt à des raisons économiques, tantôt à des motifs politiques et, parmi ceux-ci, à la radicalisation des conflits interethniques qui se manifestent dans la plupart de ces pays.

b1) L'ancienne République démocratique allemande a probablement représenté l'exemple le plus évident de la force des motivations économiques. Bien que la RDA puisse être considérée

comme l'élément le plus prospère de l'ensemble constitué par les anciens satellites de l'URSS, il est incontestable que l'attrait exercé par la richesse ouest-allemande a fini par rendre le niveau de vie est-allemand intolérable pour de très nombreux citoyens de l'ex République démocratique allemande.

Avant 1986, entre 40 000 et 100 000 fugitifs et retraités d'Allemagne de l'Est étaient accueillis en RFA. Ce nombre a été porté à 350 000 pour la seule année 1989.

L'ouverture des frontières par les autorités est-allemandes a ainsi provoqué un exode massif puisque l'on évaluait encore, au début du mois de mars 1990, à 2 000 par jour le nombre de citoyens de RDA émigrant à l'Ouest. 500 000 personnes auraient rejoint la RFA avant l'été 1990.

L'exode concernant au premier chef les travailleurs qualifiés et les professionnels libéraux est-allemands, la reconstruction économique de la partie orientale de l'Allemagne semble être fortement compromise par ce phénomène.

b2) Plusieurs pays illustrent les conséquences des conflits interethniques sur l'augmentation des flux migratoires.

. La loi soviétique du 13 novembre 1989 aura pour effet un accroissement substantiel du nombre d'émigrés soviétiques, puisque, pour les neuf premiers mois de 1989, ce nombre était évalué à 118 126 à comparer aux 108 000 émigrés sur l'année pleine (1988), et que l'on prévoit 500 000 à 600 000 émigrés soviétiques en 1990.

Il est probable que, dans le cas des émigrés soviétiques, les motifs économiques soient beaucoup moins puissants que les raisons d'ordre politique. En effet, la nouvelle législation soviétique semble avoir une grande incidence sur des groupes religieux -juifs, pentecôtistes- ou ethniques -Allemands, Arméniens- auxquels l'URSS n'a jamais offert de conditions vraiment favorables. La récente loi sur la liberté des cultes est cependant susceptible à terme de modifier cette situation.

A eux seuls, les juifs ont représenté quelque 18 % des émigrés soviétiques en 1988. Entre août 1989 et mars 1990, 6 756 d'entre eux ont quitté l'URSS. 10 % des émigrés soviétiques en 1988

étaient des Arméniens. Quelque 5 000 d'entre eux ont quitté l'Union soviétique pendant les quatre premiers mois de 1989.

Quant aux Allemands, ils constituent, avec 43,5 % des émigrés soviétiques en 1988, le groupe le plus frappé par la tentation d'émigrer. Pendant les cinq premiers mois de 1989, 27 000 membres de cette communauté ont choisi de quitter l'URSS.

Ce sont néanmoins les pentecôtistes qui présentent l'évolution la plus impressionnante. Avec 35 000 émigrés pendant les quatre premiers mois de 1989, ils triplent le nombre annuel précédemment observé de 10 000 émigrés.

. En Bulgarie, les premières manifestations de rue ont été pour réclamer le départ des musulmans. Le nombre de réfugiés bulgares arrivés en Turquie entre mai et septembre 1989, s'élèverait d'après un rapport au conseil de l'Europe à 308 136. Parmi eux, quelques 100 000 seraient retournés en Bulgarie. Malgré le rétablissement fin août 1989 des visas d'entrée de nouveaux réfugiés arrivent chaque jour.

. Les minorités hongroise et allemande de Roumanie sont à l'origine de flux migratoires importants. Plus des deux-tiers de quelque 20 000 citoyens roumains ayant demandé à résider en Hongrie appartenaient à l'ethnie hongroise. Quant aux Roumains d'origine allemande, ils sont 11 000 à avoir quitté la Roumanie. Le Gouvernement ouest-allemand a dû acquitter au Gouvernement roumain (avant les événements de décembre 1989) une "rançon" de 6 500 dollars pour chaque Roumain d'origine allemande autorisé à quitter le pays.

La minorité tzigane sédentarisée tend à retrouver ses habitudes de nomadisme. Elle est maintenant largement présente en Allemagne.

c) Conséquences pour la France des changements constatés à l'Est

Bien que les événements est-européens affectent différemment les pays occidentaux -jusqu'à présent, les destinations privilégiées par les nouveaux arrivants originaires d'Europe de l'Est

ont incontestablement été l'Allemagne Fédérale et l'Autriche- ces bouleversements ne pourront être sans conséquence pour la France, quand les premières destinations choisies par les migrants auront atteint le maximum de leurs capacités d'absorption.

Bien que la RFA ait constitué, bien évidemment, la destination naturelle des émigrés est-allemands, l'est de la France dû faire face, au début de 1990, à l'arrivée de réfugiés originaires d'Allemagne de l'Est.

D'autre part, la politique libérale adoptée par l'Italie et par l'Allemagne Fédérale en matière de visas à l'égard des ressortissants des pays est-européens place, la France dans une situation délicate eu égard au caractère hautement symbolique que revêt le principe de la libre circulation.

La situation des Bulgares en Turquie peut également avoir des conséquences dans notre pays, en augmentant l'immigration économique turque dans celui-ci. Les Bulgares constituent en effet une main d'oeuvre bon marché qui provoque des déséquilibres sur le marché du travail en Turquie.

Ainsi, la France peut-elle anticiper un accroissement - direct ou indirect- de la pression migratoire s'exercant sur elle, du fait des évolutions récentes des pays est-européens.

*

* *

En conclusion, votre rapporteur précisera que les flux migratoires dus à la nouvelle politique des autorités des pays est-européens en matière d'émigration et de circulation des personnes comportent le risque d'une fermeture des frontières occidentales aux nouveaux migrants.

Ainsi, l'arrivée massive, en Autriche, de réfugiés roumains (800 d'entre eux se seraient établis en janvier 1990 dans le village de Kaisersteinbuch, qui ne compte habituellement que 300 habitants), a justifié la décision autrichienne de rétablir le visa pour les ressortissants roumains, à partir du jeudi 15 mars 1990.

D'autre part, le problème posé par les flux migratoires originaires d'Europe de l'Est est d'autant plus complexe que la pauvreté du Tiers-Monde se trouve, elle aussi, à l'origine d'une tentation d'émigrer toujours plus forte des peuples concernés : les terres traditionnelles d'immigration et, parmi celles-ci, la France, se trouvent aujourd'hui dans l'obligation de ne décourager ni leurs interlocuteurs traditionnels du Sud, ni les ressortissants des pays est-européens dont elles ont soutenu la démocratisation. On ne peut s'être fait les champions de la liberté de circulation et en refuser absolument toutes les conséquences.

2. Le risque d'augmentation des flux migratoires dus à la crise africaine

Tant l'Afrique du Nord que l'Afrique subsaharienne, dont sont originaires une grande partie d'immigrés établis en France, connaissent aujourd'hui une crise économique profonde qui, certes, ne se manifeste pas dans tous ces pays avec la même intensité mais qui, se traduit dans la plupart des cas par un malaise social aigu.

a) Le cas de l'Afrique subsaharienne

S'agissant de l'Afrique subsaharienne, il est possible que l'amorce de démocratisation de nombreux régimes limite, à l'avenir, l'émigration motivée par des raisons politiques, alors que la permanence d'une situation de crise économique et sociale permet d'envisager, dans un avenir relativement éloigné, une augmentation des flux migratoires originaires d'Afrique subsaharienne.

a1) L'émigration pour "motif politique" et les perspectives ouvertes par la démocratisation de certains régimes africains.

. L'insécurité résultant des conflits locaux africains sont à l'origine de flux de réfugiés souvent considérables.

La situation de l'Angola et du Mozambique est suffisamment connue pour qu'il ne soit pas nécessaire d'y revenir.

Mentionnons également le conflit qui oppose, depuis quelque trente années, le Mali au Burkina-Faso, et qui s'est illustré par trois jours de violents combats en décembre 1985.

Quant au différend mauritano-sénégalais, il a pris, en mai 1989, les dimensions d'un véritable massacre, et a donné lieu à un transfert de population de part et d'autre de la frontière, grâce à un pont aérien mis en place avec l'aide des armées française, espagnole, marocaine et algérienne.

. L'émigration "politique" originaire d'Afrique subsaharienne a, d'autre part, été longtemps motivée par la situation précaire faite à l'opposition dans de nombreux pays africains -et dont de nombreux rapports d'Amnesty International ont constitué le triste constat-, avant du moins que n'interviennent les réformes libérales récemment entreprises sous la pression de la rue, l'ouverture politique étant devenue inéluctable du fait de l'exemple est-européen.

. Les statistiques ci-jointes de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) relatives aux demandes de statut de réfugié originaires de ressortissants africains ne sont que partiellement éclairantes, car de nombreux requérants africains ont recouru à l'OFPRA alors qu'ils étaient manifestement des "réfugiés économiques" et non politiques. Toutefois, ces statistiques indiquent l'importance numérique des requêtes déposées par des Zaïrois, des Angolais, des Maliens, des Ghanéens, des Guinéens, des Congolais et des Sénégalais.

- STATISTIQUES : DEMANDES PAR NATIONALITES
CONTINENT : AFRIQUE

NATIONALITE	Dossiers	janvier 1989	février 1989	mars 1989	avril 1989	mai 1989	juin 1989	juillet 1989	août 1989	septembre 1989
	ouverts 1988									
ALGERIENNE	45	14	10	5	9	6	11	6	2	13
ANGOLAISE	1.876	151	158	198	210	184	255	244	217	223
BENINOISE	34	11	5	0	5	3	9	6	2	7
BURKINABEE	58	12	12	5	8	11	21	17	13	12
BURUNDAISE	13	2	2	1	0	3	0	1	1	0
CAMEROUNAISE	41	2	2	2	4	4	3	4	5	2
CAP-VERDIENNE	400	18	11	11	17	19	22	19	27	31
CENTRAFRICAINE	18	5	4	3	3	1	5	3	1	2
COMORIENNE	7	0	1	2	0		1	0	0	0
CONGOLAISE	501	52	60	75	48	63	79	73	62	66
DJIBOUTIENNE	2	0	1	0	0	1	0	0	2	0
EGYPTIENNE	31	5	1	1	1	1	3	0	4	2
EQUATO-GUINEENNE	18	4	0	0	0	0	5	0	0	1
ETHIOPIENNE	54	2	0	2	4	9	6	5	6	0
GABONAISE	8	1	0	0	0	0	0	1	1	0
GAMBIEENNE	217	12	19	21	12	16	35	26	27	18
GHANEENNE	1.240	136	100	97	111	116	144	63	165	130
GUINEENNE-BISSAU	683	67	59	63	73	70	88	80	103	84
GUINEENNE-CONAKRY	988	88	95	80	97	126	177	141	165	109
IVOIRIENNE	228	26	20	8	19	31	36	29	37	37
KENYANNE	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LIBERIENNE	21	3	2	2	0	2	0	0	2	3
LYBIENNE	1	0	0	0	0	0	0	0	0	3
MALAWI	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0
MALGACHE	53	5	5	13	3	6	8	6	6	4
MALIENNE	2.703	357	280	260	216	263	372	351	346	324
MAROCAINE	63	4	2	4	3	6	2	4	8	1
MAURICIENNE	284	20	23	34	26	17	46	46	61	58
MAURITANIENNE	120	15	13	19	10	22	42	31	46	59

- STATISTIQUES : DEMANDES PAR NATIONALITES
CONTINENT : AFRIQUE

NATIONALITE	Dossiers	janvier 1989	février 1989	mars 1989	avril 1989	mai 1989	juin 1989	juillet 1989	août 1989	septembre 1989
	ouverts 1988									
MOZAMBICAINE	5	0	2	0	0	0	0	0	3	0
NAMIBIENNE	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0
NIGERIANE	120	12	18	1	8	17	19	12	23	26
NIGERIENNE	2	0	0	9	0	3	2	2	5	1
UGANDAISE	5	0	1	0	0	0	0	2	1	0
RESSORTISSANT SAO-TOME ET PRINCIPE	13	1	0	0	1	1	1	0	1	0
RESSORTISSANT DU LESOTHO	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
RWANDAISE	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0
SENEGALAISE	447	54	49	46	34	56	174	178	199	172
SEYCHELLOISE	4	0	2	0	0	0	0	0	0	0
SIERRA-LEONAISE	13	1	3	5	0	9	4	1	3	3
SOMALIENNE	3	0	1	2	0	4	1	2	4	2
SOUDANAISE	3	1	0	0	1	0	3	1	1	3
SUD-AFRICAINE	14	0	1	0	3	1	4	1	2	1
TANZANIENNE	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TCHADIENNE	43	6	2	3	2	3	6	9	1	11
TOGOLAISE	49	2	6	1	5	5	5	2	12	5
TUNISIENNE	15	5	5	5	1	1	0	1	0	3
ZAIROISE	4.255	303	312	312	337	394	622	604	697	631
ZIMBABWÉENNE	2	0	0	1	0	1	1	0	0	0
TOTAL	14.725	1608	1487	1593	1523	1698	2164	1999	2265	2067

Néanmoins, selon M. Jacques Pelletier, ministre de la coopération et du développement, les changements constatés dans certains pays subsahariens et comme une "marche lente vers l'État de Droit", pourraient être à l'avenir un facteur de retour dans leur pays d'origine de réfugiés politiques africains.

En revanche, la permanence d'une situation de crise économique et sociale aiguë constitue un facteur d'augmentation des flux migratoires en provenance d'Afrique subsaharienne.

a2) L'impasse dans laquelle se trouvent les tentatives de promouvoir le développement de l'Afrique subsaharienne

Trois catégories d'obstacles compromettent le développement de l'Afrique subsaharienne. La crise structurelle des économies des pays subsahariens conjugue ses effets aux conséquences du malaise social qui se manifeste aujourd'hui sur le continent noir, et aux difficultés résultant d'une croissance démographique continue.

- La crise des économies subsahariennes apparaît à travers la dépendance et l'insécurité alimentaires croissantes des pays concernés, le retard industriel persistant qui caractérise leurs structures économiques, leur mauvaise intégration dans le commerce international, et la pérennité du problème de l'endettement.

Il suffit de mentionner à cet égard entre autres signes, par ailleurs bien connus, du marasme économique subsaharien, que les exportations africaines de produits industriels africains représentent 10 % seulement des exportations industrielles de nouveaux pays industrialisés tels que la Corée du Sud ou Hong-Kong, et que, en raison d'une spécialisation excessive dans la production de matières premières d'exportation (cacao, café, sucre ou bois tropicaux), dont les cours sont trop instables pour générer des recettes d'exportation susceptibles de financer le développement africain, l'Afrique subsaharienne demeure médiocrement intégrée dans les courants d'échange internationaux. (La part de l'Afrique subsaharienne dans le commerce mondial se limite en effet à 3 % en 1986 (4,2 % en 1976).

a3) Les manifestations d'un malaise social persistant, obscurcissent encore le tableau de la crise généralisée à laquelle se heurte l'Afrique subsaharienne qui tient à la conjugaison de manifestations structurelles propres au monde en développement, des conséquences des plans d'ajustement mis en oeuvre sous l'égide des autorités financières internationales, et de l'influence de la croissance démographique africaine.

. L'Afrique subsaharienne partage avec la plupart des régions du Tiers-Monde une explosion urbaine imputable à la précarité des conditions de vie dans les campagnes. Ainsi, la population rurale du Nigeria est passée, entre 1960 et 1980, de 71 à 54 % et la capitale, Lagos, excède aujourd'hui 4 500 000 habitants.

Or, les villes africaines, qui ressemblent de plus en plus à des constellations de bidonvilles, ne sont pas capables d'absorber les nouveaux venus qui vont grossir les rangs des chômeurs, et dont le déracinement culturel est souvent source de délinquance.

. Les programmes d'ajustement, préparés conjointement par le FMI et la Banque Mondiale, visent à améliorer la situation de la balance des paiements des pays concernés ainsi que leurs structures de production.

A cet effet, des programmes d'assainissement à court terme, fondés sur le rétablissement des équilibres financiers par la mise en oeuvre de mesures déflationnistes, s'appuient sur des mesures d'austérité qui comportent notamment une pression fiscale accrue et la réduction des salaires et des effectifs du secteur public. Cette politique est à l'origine d'une dégradation considérable du pouvoir d'achat des populations, et, plus généralement d'une situation sociale explosive dont les troubles de l'hiver 1989 et de l'année 1990 ont fourni une illustration manifeste.

- La croissance démographique de l'Afrique subsaharienne est de nature à pérenniser les obstacles au développement africain.

En effet, la démographie de l'Afrique subsaharienne reste caractérisée par le maintien d'un taux de fécondité élevé, alors que les autres régions en développement ont été affectées, dès le début des

années 1970, par un mouvement de déclin de la natalité, le nombre moyen d'enfants par femme étant passé, entre 1950 et 1955, de 6, 12 à 4, 06.

Si les populations de l'Amérique latine et de l'Asie croissent chaque année respectivement de 2,2 % et de 1,6 %, l'accroissement annuel de l'Afrique subsaharienne demeure supérieur à 3 %. Selon les démographes, la population africaine ne devrait se stabiliser (à 1,5-2 milliards d'habitants) que dans le courant du XXI^e siècle, ce qui signifie que "la poussée démographique (africaine) est plus du domaine du futur que de celui du passé".(1)

Il est clair que l'évolution démographique contribue à rendre encore plus difficilement tolérables les conséquences sociales des politiques économiques déflationnistes, et à aggraver la situation de pénurie alimentaire.

La croissance démographique de l'Afrique subsaharienne allant de pair avec une dégradation de la situation économique qu'elle contribue à aggraver, il est probable que l'on doive prévoir, à l'avenir, une augmentation, nourrie par des difficultés économiques et sociales durables, de flux migratoires en provenance de ces pays.

b) Le cas du Maghreb

Les difficultés économiques et les tensions sociales croissantes qui caractérisent aujourd'hui le Maghreb -on ne retiendra ici que l'Algérie, le Maroc et la Tunisie dont sont originaires de très nombreux immigrés- sont susceptibles de conforter tant la tendance intégriste qui se manifeste, avec des succès divers cependant, dans ces pays, que la tentation que constitue naturellement, dans un contexte de crise, l'émigration.

(1) Rapport Ramsès 1987-1988 . "Mondes en mouvement" p.107

b1) La crise économique et le malaise des sociétés maghrébines

Aucun des trois pays maghrébins ne connaît aujourd'hui une situation économique satisfaisante, ce qui se traduit, sur le plan social, par un malaise croissant.

. Les difficultés économiques de l'Algérie, de la Tunisie et du Maroc sont, sur de nombreux plans, comparables. On n'en retiendra ici que les manifestations les plus significatives.

- le déséquilibre des structures économiques de l'Algérie et de la Tunisie se manifeste par une dépendance excessive à l'égard de l'exploitation de leurs ressources naturelles - pétrole, gaz naturel, phosphates miniers. Ainsi, les réserves de la Tunisie se sont épuisées au point que, vers le milieu des années 1990, la Tunisie devra recourir à l'importation de produits pétroliers : si les anticipations résultant de la crise du Golfe sont toujours valables à ce moment, cette situation de dépendance se traduira par une accentuation du déséquilibre considérable de la balance des paiements tunisiens. Quant à l'Algérie, l'amélioration qu'elle peut attendre de l'augmentation actuelle des prix du pétrole ne doit pas se traduire par une confiance aveugle en la "manne pétrolière" sous peine de subir les contre-coups ultérieurs d'un éventuel contre-choc pétrolier.

En revanche, seule, l'économie marocaine est fondée sur des structures équilibrées, associant à l'agriculture l'exploitation minière ainsi que la production manufacturière (1).

Ces trois pays se heurtent à un grave problème d'endettement extérieur. La dette tunisienne s'élève à quelque 57 % du PIB (soit environ 6 milliards de dollars), et son service représente 27 % des recettes d'exportation de ce pays. La dette marocaine se monte à plus de 20 milliards de dollars, alors que le PNB du Maroc

(1) Les exportations du Maroc sont constituées pour 24,6 % par des produits agricoles (28 % en 1986), pour 50,6 % de produits minéraux (phosphates, zinc, manganèse) (54 % en 1986), et pour 18 % par des biens manufacturés (textile, cuirs...) (18 % en 1986).

n'est que de 23,3 milliards de dollars, et son service absorbe 30 % des recettes d'exportation marocaines.

Quant à la dette algérienne, évaluée en 1985 à 15 milliards de dollars par la BIRD, et à 20 milliards par l'OCDE, elle s'élevait, en 1987, à 23 milliards de dollars.

Les productions agricoles algériennes, marocaines et tunisiennes ne suffisent pas, il s'en faut de beaucoup, à assurer l'autosuffisance alimentaire de ces pays.

L'agriculture algérienne ne peut couvrir qu'un quart à un tiers de besoins de la population. Les résultats agricoles tunisiens sont très tributaires des conditions climatiques, à l'origine des médiocres récoltes de 1988 et 1989. La balance alimentaire de la Tunisie connaît donc un déficit très important qui s'élève à plus de 140 % (entre le premier semestre de 1988 et le premier semestre de 1989).

Les exportations agricoles marocaines sont menacées par les produits espagnols, ce qui posera à l'avenir un problème d'autant plus aigu que l'agriculture marocaine emploie 40 % des actifs.

Les effets cumulés des déséquilibres économiques structurels, de l'endettement et de l'insuffisance agricole se conjugent donc, pour détériorer les équilibres extérieurs -balance commerciale et balance des paiements-, et pour pérenniser une situation de dépendance qui, si elle est susceptible de s'atténuer du fait des retombées de la crise du Golfe, demeure peu propice au développement.

. Le malaise qui caractérise les sociétés maghrébines est, pour l'essentiel, l'héritier de la crise économique que traversent ces pays.

- Les politiques d'ajustement mises en oeuvre, sous l'égide du FMI, en Tunisie, en Algérie et au Maroc, ont aggravé les inégalités sociales. En Tunisie, la libération des prix et la réduction des subventions aux produits de consommation (1) a

(1) Ainsi, la Caisse de compensation est chargée de subventionner les produits de consommation courante.

provoqué une augmentation substantielle des prix des denrées alimentaires de base (lait, huile, pain, sucre), dont les effets sociaux n'ont pu, en dépit des indemnités décidées au profit des catégories les plus démunies, être atténués.

Le pouvoir d'achat ayant fortement diminué depuis cinq ans, la marge de manoeuvre des autorités tunisiennes est d'autant plus étroite que le taux de chômage dépasse désormais 15 %, et que le risque de mécontentement populaire est permanent.

Les mesures d'ajustement entreprises depuis 1983 au Maroc sont fondées sur la réduction des dépenses publiques, la réduction de subventions aux prix de consommation, la libéralisation du commerce extérieur et la dévaluation du Dirham.

Les contre-performances observées en 1989 en matière d'inflation, de croissance et de paiements courants nécessiteront prochainement la mise en oeuvre d'une nouvelle politique d'austérité, dans un contexte social caractérisé par l'aggravation des inégalités, par la prolétarianisation croissante des populations urbaines, par la dégradation des conditions de vie des salariés, directement frappés par les mesures d'ajustement, et, surtout, par un chômage croissant qui concerne de plus en plus les jeunes diplômés.

En Algérie, la politique d'ajustement a eu pour effet d'accroître la pression fiscale sur les salariés, de diminuer la consommation des ménages, et d'aggraver les pénuries et les difficultés d'approvisionnement, à peine compensées par l'expansion du marché noir. Les inégalités sociales se sont donc creusées, aux dépens des salariés et des couches les plus modestes, et au profit de la bourgeoisie, de la haute fonction publique et, dans une certaine mesure, des entrepreneurs individuels. L'aggravation du chômage, qui touchait 23 % des actifs (soit 1,2 million de personnes) à la fin de 1988, ajoute aux évolutions précédemment évoquées l'un des motifs des émeutes d'octobre 1988.

- la croissance démographique incontrôlée commune à ces trois pays compromet toute possibilité d'envisager l'amélioration de la situation sociale de l'Algérie, de la Tunisie et du Maroc.

La population algérienne dépasse aujourd'hui 23 millions d'habitants, et croît de près de 800 000 d'habitants chaque année. Au Maroc, le taux de fécondité excède 5 enfants par femme, et l'accroissement annuel est de 2,3 ‰.

Or, il est clair que ces populations, majoritairement jeunes (75 % de la population algérienne a moins de 25 ans), auxquelles le chômage offre des perspectives d'avenir inconsistantes, constituent une clientèle privilégiée pour les mouvements d'opposition les plus radicaux. Enclines à imputer à l'occident la responsabilité des difficultés économiques actuelles, ces populations sont prêtes à voir dans l'intégrisme une solution possible à leurs problèmes. Une autre solution réside dans l'émigration, qui permet de trouver à l'étranger les facilités offertes par la société de consommation.

- Le désarroi culturel des sociétés algériennes et tunisiennes superpose ses effets à ceux des conséquences sociales de la crise économique du Maghreb.

En Algérie, la politique de développement accélérée, entreprise depuis trois décennies, a été l'une des origines de la croissance urbaine excessivement rapide que connaît ce pays depuis le début des années 1960.

Cette évolution se traduit bien évidemment par une dégradation des conditions de vie des habitants des villes, situation que partage l'Algérie avec la plupart des pays en développement.

D'autre part, l'exode rural intensif qui caractérise l'Algérie (1) oriente vers les cités des populations déracinées, dont le nouveau mode de vie n'est pas toujours très adapté à leur culture d'origine.

Sur le plan religieux, l'Algérie, la Tunisie et le Maroc diffèrent par la place accordée à l'Islam au sein des institutions. Alors que l'Algérie a vécu de longues années, depuis l'indépendance, sous un régime d'orientation marxiste, et que la Tunisie du Président Bourguiba a tenté de promouvoir la séparation de l'Etat et de la religion, le Maroc constitue probablement un exemple plus équilibré, où le rôle de l'Islam n'a jamais fait l'objet d'aucune remise en cause.

(1) Ainsi, la proportion de la population active employée par l'agriculture est passée, entre 1960 et 1980, de 67 % à 25 %.

Ces nuances peuvent contribuer à expliquer pourquoi l'intégrisme, que l'on peut interpréter comme une réplique au désarroi culturel des populations maghrébines, connaît plus de succès en Algérie et, dans une moindre mesure, en Tunisie, qu'au Maroc.

b2) Le dilemme maghrébin : intégrisme ou émigration ?

En proie à une crise économique et sociale profonde, à laquelle il semble difficile de remédier à brève échéance, les sociétés maghrébines devraient être incitées à considérer l'émigration ou l'intégrisme comme autant d'exutoires à leurs problèmes.

. La tentation intégriste

Considéré par le Roi Hassan II comme la conséquence de politiques laïques dont la mise en oeuvre a "créé une société de paumés", l'intégrisme connaît aujourd'hui des succès différents selon les pays.

C'est très certainement en Algérie que le développement de l'islamisme rencontre le succès le plus évident.

La Constitution de février 1989, issue des émeutes d'octobre 1988, a, en disposant le droit de créer des associations politiques, ouvert la voie au multipartisme et a, ce faisant, légalisé les partis islamistes dont le plus important est le Front Islamique de Salut (FIS).

Le Gouvernement de M. Hamrouche subit, depuis sa formation en septembre 1989, la double opposition des éléments conservateurs du FLN et des Islamistes, ce qui explique le caractère limité des réformes effectuées par le nouveau gouvernement.

L'intégrisme est perçu comme une menace considérable pour le régime algérien : le FIS est, en effet, le parti d'opposition le plus structuré et le plus puissant ; ses mots d'ordre populistes et traditionnalistes sont de nature à séduire une population excédée par les difficultés de vie quotidienne, et suffisamment déroutée pour voir dans l'influence occidentale la cause de la crise économique de l'Algérie. L'actualité récente illustre ce qui précède.

Le 20 avril 1990, le FIS a montré sa puissance en organisant une manifestation qui a mobilisé plusieurs dizaines de milliers de participants, dont les revendications portaient notamment sur l'application de la charia, sur l'organisation d'une éducation à l'abri des "fléaux de l'invasion culturelle (occidentale)", sur la défense du "droit de l'émigré à l'éducation islamique", et sur le remplacement de l'appareil de sécurité, de la justice et de l'information actuel, au service du FLN, par un système qui serait au service de la Nation.

Le succès remporté aux élections municipales du 11 juin 1990 par le FIS, joint au considérable pourcentage d'abstentions (de l'ordre de 40 %), a constitué un signe imparable de la crise de confiance du FLN et de l'audience dont peuvent désormais être crédités les intégristes au sein de l'opinion algérienne. Conçue par le FIS comme la première étape son accès au pouvoir, la victoire des intégristes devra néanmoins être confirmée lors des élections législatives qui devraient intervenir au début de l'année 1991.

La Tunisie offre l'exemple d'un pays où l'islamisme est intégré aux rouages du système politique.

Lors des élections législatives du 2 avril 1989, le mouvement islamiste El Nahda a totalisé 15 % des voix, ce qui a fait de lui une véritable force politique face au parti présidentiel, le Rassemblement Constitutionnel Démocratique, et aux partis d'opposition laïque qui ne représentent que 6 % des suffrages.

Le scrutin du 2 avril 1989 a donc fait apparaître El Nahda comme le seul mouvement d'opposition crédible, alors même qu'il n'est que toléré du pouvoir.

Cette absence de reconnaissance légale est probablement l'une des causes de l'affrontement entre le RCD et le parti islamiste, et du raidissement d'El Nahda.

Selon les observateurs, cette dégradation des relations entre le mouvement islamiste et le pouvoir va de pair avec une radicalisation de l'équipe dirigeante d'El Nahda, dont l'aile gauche est actuellement renforcée, tendance qui pourrait être à l'origine d'une évolution du parti intégriste vers l'action violente.

Des trois pays considérés, le Maroc semble le moins susceptible de constituer un terrain propice à l'expansion de l'intégrisme.

Les facteurs historiques expliquent que l'Islam marocain n'a pas à rechercher son identité : la place centrale de cette religion dans le système politique et dans la société n'y a contrairement à l'Algérie et à la Tunisie, fait l'objet d'aucune remise en cause. "Commandant des croyants", le Roi Hassan II dispose d'une autorité religieuse dont la création d'un parti islamique constituerait une contestation explicite, ce qui, dans le contexte politique marocain, semble difficilement envisageable. D'autre part, soucieux d'éviter au Maroc une évolution "à l'iranienne", Hassan II veille à faire évoluer la société de manière harmonieuse, et évite de négliger le rôle central de l'Islam.

Malgré ces précautions, on perçoit depuis quelques mois les manifestations, certes moins apparentes qu'en Algérie et en Tunisie, mais néanmoins non négligeables, d'une tendance islamiste contestataire que la répression des émeutes de 1984 avait presque conjurée, et dont la récente restructuration du mouvement Al-Adlwal Ihsane (Justice et bienfaisance) pourrait représenter un signe.

Face à ce qui pourrait être vu comme un regain de l'islamisme, le désarroi et la désorganisation des partis d'opposition (l'Istiglal nationaliste, le parti communiste marocain -PPS-, et le parti socialiste -USFP) rend ceux-ci incapables de canaliser les aspirations populaires et, par conséquent, de soutenir le défi que constitue l'intégrisme marocain.

En dépit des observations qui précèdent, il semble probable que le risque intégriste, bien que réel, doive être relativisé.

Au Maroc, le pouvoir du monarque demeure d'autant plus fort qu'il est fondé sur une légitimité religieuse et politique évidente, rendant peu envisageable la transformation de l'intégrisme en force politique menaçante pour le régime. Les messages véhiculés par les partis d'opposition étant de plus en plus caractérisés par une

"islamisation" du discours, il est possible qu'en structurant l'opposition et en rendant celle-ci plus crédible aux yeux de l'opinion, les autorités marocaines parviennent à désamorcer l'intérêt suscité par l'intégrisme dans la population.

Quant à l'Algérie et à la Tunisie, on remarque que l'opposition islamiste s'est intégrée dans les règles du jeu politique, en se fondant sur l'action d'un parti qui, s'il est encore en quête de reconnaissance officielle -ce qui est le cas en Tunisie- pourrait être en mesure de canaliser la violence véhiculée par le message intégriste.

Dans cette perspective, il est clair que l'émigration représente un exutoire des difficultés économiques et sociales propres au Maghreb. A cet égard, le maintien de flux migratoires importants pourrait empêcher la radicalisation de l'opposition islamiste.

Les observations ci-dessus tiennent compte de la spécificité de chacun des trois pays d'Afrique du Nord. Selon l'expression de notre collègue de Villepin à propos de leurs évolutions respectives : "le Maroc et la Tunisie se tournaient vers l'Occident, l'Algérie se souvenait de l'Orient".

L'union du Maghreb Arabe pourrait éventuellement, à condition de s'orienter vers une réelle communautarisation, permettre un essor économique, un partenariat avec l'Europe qui atténuent les motifs d'expatriation.

Il convient de souligner que si les trois pays, malgré leurs atouts, connaissent encore des difficultés économiques, ils ont fait des progrès d'un autre ordre, notamment dans le domaine de l'Instruction Publique. Ils ont lutté efficacement contre l'analphabétisme qui, s'il subsiste, a diminué dans d'importantes proportions, notamment en Algérie. Le nombre de médecins, d'ingénieurs, de juristes, formés sur place a partout augmenté. L'usage de la langue française, notamment au Maroc, s'est étendue. Il existe de plus en plus une élite intellectuelle.

Si des membres de cette élite devait s'expatrier, ils ne viendraient pas obligatoirement en France. Le marché international du travail leur serait ouvert.

Tous ceux qui portent de l'intérêt aux pays du Maghreb ne peuvent que souhaiter l'accroissement de cette élite, et son active participation au développement et à la prospérité de l'Afrique du Nord.

. L'émigration, exutoire des difficultés économiques et sociales du Maghreb

Bien que les statistiques fassent apparaître un bilan nuancé, selon le pays d'origine, de l'évolution des communautés maghrébines établies en France, elles semblent attester néanmoins, de la part de Maghrébins immigrés, une certaine tendance à privilégier une installation durable en France au lieu d'une expatriation provisoire.

. L'évolution statistique des communautés maghrébines présente les caractéristiques suivantes :

S'agissant de la communauté algérienne, la population globale serait en diminution (771 193 personnes en 1986, 700 295 en 1988), et le regroupement familial connaîtrait un tassement certain (9 000 personnes admises à ce titre en 1982, 4 666 en 1988).

Les statistiques disponibles concernant la communauté marocaine ne sont pas, votre rapporteur le déplore, aussi détaillées. Néanmoins, il semble que, les regroupements familiaux au profit de ressortissants marocains étant actuellement en expansion, la communauté marocaine, évaluée en 1990 à 575 000 personnes auxquelles s'ajoutent les immigrés clandestins, soit appelée à croître prochainement.

Enfin, après avoir augmenté de 54,6 % entre 1973 et 1986, le nombre d'immigrés originaires de Tunisie semble s'être stabilisé à 230 000 personnes.

. On discerne certains signes d'une émigration durable, voire définitive

La diminution des rapatriements de capitaux entre les émigrés marocains et leur pays d'origine (9,28 milliards de francs en 1987 ; 8,31 milliards en 1988) pourrait être la manifestation d'une installation durable en France, alors même que le Roi du Maroc présente l'émigration de ses ressortissants comme provisoire (1).

L'augmentation au sein de la communauté tunisienne de France de la proportion de femmes (41 000 en 1982, 48 000 en 1986) et d'enfants de moins de 16 ans (42 300 en 1982, 51 800 en 1986) constitue sans doute un facteur d'installation prolongée, voire définitive en France, les enfants nés ou scolarisés dans le pays d'accueil étant souvent réticents à un retour dans leur pays d'origine.

Quant à la communauté algérienne, elle présente différents signes d'établissement durable :

- accroissement de l'élément féminin (19 % en 1983, 23 % en 1988),

- augmentation du nombre d'Algériens naturalisés (18 992 en 1987, 21 190 en 1988),

- augmentation du nombre d'enfants nés en France de parents algériens (237 990 en 1982, 267 380 en 1985 ; entre 1982 et 1989, 29 390 enfants sont nés en France de parents algériens).

- diminution du nombre de retours en Algérie, ainsi que l'atteste le tableau suivant :

(1). Voir en annexe la note relative aux "communautés maghrébines en France".

	Bénéficiaires du dispositif de retour-réinsertion	Total de départ (bénéficiaires + familles)
1986	3 954	7 460
1987	2 012	3 946
1988	734	1 206
1989	205	325

Tous ces éléments contribuent à attester la tendance des ressortissants algériens établis en France à faire souche dans notre pays, évolution qui, bien évidemment, n'est pas favorable au retour en Algérie.

D'autre part, les statistiques relatives à l'admission, sur le territoire français, des travailleurs algériens et de leur famille indiquent, en dépit d'un total modérément élevé, un accroissement des flux d'entrée en France de l'une et l'autre catégorie :

	Travailleurs admis en France (y compris les titulaires d'une autorisation provisoire de travail)	Membres des familles admis sur le territoire français
1987	133	2 876
1988	210	3 315
1989	459	4 333

En conclusion de ce premier point, il est probable que l'état des économies algérienne, marocaine et tunisienne ait pour conséquence, sinon une augmentation immédiatement apparente de flux migratoires à destination de la France -ce que le caractère irrégulier des statistiques disponibles ne permet pas d'affirmer- du moins un établissement durable, voire définitif, dans le pays d'accueil.

Les probabilités sont souvent démenties par les faits. La réflexion que votre rapporteur propose à ce sujet à la mission est inspirée par cette préoccupation de Serge Antoine : "en Europe l'attention se concentre sur la partie visible des immigrants alors qu'elle devrait davantage dans cette partie du monde... se centrer par anticipation sur les racines du problème". (1)

(1) "La Méditerranée face à ses futurs" Futuribles Juillet-Août 1989.

E. L'IMMIGRATION : UN PROBLÈME UNIVERSEL

Les développements ci-après ne visent pas à établir un catalogue complet des problèmes auxquels se trouvent confrontés tous les pays d'immigration, mais à montrer, à partir d'exemples particulièrement significatifs, que les difficultés causées aux pays d'accueil sont indépendantes du degré de développement économique ou du régime politique de ceux-ci.

1. Les problèmes posés aux pays industrialisés

Votre rapporteur présentera successivement les cas américain, ouest-allemand, italien, japonais et canadien, qui offrent des aspects différents à la fois de la manière dont se posent les problèmes liés à l'immigration, et de la politique migratoire envisageable par les pays d'accueil.

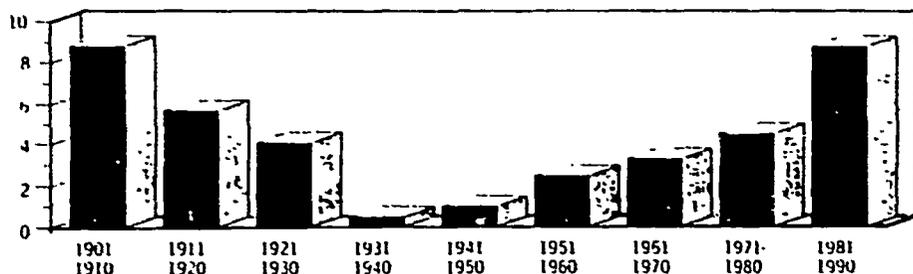
a) Le cas des Etats-Unis

a1) L'évolution récente de l'immigration aux Etats-Unis

Au cours des années 1980, le total des étrangers admis à séjourner aux Etats-Unis a été équivalent à celui de la décennie-record 1900-1910, puisqu'il se serait élevé à 8,7 millions.

Le schéma ci-après fait clairement apparaître le "pic" des années 1981-1990 :

IMMIGRATION AUX ETATS-UNIS
PAR DECENNIE 1901-1990 (en millions)



Les projections effectuées à un niveau local attestent une **croissance considérable de la population immigrée** dans certaines régions. Ainsi, en Californie, 46 % de la population sera, en l'an 2000, formée de Portoricains, d'Asiatiques et de Noirs. Cette proportion serait de 65 % à San Francisco, où domine l'immigration originaire d'Asie. A Los Angelès, les "minorités" nationales -pour l'essentiel, portoricaines- représenteront 60 % de la population. De manière générale, les Californiens vivront pour 92 % d'entre eux dans des zones où les "minorités" formeront le tiers de la population.

Le recrutement géographique des immigrants a changé. Originaires pour la plupart d'Europe au début du siècle, les immigrants viennent aujourd'hui, essentiellement, d'Asie et d'Amérique Latine.

Les communautés asiatiques ont elles-mêmes connu, ces dernières années, des mutations importantes. Depuis le début des années 1980, les Philippins constituent, après les Chinois, la deuxième communauté originaire d'Asie.

D'autre part, s'agissant du volume de l'immigration asiatique, les projections effectuées pour les années 1990 et 2000 font apparaître une tendance continue à l'augmentation considérable du nombre d'immigrants originaires d'Asie -ceux-ci représentent 40 % du flux annuel d'immigrants- ainsi que le montre le tableau suivant :

**COMMUNAUTÉS ASIATIQUES AUX ETAS-UNIS
ORIGINES ET EVOLUTIONS (en milliers)**

Pays d'origine	1980	1990	2000
Japon	715	800	860
Chine	810	1 260	1 680
Inde	385	680	1 000
Corée	355	820	1 320
Philippines	780	1 400	2 080
Vietnam	245	860	1 580
Laos	55	260	500
Cambodge	15	180	380
Total	3 465	6 550	9 850

a2) La réglementation de l'immigration

Les critères présidant à l'acceptation des dossiers des candidats à l'immigration privilégient aujourd'hui le regroupement familial et le critère de la profession des candidats. Les demandeurs d'un visa d'immigration ne pouvant arguer ni de leur profession, ni d'un lien de parenté avec un citoyen américain, sont soumis à des quotas nationaux.

- Les immigrants non soumis aux quotas nationaux doivent justifier d'un lien de parenté relativement étroit avec un citoyen américain, dont ils peuvent être le conjoint, le fils ou la fille mineur et célibataire, le père ou la mère, à moins de faire partie des "catégories spéciales" ainsi définies :

. résidents permanents retournant aux Etats-Unis après avoir séjourné à l'étranger à titre temporaire,

. certains ministres des cultes dont les services sont requis par une communauté religieuse aux Etats-Unis (y compris leurs conjoint et enfants),

. anciens employés du gouvernement américain (y compris leurs conjoint et enfants),

. personnes recommandées dont le degré de qualification présente un intérêt certain pour les Etats-Unis.

- Le nombre d'immigrants soumis aux quotas nationaux ne peut excéder le plafond de 270 000 par an. Chaque pays indépendant, ainsi que la zone du canal de Panama, dispose d'un quota annuel de 20 000 immigrants, limité à 600 pour les territoires dépendants.

Au sein du groupe d'immigrants relevant du système des quotas, bénéficient d'une priorité les candidats suivants :

. conjoint et enfants célibataires des étrangers bénéficiant du statut de résident permanent,

. membres de certaines professions et les personnes possédant, dans le domaine des arts et des sciences, des "capacités exceptionnelles",

. enfants mariés de citoyens américains,

. frères et soeurs de citoyens américains, âgés de 21 ans au moins,

. membres (spécialisés ou non) des professions dans lesquelles il y a pénurie de main d'oeuvre aux Etats-Unis.

- Une autorisation de travail conditionne l'admission au séjour, sauf pour les catégories suivantes :

. réfugiés,

. proches parents de citoyens américains,

. conjoint et enfants célibataires des étrangers bénéficiant du statut de résident permanent,

. personnes attestant qu'elles n'ont pas l'intention d'exercer un emploi lucratif aux Etats-Unis,

. fiancé(e) d'un citoyen américain que celui-ci s'engage à prendre en charge,

. conjoint et enfants accompagnant (ou allant rejoindre) un parent titulaire d'une autorisation de travail.

- La législation américaine définit les catégories ne pouvant en aucun cas recevoir un visa. Cette restriction, qui répond au souci de "protéger la santé et le bien-être publics" ainsi que la sécurité des Etats-Unis, concerne :

. les demandeurs de visa atteints d'une maladie mentale ou contagieuse et dangereuse (tuberculose ou SIDA),

. ceux qui ont commis un acte criminel,

. les toxicomanes et les trafiquants de stupéfiants,

. les illettrés,

. les personnes susceptibles d'être une charge pour les finances de l'Etat,

. et les sympathisants ou les membres d'un parti communiste.

Toute fausse déclaration entraîne, pour le contrevenant, l'expulsion ou l'inadmissibilité permanente aux Etats-Unis.

a3) Les problèmes posés par l'immigration clandestine paraissent insolubles. Favorisée par des données naturelles (10 000 km de frontières terrestres), et administratives (manque de personnel de surveillance), l'immigration clandestine relève de deux catégories : d'une part, les étrangers qui parviennent à passer la frontière sans visa ni papiers d'identité, et dont il est impossible de retrouver la trace sur le territoire des Etats-Unis, et, d'autre part, les titulaires d'un visa provisoire qui prolongent irrégulièrement leur séjour aux Etats-Unis. Toute procédure d'expulsion est compromise par la réticence des pays d'origine à prendre en charge les frais de rapatriement de leurs ressortissants.

On remarque qu'une loi d'amnistie, votée en 1986, a abouti à la régularisation de quelque 500 000 immigrants en situation irrégulière, à qui a été attribué le statut de résident permanent. Afin d'éviter la régularisation des travailleurs saisonniers, par définition très nombreux, cette loi visait les immigrants capables d'apporter, par n'importe quel moyen, la preuve qu'ils ont résidé de manière continue aux Etats-Unis entre 1982 et 1986. Parallèlement, la loi de 1986 a aggravé les sanctions à l'égard des employeurs recourant à la main d'oeuvre clandestine.

a4) L'accueil des réfugiés

Le 6 octobre 1989, le Président des Etats-Unis a, après consultation du Congrès, déterminé, pour l'année 1990, les plafonds relatifs à l'accueil des réfugiés, dans le cadre du Programme d'admission des réfugiés aux Etats-Unis (US refuge admission Program - USRP).

Au sein d'un plafond global, fixé à 125 000 admissions, les différentes régions d'origine sont affectées des plafonds suivants :

- Asie du Sud-Est 51 500 admissions,
 - URSS 50 000 admissions,
 - Europe de l'Est 6 500 admissions,
 - Proche-Orient 6 500 admissions,
 - Afrique 3 000 admissions,
 - Amérique Latine-Caraïbes 3 500 admissions,
- (3 000 admissions sont réservées aux Cubains ainsi qu'aux membres de leur famille)
- Autres 4 000 admissions.

Au sein de chacun de ces plafonds régionaux, les membres des "nationalités désignées" (par le département d'Etat et par le service de l'immigration et de la naturalisation), dont l'admission aux Etats-Unis présente un aspect humanitaire indéniable, font l'objet d'une attention particulière. Il s'agit de ressortissants des pays suivants : Irak, Iran, Afghanistan, Angola, Ethiopie, Zaïre, Mozambique, Malawi, Namibie, Afrique du Sud et URSS. En ce qui concerne l'Europe de l'Est, tous les pays font partie des "nationalités désignées", à l'exception de la Yougoslavie et, désormais, de l'ex République démocratique allemande, cette dérogation n'ayant, depuis le 2 octobre 1990, plus de raison d'être. De plus, les demandes d'admission venant de ressortissants hongrois et polonais, formulées après le 22 novembre 1989 ne sont plus traitées.

Bénéficient de priorités, les demandeurs dont l'admission présente un caractère d'urgence, en raison notamment des mauvais traitements infligés ou des risques encourus dans leur pays, ceux dont l'admission est susceptible, du fait de la région dont ils sont originaires, de servir les intérêts des Etats-Unis, et, enfin, les demandeurs dont de proches parents sont établis aux Etats-Unis.

A ces critères s'ajoutent, s'agissant de demandeurs originaires du Proche-Orient, des priorités spécifiques, qui s'appliquent aux victimes de persécutions religieuses, et aux

personnes inquiétées du fait de leurs relations avec les Etats-Unis, Israël ou tout autre Etat occidental.

En vue d'assurer la souplesse et l'adaptabilité des procédures d'admission, la réglementation américaine réserve en outre la possibilité de traiter les cas exceptionnels, qui n'entrent pas dans les catégories précédemment évoquées, mais qui peuvent néanmoins prétendre au statut de réfugié.

a5) L'intégration des immigrants

Comparée à l'intégration parfaitement réussie des immigrants originaires d'Europe, qui ont éprouvé les vertus du "melting-pot" américain, l'intégration des communautés mexicaine, portoricaine et, à un moindre degré, asiatiques, est actuellement à l'origine d'immenses difficultés.

Ces difficultés sont, avant tout, dues à l'évolution des structures de l'économie américaine.

Celle-ci offre désormais peu de perspectives, en raison de l'extension de la mécanisation et de l'importance acquise par le secteur des services, aux travailleurs non qualifiés. Dès lors, le choix proposé aux immigrants est soit de rejoindre les catégories très défavorisées et socialement marginalisées, soit d'acquérir la qualification nécessaire à l'exercice d'une profession. Or, le degré de connaissance de la langue anglaise aujourd'hui exigé est sans commune mesure avec celui que l'on pouvait attendre des immigrants il y a seulement encore une trentaine d'années.

S'agissant de l'intégration linguistique des communautés immigrées, le dilemme est le suivant : vaut-il mieux privilégier les programmes dits "transitionnels", où la priorité va à l'enseignement de l'anglais, et où se produit une coupure radicale par rapport à la culture d'origine, ou bien est-il préférable de mettre en oeuvre des programmes dits de "maintenance", où le bilinguisme permet à l'immigré de conserver sa culture et sa langue d'origine et d'éviter toute acculturation qui serait préjudiciable à son équilibre personnel ?

D'après les intervenants américains auditionnés par la commission, il semble que la "maintenance" permette un meilleur épanouissement des immigrés et, partant, une adaptation plus satisfaisante de ceux-ci au milieu américain.

En ce qui concerne enfin les perspectives d'évolution des Etats-Unis -du moins de certains Etats de la Fédération- vers le bilinguisme, des référendums locaux ont abouti au maintien de l'anglais, aux dépens de l'espagnol, dont l'introduction avait été suggérée dans certains Etats du Sud et de l'Ouest. Par ailleurs, un référendum, effectué à l'échelle nationale sur la question de l'organisation éventuelle de scrutins dans les langues maternelles des immigrés, a donné lieu au maintien exclusif de l'anglais lors du déroulement des élections, quel que soit le niveau de celle-ci. En dépit de prévisions alarmistes, l'opinion américaine n'est donc pas prête à remettre en cause la place de l'anglais.

A la lumière de l'expérience américaine, il semble que les problèmes culturels, et notamment linguistiques, posés par l'immigration ne puissent plus, à l'avenir, être résolus selon les orientations actuellement retenues en matière d'intégration. Il est bien évident que l'on ne peut attendre d'immigrants, médiocrement formés dans les pays d'origine, de s'adapter à un système déjà très sélectif à l'égard de ses nationaux. Votre rapporteur ne peut que s'interroger sur une éventuelle évolution des pays d'immigration vers des structures au moins partiellement ouvertes au bilinguisme, ainsi que la question a été posée aux Etats-Unis.

b) Le cas ouest-allemand

L'Allemagne Fédérale est aujourd'hui confrontée à deux problèmes distincts : d'une part, l'accueil et l'intégration des travailleurs immigrés -Turcs, Yougoslaves en majorité- et, d'autre part, l'accueil et l'intégration des Allemands originaires de la partie orientale du pays (Ubersiedler) et des membres des communautés allemandes ressortissants des autres pays de l'Est (Pologne, URSS, ...) auxquels le terme de "travailleur immigré" ne saurait s'appliquer. L'afflux de réfugiés est-européens a pris, en 1989-1990, une telle

ampleur que ce phénomène ne peut manquer de rejaillir sur la politique migratoire allemande.

b1) La situation des travailleurs immigrés établis en Allemagne Fédérale relève de la compétence des Ministères des Affaires sociales et du travail, ainsi que de la Délégation à l'intégration des travailleurs étrangers et de leurs familles près le Gouvernement fédéral.

. Sur 61 millions d'habitants en RFA, les étrangers représentaient, en juin 1989, 7,1 % de la population totale, soit 4,36 millions. Les Turcs (1,43 million), les Yougoslaves (600 000) et les Italiens (545 000) constituent les principales communautés immigrées.

. Les conditions de délivrance des titres de séjour et d'emploi des étrangers résultent d'une loi qui, adoptée en décembre 1989, modifie la précédente loi fédérale de 1965.

- Délivré pour une période initiale d'un an, le permis de séjour est ensuite renouvelé deux fois pour deux ans. Au terme de ces cinq années de séjour, un permis de séjour est délivré pour une durée illimitée.

Au bout de huit ans, le titulaire d'un permis de séjour peut demander une "autorisation de séjour" (Aufenthalts-Berechtigung) qui équivaut à un droit de résidence illimitée. Les critères de délivrance de ces titres de séjour privilégiés se réfèrent aux conditions de logement du demandeur, à ses connaissances de la langue allemande, à la scolarisation de ses enfants (ceux-ci doivent fréquenter une école allemande), et à la possession d'un permis de travail permettant l'exercice de toute activité professionnelle. A ces conditions s'ajoute, dans certaines Länder la production d'un certificat médical.

La délivrance d'une carte de résident est donc subordonnée à des garanties d'intégration, qu'il s'agisse du

logement, de la scolarisation des enfants ou de la connaissance de la langue allemande.

- La réglementation en matière de titres de travail différencie les "permis de travail ordinaires" (allgemeine Arbeitserlaubnis), délivrés une première fois en vue d'un emploi précis, des "permis de travail qualifiés" (besondere Arbeitserlaubnis), d'une durée de validité de cinq ans, et permettant d'occuper n'importe quel emploi.

- Alors que la loi de 1965 n'établissait aucune norme fédérale en matière de regroupement familial, la loi de décembre 1989 prévoit des conditions de ressources (la subsistance des bénéficiaires d'une procédure de regroupement doit être assurée), de logement, et de résidence (l'étranger demandeur doit résider sur le territoire de l'Allemagne Fédérale depuis un an au moins).

Les conjoints d'immigrés de la deuxième génération peuvent être admis au titre du regroupement familial sous réserve que les conditions suivantes soient réunies : le conjoint établi en Allemagne doit avoir 18 ans révolus, il doit résider en RFA depuis huit ans, et la durée du mariage doit être d'un an au moins (trois ans en Bavière et dans le Bade-Württemberg).

Sont exclus du bénéfice du regroupement familial les jeunes étrangers âgés de plus de seize ans (18 ans en Hesse et en Brême), les enfants dont un seul parent réside en Allemagne Fédérale, ainsi que les parents d'étrangers dont la présence en Allemagne ne s'explique que par un stage de formation professionnelle, initiale ou continue. En effet, un établissement en Allemagne Fédérale n'est pas, pour ces catégories, justifié par l'existence de liens durables, voire définitifs, avec ce pays.

. Les mesures relatives à l'intégration des travailleurs immigrés sont d'ordre culturel et politique.

- Soumis, dans les conditions du droit commun, à la scolarité obligatoire, les enfants des étrangers peuvent recevoir,

s'ils le souhaitent, dans la plupart des Länder, des cours effectués dans leur langue maternelle en dehors des horaires normaux.

D'autre part, un programme d'enseignement de la langue allemande est prévu, en vue de l'intégration linguistique des adultes, dans le cadre de la loi sur la promotion du travail (AFG), qui concerne également l'organisation de stages de formation professionnelle.

- Bien que les étrangers établis en Allemagne ne disposent pas du droit de vote, à quelque niveau que ce soit, ils ont la possibilité d'être associés à la gestion communale, par le biais des Conseils et des Comités d'étrangers, qui disposent d'une fonction consultative auprès de l'équivalent allemand des conseils municipaux.

- S'agissant enfin de la naturalisation, le droit allemand pose des conditions strictes de résidence (la durée minimale de dix ans est abaissée à cinq ans pour les conjoints de citoyens allemands, et à sept ans pour les réfugiés).

Néanmoins, la naturalisation relève d'une décision discrétionnaire, qui prend en considération la connaissance, par le demandeur, de la langue allemande, son intégration dans les structures sociales et professionnelles allemandes, ainsi que son renoncement à la nationalité d'origine.

b2) Le dispositif allemand de retour-réinsertion résulte d'une loi de novembre 1983, qui prévoit non seulement l'attribution d'un pécule, mais aussi le remboursement immédiat des cotisations versées, au titre de l'assurance invalidité-vieillesse, par le candidat au retour.

Un projet de loi, actuellement en examen, pourrait avoir un effet limitatif encore supérieur, en autorisant le versement de prêts d'épargne-logement en vue de l'aide au logement, dans leur pays d'origine, des candidats au retour.

Etant donné l'acuité particulière du problème posé par l'afflux des ressortissants d'Europe de l'Est, toute mesure visant à favoriser le retour des travailleurs immigrés établis en Allemagne Fédérale devrait être accueillie favorablement, tant par le législateur que par l'opinion publique allemande.

b3) Les Aussiedler (membres des communautés allemandes établies dans d'autres pays de l'Est) font actuellement l'objet d'un intense débat en Allemagne Fédérale. Quant au cas des Ubersiedler (anciens réfugiés de l'ex RDA), il présente un intérêt, au moins historique, qui justifie sa prise en considération dans les développements ci-après.

Considérés comme des citoyens de RFA, les Ubersiedler ne relevaient de la compétence d'aucun ministère et avaient vocation à bénéficier de toutes les prestations sociales dont jouissent les ressortissants de RFA. Même sans logement ni travail, ils pouvaient rester sur le territoire ouest-allemand. Une loi de 1953 créait également, pour les Länder, une obligation d'accueil et de prise en charge des Ubersiedler.

L'afflux massif de ces deux catégories (721 000 en 1989, auxquels s'ajoutent, pour les seuls mois de janvier-février 1990, quelque 100 000 arrivées nouvelles) avait déjà, en juin 1990, saturé les capacités d'accueil des principaux centres tels que Berlin ou Nüremberg, au point d'avoir nécessité la réquisition des casernes et des écoles.

De nature à combler le manque de travailleurs qualifiés auquel est confrontée l'économie ouest-allemande du fait du déclin démographique de la RFA, cette intégration pose néanmoins des problèmes différents selon les communautés concernées.

. Les Aussiedler, qui n'ont pour la plupart gardé qu'un lien ténu avec la langue et la culture allemandes, connaissent d'importantes difficultés d'intégration, notamment professionnelles. En novembre 1989, 27 400 d'entre eux ont trouvé un emploi, alors que

ce chiffre s'élève à 41 600 pour les Ubersiedler, mieux placés car parfaitement germanophones. En vue de l'intégration linguistique des Aussiedler sont organisés des stages d'allemand d'une durée de neuf mois. L'Office fédéral subordonne, d'autre part, le versement aux Aussiedler de l'indemnité d'intégration professionnelle (de l'ordre de 1 000 DM) à l'assiduité de ceux-ci aux cours de langue allemande.

Les Ubersiedler ayant vocation aux mêmes avantages et privilèges que les ressortissants ouest-allemands de souche, leur installation dans des proportions massives a motivé un mécontentement croissant de l'opinion publique ouest-allemande, en raison des incidences fiscales, pour les contribuables ouest-allemands, de l'intégration des Allemands de l'Est. Les difficultés suscitées par l'accueil et la prise en charge d'Ubersiedler auraient, sous toutes réserves, contribué à la volonté allemande d'accélérer le départ des troupes alliées et la récupération des casernements de celles-ci.

Alors que 63 % des ressortissants de RFA s'affirmaient, en octobre 1989, favorables à l'accueil de tous les Ubersiedler, la proportion n'était plus, en février 1990, que de 22 % (sondage effectué par l'Institut Gewis de Hambourg). Selon la même source, 71 % d'Allemands de l'Ouest estimaient que les dépenses induites par l'accueil des Ubersiedler étaient trop élevées, tandis que 76 % étaient opposés à ce que les Allemands de l'Est eussent vocation à recevoir les mêmes retraites que ceux qui ont travaillé et cotisé leur vie durant en RFA. 81 % souhaitaient que l'on subordonnât l'accueil des nouveaux Ubersiedler à des conditions d'emploi et de logement.

La presse ouest-allemande a témoigné des multiples réserves dont font aujourd'hui l'objet les Ubersiedler. Ainsi, le quotidien de Cologne (Kölner Stadt Anzeiger) a publié, en janvier 1990, un article critique sur le coût supporté par les collectivités locales allemandes en vue de l'accueil des réfugiés, et suggérant aux autorités fédérales non seulement de revoir le statut de ceux-ci, mais aussi de rendre beaucoup plus sélectif l'accès des Ubersiedler et des Aussiedler à la nationalité allemande.

Les autorités bavaroises, qui ont dû faire face, en janvier-février 1990, à l'arrivée de 459 réfugiés par jour, ont proposé qu'il fût mis fin à l'obligation, résultant pour les Länder de la loi de 1953, de prendre en charge les Ubersiedler et les Aussiedler.

. Le coût de l'intégration des Aussiedler et des Ubersiedler est difficile à évaluer.

Au coût des cours de langue destinés aux Aussiedler, et estimés, pour 1990, à 2,8 milliards de DM (le budget prévu pour 1989 n'était que de 40 millions de DM), s'ajoute celui des stages de formation professionnelle, qui bénéficient également aux Ubersiedler, le financement d'un programme de construction de logements sociaux, ainsi que le montant représenté par les aides d'urgence attribuées directement, à leur arrivée, aux réfugiés.

Si l'on considère l'incidence du maintien -controversé- des dépenses liées à la division allemande (celles-ci s'élèvent à 30 milliards de DM, imputés sur le budget fédéral, répartis entre l'aide directe à Berlin -20 milliards-, l'aide aux zones frontalières -4 milliards-, le fonds en devises pour les voyages -2 milliards-, et dépenses diverses -1 milliard-), il est clair que le coût de l'intégration des communautés allemandes en RFA ne peut qu'être difficile à supporter pour le contribuable ouest-allemand.

C'est pourquoi les aides d'urgence aux Ubersiedler ont été supprimées, à dater du 1er juillet 1990, par le gouvernement fédéral, qui a annoncé cette mesure essentiellement "psychologique" le 20 mars 1990.

b4) Conséquences de l'accueil des réfugiés sur la politique allemande de l'immigration.

Les problèmes ci-dessus évoqués seront probablement à l'origine d'une fermeture de l'Allemagne Fédérale aux travailleurs immigrés.

Selon le Rapport économique annuel publié par le gouvernement ouest-allemand le 22 janvier 1990, l'Allemagne ne peut plus désormais être considérée comme un pays d'accueil.

Même si les réfugiés originaires d'Europe de l'Est possèdent un niveau de formation suffisamment élevé pour que les travailleurs turcs, qui occupent pour la plupart des emplois peu gratifiés, ne s'estiment pas concurrencés par eux, l'accueil de nouveaux immigrants en RFA semble compromis.

En effet, les pressions exercées par le gouvernement fédéral sur son homologue est-allemand, au moment où celui-ci envisageait la suppression de l'obligation de visa pour les ressortissants turcs, ont montré que tout assouplissement de modalités d'accès au territoire allemand pour les Turcs ne peut être envisagé.

De plus, la loi de décembre 1989 relative aux conditions de séjour et de travail des étrangers pourrait limiter les possibilités de regroupement familial, puisque celui-ci est désormais subordonné à des conditions de ressources (donc d'emploi) et de logement de plus en plus difficiles à réunir pour les étrangers, en raison des priorités reconnues dans le système allemand aux Übersiedler et aux Aussiedler.

*

* *

De l'exemple allemand, votre rapporteur retiendra l'importance accordée par la législation allemande au critère de la connaissance de la langue allemande, qu'il s'agisse de la délivrance des titres de séjour ou de la naturalisation. Le respect de ce critère, joint à l'organisation systématique de cours d'allemand, semble être de nature à favoriser l'intégration, tant culturelle que sociale et professionnelle, des immigrants.

c) Le cas de l'Italie

Lors de la Deuxième Conférence Nationale sur l'Immigration, qui s'est tenue à Rome du 28 novembre au 31 décembre 1988, l'Italie a reconnu que, de terre d'émigration, elle était devenue un pays d'accueil.

Selon les actes de la deuxième Conférence, l'Italie a conservé un souvenir suffisamment aigu des "souffrances liées à l'émigration" pour promouvoir une "politique de l'immigration fondée sur le respect de la dignité humaine et sur les droits des travailleurs, et qui refuse toute forme de xénophobie et de racisme". (Actes de la Deuxième Conférence Nationale de l'Immigration - 28 novembre 1988).

c1) Un phénomène récent

Il apparaît, en dépit du manque de précision des statistiques disponibles, que l'immigration n'a, en Italie, connu un développement sensible qu'au cours de la dernière décennie.

Si l'on considère les statistiques relatives aux seuls immigrés en situation régulière, établies par le Ministère de l'Intérieur italien, le nombre de permis de séjour accordés aux immigrés est, entre 1981 et 1987, passé de 331.665 à 572.103, soit une augmentation de 72,5 %.

On constate une croissance de 12,8 % du nombre de permis de séjour délivrés entre 1987 et 1988.

c2) Répartition des immigrés par origine géographique

Les taux d'accroissement les plus élevés concernent l'Afrique et l'Asie. Entre 1981 et 1987, le nombre de titulaires d'un permis de séjour originaires d'Afrique a augmenté de 162 %, passant de 34.942 à 91.600. Entre 1987 et 1988, la variation est de + 23,16 % (ces chiffres valent pour l'Afrique du Nord et pour l'Afrique Sudsaharienne).

Les immigrés originaires d'Asie, au nombre de 48.354 en 1981, étaient 90.752 en 1987, soit une augmentation de 87,7 % entre 1981 et 1987. Ce taux est de + 15,38 % pour la seule période 1987-1988.

c3) Les immigrés en situation irrégulière

Une estimation effectuée par l'Institut Central de Statistiques (ISTAT) chiffre, en 1987, le nombre d'immigrés en situation irrégulière à 559.900, ce qui porterait, compte tenu du nombre de titulaires d'un titre de séjour évalué par le Ministère de l'Intérieur (645.400 en 1988), le nombre total d'étrangers en Italie à 1.205.300. D'autres sources font état de 750.000-800.000 clandestins. En tout état de cause, les effectifs d'immigrés en situation régulière sont à peine supérieurs au nombre de clandestins.

Le programme de régularisation mis en oeuvre en vertu de la loi n° 943 de janvier 1987 a permis, entre le 27 janvier 1987 et le 30 septembre 1988, la régularisation de quelque 105.000 étrangers dont la plupart (96.901) se sont présentés aux autorités de police entre janvier 1987 et avril 1988. En dépit de facilités accordées aux étrangers en vue de la régularisation de leur situation, le nombre de candidats à la régularisation a été fort peu significatif, rapporté aux estimations relatives aux immigrés clandestins. Bien plus, le programme de régularisation a fait apparaître des communautés nationales, jusqu'alors sous-estimées par les statistiques officielles : alors que la Sécurité sociale italienne recensait, en 1987, 17 salariés sénégalais, 7.531 Sénégalais se sont présentés aux autorités en vue de leur régularisation entre 1987 et 1988. Si 619 salariés marocains étaient enregistrés en 1987, 20.555 Marocains ont bénéficié du programme de régularisation, ce qui représente 19 % du total d'intéressés. Les procédures ouvertes par la loi n° 943 ont également bénéficié aux Philippins, qui représentent 9 % de demandes satisfaites.

c4) La situation professionnelle de membres des différents groupes nationaux

- Les membres des communautés d'Afrique du Nord (Marocains, Tunisiens, Egyptiens) occupent généralement des emplois peu qualifiés (porteurs, veilleurs de nuit, plongeurs, marchands ambulants). La proportion du travail au noir est très élevée (70 % pour les Egyptiens, presque 100 % pour les Marocains et les Tunisiens).

- La communauté philippine est composée d'une forte majorité de femmes ayant souvent occupé des emplois relativement qualifiés dans leur pays, et qui travaillent pour la plupart comme femmes de ménage en Italie.

- Les ressortissants des Iles de CapVert, des Seychelles et de Maurice sont presque exclusivement des femmes très peu

qualifiées et qui constituent un fort contingent d'employées de maison.

● **Les Erythréens**, dont l'immigration a commencé dans les années 1960, au moment de la décolonisation, sont employés dans le secteur des services très peu qualifiés (coursiers, gardiens, porteurs, gens de maison).

● **Les immigrés originaires d'Afrique subsaharienne** sont, pour la plupart, employés au noir (marchands ambulants, travailleurs agricoles, saisonniers). Cette communauté est en forte expansion : ce phénomène a été constaté en 1988.

c5) La politique italienne de l'immigration - évolution récente

Le 28 février 1990, le Parlement italien a adopté un décret-loi relatif à l'immigration élaboré par le gouvernement le 22 décembre 1989, et soumis à l'Assemblée nationale et au Sénat dans le délai légal de deux mois.

Ce texte se substitue à une loi en vigueur depuis 1931, et dont les dispositions n'étaient plus adaptées aux implications nouvelles du problème de l'immigration.

La procédure à laquelle a adhéré le gouvernement italien a permis une entrée en vigueur immédiate du décret-loi, évitant au gouvernement les vicissitudes liées à toute discussion parlementaire, et témoigne de l'importance accordée à la réforme ainsi entreprise du droit de l'immigration.

Contrairement au droit français, la législation italienne autorise un traitement différencié des étrangers selon qu'ils viennent au nom d'un pays membre de la C.E.E. Ainsi, la récente loi sur l'immigration concerne les étrangers extra-communautaires.

La loi de février 1990 porte sur l'abrogation de la "réserve géographique" en matière de droit d'asile, la régularisation de la situation des étrangers extracommunautaires en situation clandestine, et sur l'instauration d'un système de contrôle des entrées de résidents de longue durée.

- Selon l'article 1 de la loi de février 1990, la "réserve géographique", qui limitait le bénéfice du statut de réfugié politique aux ressortissants de pays européens, est définitivement levée.

- Les articles 9 et 10 disposent que les étrangers en situation irrégulière ont jusqu'au 30 juin 1990 pour régulariser leur

situation, à condition d'être en mesure de prouver qu'ils se trouvaient en Italie avant le 1er décembre 1989. Le décret-loi initial avait fixé la date-limite au 30 avril 1990. Cette date a été reportée, en raison du succès très relatif de l'offre de régularisation : 110.000 dossiers seulement ont été présentés en deux mois, soit une proportion modeste du total des immigrés clandestins. Pourtant, l'article 4 de la loi de février 1990 reconnaît aux seuls étrangers en situation régulière l'accès aux services sanitaires et sociaux : dans ce contexte, ce que l'on peut considérer comme l'échec de la procédure de régularisation s'explique par le fait que pour les immigrés clandestins employés au noir, la régularisation équivaut à la perte de leur travail.

- Le système de contrôle de l'ancienneté de séjour des résidents de longue durée s'appuie, d'une part, sur des mesures de normalisation du droit d'entrée et, d'autre part, sur une programmation des flux d'entrée fondée sur un *numerus clausus*.

● Les mesures de normalisation du droit d'entrée s'appuient sur la définition de trois catégories de permis de séjour -trois mois pour les visiteurs et les touristes, un an renouvelable pour les étudiants, et deux ans renouvelables pour les travailleurs, assortis de visas de long séjour désormais délivrés dans le pays d'origine des demandeurs, par les autorités consulaires italiennes, alors qu'aux termes de la précédente loi de 1931, la police italienne des frontières disposait, en matière de visa, d'une latitude totale et d'une compétence pleine et entière.

La durée de séjour des étudiants ne peut excéder, selon la loi de février 1990, de deux années la durée légale des études entreprises. La délivrance d'un visa permettant d'occuper un emploi est désormais subordonnée à la production d'une garantie de logement, de ressources minimales, ainsi que d'un contrat de travail ou d'une promesse d'emploi. Une attestation d'inscription universitaire conditionne la délivrance de visas destinés aux étudiants.

La loi précise que le refus de séjour doit être motivé par écrit, et que le préfet est compétent en matière d'expulsion. En cas de recours, devant le tribunal administratif, de l'étranger expulsé, le juge administratif a quinze jours pour se prononcer.

D'autre part, la loi du 28 février 1990 invite le Ministre des Affaires étrangères italien à redéfinir, après consultation du Ministre de l'Intérieur, la liste des pays dont les ressortissants seront soumis à la formalité de visas de court et de long séjour. Cette décision doit tenir compte non seulement des orientations de la diplomatie italienne, mais aussi de critères relatifs à la sécurité de l'Italie : en effet, le visa doit, dans tous les cas, être refusé aux

étrangers extra-communautaires ayant fait l'objet, dans les trois dernières années, d'une condamnation pour trafic de stupéfiants.

● La décision d'instaurer un **numerus clausus** (c'est-à-dire un système de quotas nationaux) afin de programmer les flux d'entrée n'a, à ce jour, pas encore donné lieu à la définition de quotas précis.

La loi se borne à se référer à des critères imprécis : situation économique de l'Italie (marché de l'emploi, services sociaux, capacité économique et financière du pays ...) et "état des relations et des obligations internationales".

Par ailleurs, la loi du 28 février 1990 indique que le **numerus clausus** est déterminé chaque année, avant le 30 octobre, par décision conjointe de Ministres des Affaires étrangères, de l'Intérieur, du Travail et du Budget.

● Il est d'ores et déjà possible d'évaluer les lacunes du dispositif mis en place par la loi du 28 février 1990.

En ce qui concerne les visas, le contrôle des flux transfrontaliers est compromis par le fait que les nouvelles procédures, subordonnant à des critères précis d'emploi et de revenus la délivrance de visas de long séjour et de titres de séjour, ne s'appliquent qu'aux pays à l'égard desquels existe déjà l'obligation de visa. Sont donc exclus des restrictions apportées par la loi de février 1990 les pays qui échappent à la formalité de visa - Yougoslavie, Turquie et pays du Maghreb. Or, de ces pays sont originaires précisément la majorité des immigrants clandestins d'Italie. De plus, l'instauration éventuelle de visas à l'égard de la Turquie, de la Yougoslavie et du Maghreb fait l'objet de controverses parmi les autorités italiennes, soucieuses de préserver les relations privilégiées entretenues avec ces Etats par l'Italie. Ainsi, le maintien d'un régime de circulation exempt de visas laisse donc ouverte la voie d'une immigration prétendument touristique, susceptible de se transformer en immigration clandestine au terme de trois mois légaux de séjour, ou, ce qui n'est pas sans conséquence pour la France, de ne constituer qu'un transit vers un éventuel pays tiers.

c6) La politique italienne d'intégration

La politique définie en matière d'intégration relève encore, non du niveau national, mais des régions. Celles-ci sont compétentes en matière de formation et d'aide sociale, ce qui induit des différences notables d'une région à l'autre.

Mal connues, les initiatives concernent l'organisation de cours de langue italienne, de stages de formation professionnelle,

ainsi que la diffusion de publications dans la langue maternelle des immigrés.

Certaines régions prévoient une palette plus large de mesures qui peuvent s'étendre à l'attribution de bourses d'études. Ainsi, la région des Marches attribue des allocations aux immigrés ayant l'intention d'entreprendre sur le territoire régional des activités de nature individuelle ou coopérative, dans les secteurs de l'agriculture, de l'artisanat, voire du commerce ou du tourisme.

Les initiatives destinées à promouvoir l'intégration des immigrés rencontrent désormais, dans le contexte d'un débat très souvent houleux, l'hostilité de la population italienne de souche.

Ainsi, un sondage publié par le quotidien **La République** les 18 et 19 février 1990 atteste que 26,4 % des personnes interrogées estiment la récente loi sur l'immigration défavorable aux Italiens, et que 37,8 % de réponses font état d'une opposition aux mesures mises en oeuvre en vue d'assurer un emploi aux immigrés. Les propositions montrent que la loi de février 1990 est loin de faire l'unanimité. Pour la plupart, les réponses critiques sont le fait d'Italiens résidant dans le Sud, où les conditions économiques et sociales sont les plus difficiles.

D'autre part, la proposition, formulée au moment de la préparation de la loi de février 1990 par le vice-président du Conseil, et tendant à réserver aux immigrés 15 % des logements sociaux, a suscité dans la classe politique une véritable polémique sur l'opportunité de reconnaître ce genre d'avantages aux immigrés, alors que de nombreux Italiens sont confrontés à des conditions de vie peu favorables.

En raison du caractère récent de l'ampleur prise par le phénomène de l'immigration en Italie, les autorités italiennes n'ont pas encore été confrontées à des problèmes comparables à ceux que connaissent les pays d'immigration ancienne (Allemagne Fédérale, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne), même si les affrontements sociaux dont la ville de Florence a, en mars 1990, été le cadre, ont suscité une inquiétude légitime pour l'avenir.

D'autre part, le succès très relatif du Programme de régularisation de 1987-1988 laisse presque entier le problème posé par les immigrés en situation irrégulière, et semble montrer que le libéralisme ne constitue pas, en la matière, une véritable solution.

d) Le cas du Japon

La politique du Japon en matière d'immigration et d'accueil de réfugiés revêt aujourd'hui un intérêt d'autant plus aigu que les autorités japonaises sont confrontées à un afflux croissant

d'immigrants clandestins, de réfugiés d'Indochine et de Chine, ainsi que de "boatpeople", à un moment où, par ailleurs, une pénurie de main-d'oeuvre commence à apparaître dans certains secteurs d'activité.

Le Japon a ainsi récemment doté son ministère des Affaires étrangères de structures administratives rénovées et adaptées à l'ampleur du problème : " Division de nationaux étrangers", chargée de la délivrance de visas ainsi que de l'analyse et de la prévision dans le traitement des intérêts des étrangers. De même, la "Division pour les affaires consulaires et la planification des migrations" est chargée de définir, dans ces domaines, la politique du ministère des Affaires étrangères japonais.

Pays d'immigration récente, le Japon ne compte, sur 122 millions d'habitants, que 941.000 résidents, régulièrement enregistrés, ce qui représente 0,7 % de la population. La population étrangère est répartie entre les communautés suivantes : 670.000 Coréens, 129.270 Chinois, 50.000 sujets britanniques (originaires pour la plupart de Hong-Kong), 20.000 Américains, 6.800 Philippins, 3.500 Français, 3.000 Allemands, 2.400 Canadiens et 1.800 Australiens. A ces statistiques s'ajoutent les travailleurs clandestins, dont les autorités évaluent le nombre à 100.000 et les milieux d'affaires à 300.000.

L'immigration régulière originaire de pays en développement de la zone Asie-Pacifique est donc plus que modeste, puisqu'elle représente, Philippines comprises, 51.800 personnes environ, soit 5,5 % du total des étrangers.

S'inspirant de l'expérience acquise en matière d'immigration par les autres pays développés, et tirant les conséquences de l'inconvénient qui résulte de l'absence de politique à long terme, les autorités japonaises se sont efforcées de concevoir une législation susceptible de s'adapter à un problème par nature évolutif.

Depuis 1985 en effet, l'appréciation du yen, jointe à la croissance du PNB japonais, ont conféré au Japon, pour les candidats à l'émigration originaires du Sud-Est asiatique (ceux-ci sont encore marginalement présents au Japon), une force d'attraction nouvelle, renforcée par la pression exercée sur les autorités par les employeurs japonais ; en vue de promouvoir une libéralisation de la réglementation nipponne en matière d'immigration. Ainsi, la nouvelle loi sur l'immigration, qui modifie un texte élaboré en 1961, et qui devrait entrer en vigueur en juin 1990, assouplit la législation nipponne en ouvrant aux étrangers titulaires du diplôme requis pour les nationaux japonais, l'exercice de nouvelles catégories d'emplois.

Force est de reconnaître que, en dépit de la libéralisation annoncée, la nouvelle législation demeure très restrictive. En effet, si elle autorise l'emploi de résidents étrangers dans la profession médicale et para-médicale, dans les "activités de contrôle" et dans certaines professions juridiques (avocats et consultants) et, si, par ailleurs, la nouvelle loi accorde des facilités aux étudiants étrangers, on remarque en revanche que les postes de professeurs ne sont accessibles aux étrangers que dans les disciplines où existe un déficit en candidats japonais.

D'autre part, la récente loi japonaise sur l'immigration introduit, s'agissant de l'emploi de travailleurs en situation irrégulière, d'importantes pénalités. Il est à remarquer que cette loi a été conçue dans un pays qui n'est encore confronté ni aux problèmes, notamment sociaux, générés par l'afflux de travailleurs immigrés peu qualifiés, ni aux difficultés résultant d'une immigration importante en volume.

e) Le Canada et la recherche d'un niveau soutenu d'immigration

- La politique canadienne de l'immigration offre l'exemple d'un cas-limite où, afin de lutter contre un déclin démographique très nettement perçu par les autorités, l'environnement juridique de l'immigration est conçu de manière incitative. Cette politique particulièrement libérale a permis de revenir sur une diminution de l'immigration présentée comme un phénomène inquiétant. Ainsi, après le "creux" des années 1983 à 1985, période pendant laquelle le nombre d'étrangers admis à séjourner était tombé de 121.147 à 84.302, l'assouplissement du droit de l'immigration a entraîné une reprise de l'immigration, puisque 160.768 étrangers se sont établis au Canada en 1988.

Dans le cadre de la gestion de flux migratoires, le gouvernement est tenu de déposer chaque année au Parlement un rapport sur les niveaux de l'immigration à venir, envisagés en relation avec l'évolution démographique interne. Ainsi, le rapport relatif à l'année 1989 fait état d'un niveau d'immigration établi à 150.000-160.000 personnes. Ce chiffre ne constitue en aucun cas un contingentement, mais une fourchette d'évaluation.

Le recrutement géographique des immigrants admis à séjourner au Canada a, au cours des années 1980, fait apparaître l'importance croissante de l'Asie et du Pacifique (36 % des immigrants en 1981, 43 % en 1988), aux dépens de l'Europe (37 % en 1981, 25 % en 1988).

e1) De manière originale, la législation canadienne définit trois catégories d'immigrants, qui reconnaît les trois composantes de l'émigration.

● La composante sociale est constitué de la catégorie dite "de la famille".

Les immigrants faisant partie de cette catégorie sont des personnes parrainées par un proche parent. Les conditions relatives au lien de parenté posées par la législation canadienne sont peu contraignantes, puisque les personnes admissibles peuvent être le conjoint ou le fiancé du parrain établi au Canada, les enfants célibataires de celui-ci, les grands-parents de plus de soixante ans, les parents (quel que soit leur âge, si le parrain est un citoyen canadien ou un résident permanent), les frères, soeurs, neveux, nièces ou petits enfants s'ils sont célibataires, orphelins et âgés de moins de dix-huit ans, les enfants de moins de treize ans en vue de l'adoption, et, enfin, n'importe quel autre parent s'il n'y en a aucun autre qui réponde aux conditions ci-dessus.

La catégorie de la famille, qui correspond peu ou prou à une conception élargie de bénéficiaires du regroupement familial, aurait représenté 57.000 immigrés en 1989, soit 32 % des étrangers admis à séjourner au Canada, contre 89.290 en 1983, date à laquelle la catégorie de la famille équivalait à 54 % du total d'immigrés.

On remarque que les conditions posées par la loi canadienne en matière de lien de parenté entre le parrain établi au Canada et le candidat à l'immigration sont très facilement contournables, si l'on considère que de très nombreux pays d'émigration ne disposent pas d'un état-civil suffisamment fiable et qu'il est relativement facile de répondre d'un prétendu "fiancé"...

● La composante "humanitaire" de l'immigration est formée de réfugiés, de personnes appartenant à des "catégories désignées" et des bénéficiaires de "programmes spéciaux".

La définition des réfugiés est conforme à celle qui résulte de la convention des Nations-Unies de 1951, à laquelle le Canada a adhéré en 1969. Les "catégories désignées" sont établies pour répondre aux besoins de personnes qui, bien que persécutées ou déplacées, ne répondent pas nécessairement aux critères de la convention de 1951. Le Canada ouvre actuellement ses frontières à trois catégories désignées : les ressortissants du Kampuchea, du Laos et du Vietnam, les exilés volontaires d'Europe de l'Est (RDA, URSS, Albanie, Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie et Tchécoslovaquie) et enfin, les prisonniers politiques du Chili, du Guatemala et du Salvador.

Les "**programmes spéciaux**" sont définis en faveur des personnes victimes de catastrophes naturelles, de guerres et de révolutions. Les immigrants relevant de cette catégorie sont originaires pour la plupart du Liban, d'Iran, du Sri Lanka, du Guatemala et du Salvador.

En 1987, plus de 6000 personnes ont été admises au Canada en application de programmes spéciaux.

Les réfugiés et assimilés constituent une composante relativement stable de l'immigration : 16 % des immigrants en 1983, 17 % en 1988.

La sélection des réfugiés se fait en vertu d'un système de quotas régionaux, dans les postes diplomatiques et consulaires canadiens, ainsi que dans les camps de réfugiés à l'étranger.

● La "**composante économique**" de l'immigration comprend les "gens d'affaires immigrants" (entrepreneurs, investisseurs et "travailleurs autonomes", et les "immigrants indépendants" ("travailleurs sélectionnés", "parents aidés" et retraités). L'admission de ces diverses catégories à séjourner au Canada est subordonnée aux besoins de l'économie canadienne en matière d'emplois, d'investissement et de spécialisation professionnelle.

● Les "**gens d'affaires immigrants**" sont recrutés à l'étranger en fonction d'un **système de points d'appréciation** particulièrement incitatif et favorable aux candidats dont le projet est créateur d'emplois.

3602 visas ont été, en 1987, délivrés à des demandeurs relevant de la catégorie des entrepreneurs, auxquels s'ajoutent les 8.000 visas destinés aux conjoints et aux personnes à charge. Le plus grand nombre est originaire de Hong Kong, de Corée du Sud et de Taïwan.

Les critiques dont fait l'objet l'immigration de gens d'affaires s'adressent à l'absence de contrôle sur la réalisation effective de projets déclarés par les candidats, d'où la pratique, aujourd'hui généralisée dans les postes consulaires canadiens, de **visa conditionnel**, dont le maintien est subordonné à la vérification de l'activité des bénéficiaires.

Créée en janvier 1986, la catégorie de "**gens d'affaires immigrants investisseurs**" est constituée de candidats à l'immigration présentant une surface financière importante et prêts

à investir au Canada, dans un délai d'un an à dater de la délivrance du visa.

Les **"travailleurs autonomes"** sont admis à séjourner au Canada à condition de déclarer l'intention d'acheter une entreprise ou d'exercer une activité professionnelle susceptible de contribuer à la vie économique, culturelle ou artistique du pays d'accueil. Cette catégorie recouvre dans les faits les agriculteurs, les sportifs, les artistes et les commerçants.

Les conditions relatives aux **"travailleurs autonomes"** se sont assouplies depuis 1984. Avant cette date, tout immigrant relevant de cette catégorie devait déclarer un projet créateur d'un à cinq emplois. Depuis 1984, l'emploi de l'immigrant suffit à permettre l'admission de celui-ci.

La méthode de points d'appréciation vise à rationaliser le recrutement des immigrants de diverses catégories en fonction de critères objectifs, parmi lesquels figurent l'âge du demandeur (les personnes âgées de plus de 49 ans ne reçoivent aucun point au titre de l'âge), le niveau d'études, de formation et d'expérience professionnelle de la profession exercée (le barème favorise les professions pour lesquelles la demande est particulièrement forte au Canada), la connaissance du français et de l'anglais (maîtriser les langues officielles fait obtenir jusqu'à 15 points), ainsi que les qualités personnelles des candidats (dans l'évaluation desquelles entre nécessairement une part de subjectivité).

Alors que la norme de droit commun est de 70 points à totaliser par le candidat à l'immigration, les **"gens d'affaires"** immigrants ne sont soumis qu'à un minimum de 25 points.

Les **"immigrants indépendants"** sont recrutés en fonction du système de points d'appréciation (voir supra).

Les **"travailleurs sélectionnés"**, qui répondent à une définition imprécise, doivent être capables de contribuer, grâce à leur formation professionnelle et à leur niveau de compétence, à la croissance de l'économie canadienne dans les secteurs où s'exprime une forte demande. La fourchette déterminée pour 1989 était de 21.000-24.000, auxquels s'ajoutent 24.000 à 28.000 conjoints et personnes à charge.

Les **"travailleurs sélectionnés"** doivent totaliser 70 points.

Les **"parents aidés"** sont des **"travailleurs sélectionnés"** ayant de proches parents établis au Canada et susceptibles de les parrainer. Ils bénéficient ainsi de points supplémentaires, proportionnels au degré de parenté déclaré.

Les "retraités" ont été, en 1987, admis au nombre de 2.600. Ils doivent répondre à des conditions d'âge (55 ans au moins) et de ressources, et s'engager à n'exercer aucun emploi au Canada.

e2) La politique canadienne d'accueil et l'intégration des immigrants.

Une proportion croissante d'immigrés étant originaire du tiers-monde et ne parlant aucune des deux langues officielles, la politique canadienne de l'immigration est de plus en plus attentive à l'intégration de nouveaux arrivants. En 1988-1989, 72,7 millions de dollars ont été consacrés à des programmes d'intégration.

- Le "Programme d'établissement et d'accueil des immigrants" (PEAI) qui offre des services d'accueil, de traduction, et de placement aux immigrants a, en 1988-1989, reçu quelque 7,6 millions de dollars, en augmentation de 35 % par rapport à l'exercice précédent.

- Le "Programme d'aide à l'adaptation" (PAA) verse des allocations aux immigrants sans ressource (principalement de réfugiés), pendant un an à dater de leur arrivée. Ce programme aurait coûté 61,7 millions de dollars en 1988-1989.

- Le "Programme d'accueil pour le rétablissement des réfugiés" (PARR) s'adresse aux réfugiés sélectionnés par le gouvernement. Quelque 500.000 dollars ont, en 1988-1989, contribué au financement notamment de cours de langues.

- Le programme de cours de langues pour immigrants, lancé en 1986, offre 500 heures de cours et est assorti de services de garde d'enfants. Le budget de ce programme s'élève à 2,5 millions de dollars.

- Le "Programme de prêts de transports" consent des prêts aux immigrants en vue de financer leur arrivée au Canada.

e3) Le problème du contrôle des flux transfrontaliers

En dépit de la souplesse de la politique canadienne de l'immigration, se pose le problème des immigrants en situation irrégulière.

Le système de visas est destiné à faciliter le contrôle de l'immigration. Les agents consulaires compétents en matière de délivrance de visas ont pour consigne de faire subir un "examen sécuritaire" aux demandeurs, en posant à ceux-ci des questions sur leur casier judiciaire et leur santé. On voit mal, cependant, comment

ces renseignements peuvent être fiables si aucune vérification n'est envisagée, ni même possible.

Les visiteurs désirant séjourner plus de six mois sont soumis à un examen médical, ainsi que les demandeurs originaires de certaines régions, et que les travailleurs exerçant un métier "susceptible d'avoir des incidences sur la santé publique".

Les ressortissants de quelque cent pays sont soumis à l'obtention préalable d'un visa, y compris pour un simple transit sur le territoire canadien. Le visa ne constitue qu'une formalité administrative, et non un titre d'accès.

Les pays dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa sont, pour la plupart, des pays en développement, ainsi qu'il ressort de la liste ci-après.

1. Pays dont les citoyens ont besoin de visas pour entrer au Canada comme visiteurs

Afghanistan	Gambie	Ouganda
Afrique du Sud	Ghana	Pacifique-Îles sous la tutelle des États-Unis
Albanie	Guatemala	Pakistan
Allemagne - Rép. dém.	Guinée	Panama
Algérie	Guinée-Bissau	Pérou
Angola	Guinée équatoriale	Philippines
Bahrein	Guyana	Pologne
Bangladesh	Haïti	Portugal
Bénin	Honduras	Qatar
Bhoutan	Hongrie	République centra- fricaine
Birmanie	Indonésie	République dominicaine
Bolivie	Inde	Roumanie
Brésil	Iran	Rwanda
Bulgarie	Iraq	Sao Tomé et Príncipe
Burkina Faso	Jamaïque	Sénégal
Burundi	Jordanie	Sierra Leone
Cameroun	Kampuchea	Somalie - Rép. de
Cap-Vert, Îles du	Koweït	Soudan
Chili	Laos	Sri Lanka
Chine	Liban	Syrie
Colombie	Liberia	Taïwan
Comores	Libye	Tanzanie
Congo	Madagascar	Tchad
Corée du Nord	Maldives	Tchécoslovaquie
Corée du Sud	Mali	Thaïlande
Côte-d'Ivoire	Maroc	Togo
Cuba	Mauritanie	Tunisie
Djibouti	Maurice	Turquie
Égypte	Mongolie - Rép. pop.	U.R.S.S.
El Salvador	Mozambique	Vietnam
Émirats arabes unis	Namibie	Yémen-Rép. arabe
Équateur	Népal	Yémen-Rép. dém. pop.
Éthiopie	Niger	Yougoslavie
Fidji, Îles	Nigeria	Zaïre
Gabon	Oman	

Source: Guide de l'immigration, IS 13, annexe A.

2. Pays pour lesquels le visa a été imposé depuis 1980

- 1988 - Trinidad et Tobago, Nicaragua, Panama
- 1987 - Bolivie, Honduras, Brésil, Turquie, Tanzanie, Sierra Leone, Maurice, Gambie, Fidji
- 1986 - Portugal
- 1985 - République dominicaine
- 1984 - Jamaïque, Guyana, Guatemala, Pérou
- 1983 - Sri Lanka, Bangladesh
- 1981 - Inde
- 1980 - Haïti

En résumé, le système canadien de l'immigration présente les particularités suivantes :

- A contrecourant de la tendance à la fermeture des frontières qui se manifeste depuis une quinzaine d'années dans les pays industrialisés, la législation canadienne encourage l'établissement d'immigrants, conçu comme un moyen de remédier au déclin démographique du Canada.

- L'environnement juridique de l'immigration est donc sensiblement plus souple que celui que l'on observe dans la plupart des autres pays d'immigration, notamment en ce qui concerne les critères de réunification familiale (cf. l'admission des "fiancés").

- L'attention portée à l'intégration des immigrants montre que l'immigration est considérée par les autorités canadiennes comme un phénomène définitif, ou du moins durable.

- Il convient de remarquer également la sélectivité des critères d'admission auxquels sont soumises les catégories relevant de l'immigration économique. On peut légitimement s'interroger sur la compatibilité de ces critères avec l'importance croissante de l'immigration originaire des pays en développement et, parmi ceux-ci, de pays, notamment africains, d'où peuvent venir nombre de réfugiés politiques.

2. Les flux migratoires entre pays du tiers-monde

Parallèlement aux limites apportés dans les pays occidentaux, au début des années 1970, à l'appel de la main-d'oeuvre immigrée, des courants migratoires relativement peu développés jusqu'alors se sont étoffés au sein-même du Tiers-monde à destination de nouvelles aires de production.

● Le cas des pays producteurs de pétrole illustre la croissance des flux migratoires entre pays du Sud.

- Ainsi, les statistiques publiées par la Banque Mondiale attestent une croissance du nombre de travailleurs immigrés dans le Golfe persique, de 1,6 million en 1975 à 4,3 millions en 1985. Originaires initialement de pays voisins (Egypte, Jordanie, Oman...), les travailleurs immigrés employés dans les pays pétroliers ont été par la suite recrutés en Inde, au Pakistan et en Asie du Sud-est. La pénurie de main-d'oeuvre et le faible taux d'emploi des femmes contribuait à maintenir à un niveau élevé la demande de pays producteurs de pétrole en main-d'oeuvre importée.

Un bilan de l'émigration asiatique vers le Moyen-Orient, effectué en 1984, révélait un total de 3 millions de personnes, réparties entre les pays d'origine suivants :

- Inde	0,8 million
- Corée	0,2 million
- Philippines	0,34 million
- Sri Lanka	0,5 million
- Thaïlande	0,16 million
- Pakistan	0,8 million
- Bangladesh	0,17 million

On estimait alors à 1,5-2 millions le nombre d'immigrés en situation irrégulière originaires d'Asie du Sud-Est et établis au Moyen-Orient, ce qui porte le total à près de 5 millions.

- Bien qu'elle ait permis la mise en oeuvre de projets ambitieux de production pétrolière, auxquels la main-d'oeuvre locale ne suffisait pas, le bilan de l'immigration n'est pas toujours positif pour les pays d'accueil. Ainsi, au Koweït, aux Emirats ou en Arabie Saoudite, où les immigrants représentent respectivement 60 % et 40 % (20 % selon les sources) de la population nationale, se posent des problèmes déjà considérables en termes d'identité culturelle. De plus, l'implantation de communautés chrétiennes en terre islamique suscite parfois des craintes plus ou moins justifiées, encourageant des actions revendicatives de la part de certaines communautés immigrées (1).

● L'Afrique subsaharienne reproduit, à une échelle toutefois moins significative, des phénomènes analogues.

Les zones côtières de l'Afrique de l'Ouest (Nigeria, Côte d'Ivoire, Sénégal, Ghana) où sont développées massivement les cultures d'exportation, sont des terres d'immigration. Sur 11 millions d'habitants, la Côte d'Ivoire compte deux millions et demi d'étrangers, parmi lesquels une proportion importante est originaire du Mali et du Burkina-Faso.

● Les flambées de racisme et de xénophobie ne sont pas l'apanage des pays développés. Ainsi, le Nigeria a, sans avertissement préalable, brutalement expulsé vers le Ghana, en janvier 1983, puis en 1989, quelques deux millions d'immigrés attirés par le développement du secteur pétrolier. Une aide d'urgence a dû être attribuée par l'Occident au Ghana en vue de l'accueil de réfugiés.

En mai 1986, l'Algérie a massivement refoulé les Touaregs vers le Mali et le Niger. Des actes de violence auraient

(1) cette partie du rapport a été rédigée avant la crise du Golfe, mais se trouve vérifiée par les constatations qu'elle a permises.

périodiquement lieu à Madagascar contre les Comoriens installés sur la côte du Nord-Ouest. Quant à l'Inde, elle projette l'édification d'un barrage de barbelés long de 3.000 kilomètres sur la frontière qui la sépare du Bangladesh.

Les exemples précédemment cités par votre rapporteur permettent de relativiser les critiques adressées à l'encontre du racisme des Français.

3. L'immigration au sein du monde socialiste

Les pays communistes ou anciennement communistes connaissent également des phénomènes migratoires, motivés par des motifs politiques (ethniques) ou économiques.

- Dès avant la remise en cause du communisme par certains pays est-européens, la Hongrie a accepté, au début de 1988, de donner asile aux Roumains, qui fuyaient le régime Ceaucescu. Cette décision était alimentée par la présence d'une forte minorité hongroise en Roumanie, victime d'une politique ultra-nationaliste et discriminatoire de la part des autorités de Bucarest.

Les quelque 30.000 réfugiés roumains représentent, pour l'économie hongroise, une charge telle que la Hongrie a adhéré, en mars 1989, à la convention de 1951 sur les réfugiés, ce qui lui permet d'internationaliser le problème, et de compter sur une aide du Haut Commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés.

- La main-d'oeuvre immigrée en U.R.S.S. représente quelque 200.000 personnes, originaires principalement du Vietnam.

- C'est aux années 1974-1975 que remonte le recrutement d'une main-d'oeuvre étrangère, à un moment où le programme de grands travaux se trouvait compromis par le déficit démographique hérité de la guerre. Cette première vague d'immigration a concerné majoritairement des travailleurs bulgares qui ont trouvé à s'employer dans les chantiers alors ouverts à une grande échelle dans les secteurs de la métallurgie lourde, de l'industrie pétrolière et gazière, et de la construction d'hôpitaux, d'hôtels, et d'écoles.

- La seconde vague d'immigration a débuté en 1979, et a bénéficié surtout aux travailleurs vietnamiens. Un accord soviéto-vietnamien, conclu en 1981 pour dix ans, a déterminé les contingents de vietnamiens admis à s'établir en U.R.S.S., et a fixé les contours du statut des immigrés.

La communauté vietnamienne en U.R.S.S. représente 82.000 personnes, dont 25 % de femmes, employées dans 25 secteurs différents (industrie légère, textile, bâtiment, constructions mécaniques...), et répartis sur six républiques (Russie, Ukraine, Biélorussie, Lituanie, Lettonie et Estonie).

● Au cours des années 1980, une troisième vague d'immigration, originaire de Bulgarie, de Corée du nord, de Cuba et de République populaire de Chine s'est établie dans l'Oural et en Extrême-Orient (République Autonome des Komis, régions de Chebarovsk et de l'Amour), attirée par les perspectives offertes par l'exploitation forestière.

● Le statut des travailleurs immigrés est loin d'être uniforme : à la situation des étrangers sous contrat intergouvernemental, parmi lesquels les Vietnamiens, s'oppose celui des immigrés recrutés sur contrat anonyme, qui vivent dans des conditions de précarité et de réclusion intégrale, et enfin, la condition nettement plus privilégiée des travailleurs recrutés par contrats individuels et nominatifs, souscrits directement par les entreprises soviétiques d'accueil.

Etrangère à ce que l'on pourrait appeler le "syndrome postcolonial", l'U.R.S.S. semble répercuter sur le salaire des travailleurs immigrés la contrepartie de la prise en charge de leurs frais d'installation, de formation professionnelle et d'apprentissage du russe. En effet, pendant les deux premières années de leur séjour en U.R.S.S. -qui correspondent à la période d'amortissement des frais engagés-, les travailleurs immigrés ne toucheraient que 60 à 70 roubles, alors que leur salaire atteint 100 à 500 roubles une fois leur formation achevée.

● Bien que les immigrés représentent une proportion peu significative du total de la population, on remarque actuellement une multiplication d'incidents entre citoyens soviétiques (Russes, Biélorusses et Ukrainiens) et travailleurs immigrés, accusés de "pillage" et de "spéculation". Ces tensions sont suffisamment préoccupantes pour que le gouvernement soviétique ait réduit de 20.000 à 4.000 le contingent annuel de travailleurs vietnamiens pour 1990.

● La politique de limitation de l'immigration, vers laquelle s'orientent les autorités soviétiques, laisse cependant entier le problème de la répartition géographique des actifs soviétiques. Ceux-ci délaissent, en effet, les régions inhospitalières de Sibérie, où il est moins coûteux d'employer une main-d'oeuvre étrangère qui se contente de conditions d'installation même précaires, que d'édifier des cités susceptibles d'accueillir les Soviétiques.

Aux effets de l'inadaptation géographique de la main-d'oeuvre de souche soviétique s'ajoutent les conséquences de la réticence de Soviétiques -et, parmi ceux-ci, de Slaves et de Baltes- à l'égard des emplois pénibles : ainsi s'explique la présence à Moscou de 3.000 étrangers pour 50.000 chômeurs soviétiques.

Avant la réunification de l'Allemagne, la RDA paraissait devenir, de pays de transit, un pays d'accueil. Voie d'accès privilégiée vers l'Ouest, elle avait acquis depuis le début de l'année 1990, 4 000 roumains et aurait enregistré, au profit de la RFA, 20 000 demandes de séjour déposées par des Polonais. Devant le flux croissant des réfugiés roumains, le Gouvernement Est-Allemand avait décidé d'admettre seulement ceux produisant une réservation de chambre d'hôtel, ou justifiant être invités par des résidents en RDA.

Il ressort de ce qui précède que tous les pays étudiés sont préoccupés de réguler l'entrée et le séjour des étrangers sur leur territoire. Il en est ainsi des pays dits "pays d'immigration" car ils sont de création récente et l'immigration y a joué un rôle fondateur.

Les politiques d'immigration de chaque pays ont évolué selon leurs propres intérêts. Ils ont adapté leur législation chaque fois que cela a été nécessaire.



Il ressort de ce qui précède que la plupart des pays étant aujourd'hui confrontés aux problèmes posés par une population immigrée plus ou moins importante, des phénomènes de rejet, voire de racisme et de xénophobie se manifestent dans la plupart des pays d'accueil.

II - LE REGIME GENERAL DES CONDITIONS D'ENTREE, DE SEJOUR ET DE DEPART FORCE DES ETRANGERS ET LES EXCEPTIONS QUI Y SONT APPORTEES

A. LE REGIME GENERAL

Plus de cent millions d'étrangers franchissent vraisemblablement les frontières de notre pays, chaque année. Aucun compte exact n'en est possible.

Chaque Etat est souverain pour déterminer les conditions d'entrée et de séjour des étrangers sur son territoire. Il peut consentir des limitations de sa souveraineté dans le cadre d'accords internationaux.

Le Droit français est caractérisé par une grande complexité en la matière.

Le texte de base est l'ordonnance du 2 novembre 1945. Inspirée par les circonstances de l'époque, cette ordonnance a duré plus longtemps que beaucoup d'autres lois. Elle a été souvent modifiée, notamment cinq fois entre 1980 et 1989. Elle établit un régime général qui, dans son application, est en fait résiduel.

Malgré la participation du Parlement sur des points particuliers, touchant à la liberté des personnes, la matière est avant tout réglementaire.

Au-delà de la loi et des règlements existent également des pratiques parfois consacrées par des circulaires. Plusieurs d'entre elles ont fait l'objet d'annulations par le Conseil d'Etat.

La première exception au régime général est constituée par le Traité de Rome et l'Acte Unique. Ils accordent des droits privilégiés aux ressortissants des pays membres de la communauté. L'Accord de Schengen préfigure ce que représentera la suppression des frontières internes. L'application de cet accord, s'il est ratifié, mettra en évidence les nouvelles frontières que créent les lignes aériennes.

La seconde exception est constituée par les nombreuses conventions bilatérales intervenues entre la France et ses anciennes colonies ou protectorats d'Afrique. Elles portent sur la partie considérée comme étant la plus sensible de la population immigrée.

Enfin appartient au régime général, la procédure relative aux réfugiés et demandeurs d'asile. En effet, la qualité de réfugié n'est pas octroyée mais reconnue.

La complexité est source de contestations. Les contestations sont sources de jurisprudence. La jurisprudence est longue à s'établir. Dans un domaine où on aimerait des solutions rapides, le temps transforme les situations d'origine.

Malgré l'aridité de leur énoncé, votre rapporteur a cru nécessaire de décrire dans leur détail les règles actuellement applicables. Elles ont toutes une explication mais appartiennent à un lourd processus bureaucratique. Seule, leur connaissance peut permettre la recherche d'un diagnostic et des propositions de solution.

1. Droit d'entrée

L'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée par la loi du 2 août 1989 mentionne les documents dont tout étranger doit être muni pour entrer tant en France métropolitaine que dans les départements d'outre-mer. Il inscrit dans la loi l'obligation des visas instituée en 1986.

Votre rapporteur évoquera d'abord les conditions d'entrée en France avant de préciser les cas dans lesquels l'étranger peut se voir opposer un refus d'entrée.

Aux termes du texte précité, l'étranger doit produire :

- les documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur ;

- sous réserve des conventions internationales, les documents relatifs :

- . à l'objet et aux conditions de son séjour,
- . à ses moyens d'existence,
- . aux garanties de son rapatriement ;

- les documents nécessaires à l'exercice d'une activité professionnelle s'il se propose d'en exercer une.

a) les conditions d'entrée de l'étranger en France

a1) les visas

La nécessité pour un étranger de posséder un visa pour entrer en France est la règle. Les exceptions sont constituées par des accords d'exemption.

Le 16 septembre 1986, le Gouvernement a rétabli l'obligation du visa pour les nationaux d'un grand nombre de pays. Depuis cette date, les exemptions se sont étendues aux pays membres du Conseil de l'Europe (sauf la Turquie), au Canada, au Japon, aux Etats-Unis et à la Corée du Sud.

La demande de visa est faite sur formulaire détaillé. Elle est accompagnée de photographies ainsi que du passeport délivré par le pays d'origine.

Les visas consulaires sont de deux types : le visa de circulation et le visa de long séjour.

Le premier permet d'entrer sur le territoire et d'y séjourner pour une durée n'excédant pas trois mois. Il est délivré sous la forme d'un visa de court séjour ou d'un visa de transit si l'étranger présente un visa d'entrée dans le pays de destination finale lorsque celui-ci est exigé. La durée maximale du visa de transit est d'un mois. En sont dispensés les passagers d'un navire ou d'un avion faisant escale en France dès lors qu'ils ne quittent pas le navire ou les limites de l'aéroport.

Le visa de court séjour est celui qui est délivré au touriste, à l'homme d'affaires étranger ou à l'étranger qui vient "visiter" sa famille en France.

Le visa de long séjour permet à l'étranger d'effectuer en France un séjour de plus de trois mois : il est une des conditions de recevabilité des demandes de titre de séjour temporaire chaque fois que l'intéressé est ressortissant d'un pays pour lequel le visa consulaire est obligatoire (loi du 17 juillet 1984).

Ce visa dispense son titulaire de toute demande d'autorisation de séjour pour certains étrangers désireux de séjourner dans notre pays pour des raisons culturelles et professionnelles. Il est alors d'une durée maxima de six mois.

Pendant longtemps, la délivrance du visa n'a peut-être pas présenté toutes les garanties désirables. Les consuls sont maintenant très sensibilisés au problème. L'informatisation progressive et bientôt presque complète de l'ensemble des consulats permet la mise en oeuvre d'une nouvelle application "visas". Elle trouve tout son sens dans le cadre du Système Mondial Visa dont il existe deux applications pilotes et qui sera progressivement étendu.

Toute délivrance du visa par un poste consulaire donnera lieu à l'interrogation préalable informatique :

- du fichier d'opposition du ministère de l'Intérieur qui comprendra aussi des fiches d'attention permettant d'attirer la vigilance du poste sur certains demandeurs de visas ;
- du fichier des visas refusés pour l'ensemble des postes,
- du fichier des titres de voyage à ne pas utiliser.

Dans le système manuel, les mêmes précautions exigent du temps et il n'est pas toujours sûr qu'elles soient respectées. Cependant, si la délivrance du visa est immédiate pour les visas de court séjour concernant les nationaux de pays considérés comme non sensibles, dans les autres cas une consultation et, pour tous les longs séjours, une enquête, existent.

Le directeur général de la Police nationale a indiqué le rôle de ses services dans la délivrance des visas. Il a souligné que les problèmes d'identité, d'orthographe des noms, de phonétique, de reconnaissance des personnes, entravent l'efficacité des vérifications auxquels ils procèdent.

Durant l'année 1988, 5 700 000 visas ont été délivrés, dont 98 % étaient des visas de court séjour.

Les visas de long séjour concernent les travailleurs qui entrent en France à l'issue d'une procédure engagée par l'employeur français auprès de la direction départementale du travail et de l'emploi. Le dossier est transmis par l'Office des migrations internationales (OMI). Cela a correspondu, en 1989, à 9 200 visas. La même année, 34 000 personnes ont bénéficié du regroupement familial. Le solde concerne les stagiaires, étudiants et réfugiés.

Les refus de visa sont considérés comme des actes de souveraineté et n'ont pas à être motivés.

Les autorités diplomatiques ou consulaires n'ont donc pas à motiver leur décision de refus.

Si l'étranger qui souhaite pénétrer sur le territoire français n'est pas en possession du visa consulaire, lorsqu'il est obligatoire, il se voit opposer un refus d'entrée. S'il a pénétré malgré tout sur le territoire français, il peut être poursuivi pour infraction à notre législation sur le séjour.

On relèvera néanmoins que l'administration se réserve le pouvoir discrétionnaire de délivrer, à titre exceptionnel, des visas de régularisation dans des cas humanitaires ; cette situation peut aussi se présenter lorsqu'un étranger, présent sur le territoire avec un visa de court séjour, souhaite prolonger celui-ci ; ce visa de régularisation peut être délivré par les services des postes frontières ou les services préfectoraux.

a2) Les documents justificatifs du séjour

Si le séjour que souhaite effectuer l'étranger sur notre territoire n'excède pas trois mois, il doit présenter certains documents relatifs :

- . à l'objet et aux conditions du séjour ;
- . à ses moyens d'existence ;
- . aux garanties de rapatriement.

Sont dispensés de présenter les documents mentionnés ci-dessus : les ressortissants de la Communauté économique européenne et de la Suisse, les conjoints venant rejoindre un chef de famille séjournant régulièrement sur le territoire français dans le cadre du regroupement familial, les enfants mineurs venant rejoindre au même titre leur père ou mère en situation régulière, les personnes pouvant rendre, par leurs capacités ou leurs talents des services importants à la France ou qui se proposent d'y exercer des activités désintéressées, les personnes auxquelles une dispense a été accordée par les autorités consulaires françaises dans leur pays de résidence, les membres des missions diplomatiques et des postes consulaires et les membres de leur famille à charge venant de l'étranger pour prendre leurs fonctions en France, les membres des assemblées parlementaires des Etats étrangers, les fonctionnaires, officiers et agents des services publics étrangers lorsqu'ils sont porteurs d'un ordre de mission de leur Gouvernement ou sont fonctionnaires d'une organisation intergouvernementale dont la France est membre, enfin les membres des équipages des navires et des aéronefs effectuant des déplacements de service dans les conditions prévues par les conventions internationales.

a3) Les documents relatifs à l'objet et aux conditions du séjour

Il convient ici de procéder à une distinction fondamentale selon la nature du court séjour de l'étranger. Le séjour peut en effet :

- avoir un caractère **touristique** ;
- avoir un caractère **professionnel** ;
- constituer une **visite privée**.

En ce qui concerne le séjour touristique, l'étranger doit présenter « tout document de nature à établir l'objet et les conditions de ce séjour et notamment sa durée » (réservation d'hôtel, inscription à un circuit touristique, attestation d'assurance garantissant le voyageur contre les risques pouvant survenir pendant son séjour...).

Dans le cas du séjour professionnel, l'étranger doit fournir « tout document apportant des précisions sur sa profession ou sa qualité du voyageur ainsi que sur les établissements ou organismes situés sur le territoire français dans lesquels il est attendu (correspondance avec les organismes concernés, invitations...).

Lorsqu'il s'agit de visites privées, le principe est que l'étranger doit posséder un certificat d'hébergement signé par la personne qui l'accueille, qu'elle soit étrangère ou française (décret du 27 mai 1982 pris pour l'application de l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945). Ce principe comporte des exceptions nées de l'application des conventions bilatérales.

Le certificat indique l'identité de son auteur et son adresse personnelle ainsi que l'identité du bénéficiaire. Il précise les possibilités d'hébergement et mentionne, s'il y a lieu, le lien de parenté du signataire du certificat avec la personne hébergée.

Si le certificat est délivré par un ressortissant étranger, il comporte l'indication du lieu, de la date de délivrance et de la durée de son titre de séjour. Le certificat doit être revêtu du visa du maire de la commune de résidence du signataire, après vérification par le maire de l'exactitude des mentions qui y figurent. Le décret souligne que le maire peut refuser le visa s'il ressort manifestement de la teneur du certificat que l'étranger ne peut être hébergé dans des conditions normales.

Dans un arrêt du 27 septembre 1985 (Association France Terre d'Asile), le Conseil d'Etat a considéré que le maire agissait en l'espèce comme agent de l'Etat et ne disposait pour exercer son contrôle d'aucun pouvoir d'investigation particulier.

Le pouvoir d'appréciation que le décret confère au maire sur le "caractère normal" des conditions dans lesquelles l'étranger pourra être hébergé, peut être soumis au contrôle hiérarchique du préfet (pouvoir de réformation, et en cas de carence, de substitution), le préfet étant lui-même soumis au contrôle hiérarchique du ministre de l'Intérieur.

Selon la jurisprudence administrative, le maire ne peut motiver son refus de visa pour une raison autre que celles liées aux conditions de logement de la personne qui se propose d'héberger le visiteur. Le tribunal administratif de Paris a ainsi annulé, pour erreur de droit, une décision d'un maire refusant le visa du fait de l'absence de lien de parenté entre le requérant et la personne à héberger.

Il semble cependant reconnu que le maire qui dispose d'éléments précis lui permettant d'affirmer que l'étranger, pour lequel le certificat d'hébergement est sollicité, a l'intention, non pas de faire une visite mais de s'installer, peut refuser de viser le certificat d'hébergement.

Un membre de la mission, sénateur-maire, devant apprécier une situation de ce type, s'en était remis au préfet de son département pour la décision à adopter ; celui-ci lui a répondu qu'il pouvait refuser de viser le certificat s'il avait l'intime conviction que les bénéficiaires avaient l'intention de s'établir définitivement en France, et qu'en conséquence le certificat ne serait souscrit qu'à titre de complaisance.

Le problème des certificats d'hébergement se pose partout. La ville de Dijon a, par exemple, reçu les nombres de demandes suivants : 926, en 1987, 774, en 1988, plus de 1 000, en 1989.

Les réponses fournies par les maires au questionnaire du Sénat laissent apparaître une grande sensibilité de leur part à ce problème.

Elles portent très souvent sur l'intérêt que présenterait un contrôle du maire sur la régularité de l'hébergement lorsqu'il se produit, et sur la nécessité qu'il soit informé du départ de l'étranger hébergé.

Certains maires refusent le certificat lorsqu'il est délivré par un bénéficiaire de l'aide sociale. D'autres aux travailleurs saisonniers.

Les maires, officiers de police judiciaire, ont manifestement le désir d'être plus étroitement associés au contrôle des mouvements des étrangers dans leur commune.

Pour éviter des attitudes contradictoires, il y aurait avantage à ce que leurs compétences soient étendues d'une manière non équivoque, et cela par la loi.

Il est à noter qu'en application d'accords bilatéraux signés en 1983, les ressortissants de l'Algérie, du Maroc et de la Tunisie qui souhaitent se rendre en France en visite privée n'ont à produire qu'une attestation d'accueil établie sur papier libre par l'accueillant : la signature de l'accueillant doit néanmoins avoir été certifiée conforme par une autorité française (maire ou commissaire de police) ou par l'autorité consulaire algérienne, marocaine ou tunisienne du lieu de domicile de l'accueillant. Dans le cadre de ce document, l'hébergeant n'a pas à fournir d'indications sur ses capacités d'accueil.

a4) Les documents relatifs aux moyens d'existence

On soulignera dès l'abord que l'obligation de produire des documents relatifs aux moyens d'existence a été instituée par la loi n° 86-1025 du 9 septembre 1986.

L'étranger sollicitant son admission en France doit ainsi justifier qu'il détient les moyens lui permettant de faire face à ses «frais de séjour» notamment par la présentation d'espèces, de chèques de voyage, de chèques certifiés, de carte de paiement à usage international, de lettres de crédit.

Ces documents justificatifs seront appréciés compte tenu :

- des déclarations de l'intéressé en ce qui concerne la durée et l'objet de son séjour ;
- des documents produits à l'appui de ses déclarations ;
- le cas échéant, de la durée de validité du visa.

Hormis le cas des malades ou blessés graves qui doivent recevoir des soins en France, l'étranger qui se rend en France pour une hospitalisation doit en outre justifier qu'il satisfait aux conditions requises pour l'admission dans les établissements publics d'hospitalisation selon les termes de l'article 22 du décret n° 59-1510 du 29 décembre 1959.

a5) Les documents relatifs aux garanties de rapatriement

Le contenu de ces garanties a été précisé par un décret du 27 mai 1982.

Appréciés au regard du lieu de séjour principal choisi par l'étranger, les documents relatifs aux garanties de rapatriement doivent permettre à l'étranger qui pénètre sur notre territoire d'assurer les frais de retour du lieu situé en France jusqu'au pays de sa résidence habituelle. Si le lieu de séjour dans notre pays fait l'objet d'une modification notable, un nouveau document de garantie pourra être exigé.

Les documents relatifs aux garanties prennent la forme soit d'un justificatif de retour soit d'une attestation bancaire.

Le justificatif de retour peut être un titre de transport maritime, ferroviaire, routier ou aérien en cours de validité pour revenir dans le pays de résidence habituelle. Le titre doit, pour constituer une garantie :

- être nominatif ;
- porter la mention qu'il ne peut être transformé ou remboursé sans autorisation de l'autorité administrative française ;
- être valable au moins deux mois sauf lorsqu'il comporte une réservation ferme pour un voyage de retour. Il convient alors qu'il y ait concordance entre la date de cette réservation et les documents produits par l'intéressé sur la durée de son séjour en France.

L'attestation bancaire peut émaner d'un établissement situé en France ou à l'étranger garantissant le rapatriement de l'intéressé dans le cas où il ne serait pas lui-même en mesure d'en assumer les frais.

Cette garantie concerne essentiellement les étrangers qui utilisent un moyen de transport individuel.

Durant toute la durée de son séjour l'étranger doit être muni de l'une ou l'autre de ces deux garanties de rapatriement sauf s'il est en transit vers un pays tiers. Dans ce cas, l'étranger doit toutefois justifier qu'il respecte les conditions d'entrée dans le pays de

destination (détention d'un titre de voyage ou réservation ainsi que, le cas échéant, du visa requis).

Tout étranger qui n'est pas en mesure de produire l'un ou l'autre de ces documents relatifs aux garanties de rapatriement peut être puni d'une amende de 3 000 à 6 000 francs et d'un emprisonnement de dix jours à un mois ou de l'une de ces deux peines seulement.

Dans le cas de récidive, les peines d'emprisonnement et d'amende sont doublées.

On rappellera enfin que lorsque l'étranger justifie d'un motif légitime, le préfet du département dans lequel il effectue son séjour peut mettre fin à l'obligation de garantie du rapatriement.

En 1989, on a enregistré 79,8 millions d'entrées sur le territoire français contre 64,5 millions en 1985 (+ 23 % sur 5 ans). Ce chiffre est arbitraire. Il suffirait, pour avoir un calcul plus précis, d'imposer le compostage du passeport lors de l'entrée sur le territoire.

a6) Le refus d'entrée

La loi n° 81-973 du 29 octobre 1981 prévoyait pour l'étranger muni des documents exigés par la loi et les conventions internationales un droit d'entrée sur notre territoire.

Ce droit a été supprimé par la loi du 9 septembre 1986 qui permet désormais aux services chargés du contrôle aux frontières de s'opposer à l'entrée en France de candidats à l'immigration irrégulière même si ceux-ci sont en possession des documents requis.

Les cas de refus d'entrée opposés à l'étranger en possession des documents requis par la loi sont au nombre de quatre (circulaire du 17 septembre 1986) :

- l'authenticité ou la pertinence des documents produits n'est pas établie «par rapport à l'objectif réellement poursuivi par l'étranger». Pour effectuer ce contrôle, les services vérifient les divers documents fournis par l'étranger ; ils sont habilités à inviter les voyageurs étrangers à fournir tous éclaircissements permettant d'établir le but réel de leur venue ;

- la présence de l'étranger en France constitue une menace pour l'ordre public. A cet égard, il n'est ni nécessaire ni

suffisant que l'étranger ait fait l'objet de condamnations pénales. La notion d'ordre public doit être entendue au sens strict :

- une juridiction pénale a prononcé à l'encontre de l'étranger une interdiction du territoire ;

- l'étranger a été l'objet d'un arrêté d'expulsion.

Lorsque l'étranger est muni d'un visa consulaire, seuls les services de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur prennent la décision de refus d'entrée. En présence d'un demandeur d'asile, la décision de refus est prise par le ministre de l'Intérieur après consultation du ministre des Affaires étrangères.

Dans les autres cas, la décision est prise par le préfet qui peut déléguer sa signature à un officier de police judiciaire.

La décision écrite de refus d'entrée doit être motivée ; l'étranger auquel un double de la décision est remis, doit être mis en mesure d'avertir la personne chez laquelle il a indiqué qu'il devait se rendre, son consulat ou le conseil de son choix.

Il est à noter que la loi du 9 septembre 1986 avait rendu la décision de refus d'entrée immédiatement exécutoire, sauf demande de sursis à exécution, d'un jour franc, émanant de l'autorité consulaire ; le délai d'un jour franc étant un délai de 24 heures qui court à compter du lendemain de la décision de refus à zéro heure.

La loi du 2 août 1989 a rétabli le délai d'un jour franc durant lequel le refus d'entrée ne peut donner lieu à une mesure de rapatriement sans le consentement de l'intéressé.

S'il préfère être rapatrié sans attendre le délai, l'étranger doit manifester expressément son consentement à cet égard. Durant le délai d'un jour franc, l'étranger est en principe maintenu en zone internationale ; il ne fait l'objet d'une « rétention administrative » dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire que dans certains cas précis : arrivée sur un aéroport, dans un port, ou existence d'un risque quant au franchissement irrégulier du contrôle des passeports. L'étranger dispose de la possibilité d'entrer en contact avec les personnes susceptibles de le conseiller ou de justifier auprès des autorités françaises les raisons de sa venue en France. Il peut s'agir de son consul, du conseil de son choix ou de la personne chez laquelle il devait être hébergé.

Dans les deux mois suivant la notification de la décision de refus d'entrée, l'étranger peut exercer un recours devant le tribunal administratif. Le recours n'est pas suspensif. S'il peut

néanmoins justifier d'un préjudice difficilement réparable et invoquer des moyens pertinents, l'étranger peut demander un sursis à exécution auprès du tribunal administratif.

En 1989, on a dénombré 68 020 refus d'entrée contre 44 794 en 1985.

b) Le droit d'asile

Tout au long de ses travaux, de ses déplacements et de ses visites, la mission a constaté l'omniprésence d'un thème récurrent, celui de l'utilisation abusive du droit d'asile. Modalité spécifique d'entrée et de fixation sur le territoire de la République, qu'on devrait logiquement supposer réservée à quelques individus menacés dans leur combat en faveur de la liberté, le droit d'asile a dérivé en quelques années en instrument majeur d'immigration clandestine.

L'Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides (O.F.P.R.A.) a ainsi dû faire face à un flux sans cesse croissant de pseudo-réfugiés, dont le nombre annuel a été multiplié par plus de 30 en quinze ans. Le premier déplacement de la mission a d'ailleurs été consacré à l'O.F.P.R.A. dont les locaux furent visités par une délégation le 24 janvier 1990.

De 1975 à 1989, le nombre des demandes d'asile politique formulées auprès de l'O.F.P.R.A. a évolué de la façon suivante :

1975	1.800
1983	15.000
1987	27.000
1989	61.000

Le nombre des demandes atteint actuellement une moyenne mensuelle d'environ 5.000 (taux 1989), soit près du triple du nombre total annuel des demandes formulées il y a 15 ans.

Le droit d'asile s'est vu conférer une valeur constitutionnelle par le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, dont le quatrième alinéa dispose que «*tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République*».

En renvoyant à ce préambule de 1946, le préambule de la Constitution de la Vème République a consacré à son tour l'attachement indéfectible de la France au droit d'asile, qui s'intègre dans la tradition républicaine de notre pays et dont l'exercice est, à juste titre, protégé par des dispositions de nature constitutionnelle.

Pas un seul instant, les membres de la mission n'ont songé à remettre en question ce droit essentiel. La France, terre de liberté, s'honore d'avoir inscrit dans sa loi fondamentale cet instrument de liberté, et d'avoir accueilli sur son sol des milliers d'hommes et de femmes dont les combats pour la liberté justifiaient une solidarité active de notre pays.

En quelques années, pourtant, le contexte économique international a poussé des centaines de milliers de ressortissants d'Etats défavorisés à rechercher en Europe, et en France notamment, une sécurité matérielle minimum que leur pays n'était pas à même de leur offrir. Confrontés à la décision de principe de faire cesser toute immigration, prise par la France en 1974, beaucoup d'entre eux ont profité de notre législation libérale, en alléguant des prétextes politiques pour tenter -et souvent réussir- d'obtenir un asile qui n'est autre qu'économique.

b1) Le régime juridique du droit d'asile politique : la reconnaissance du statut de réfugié

La reconnaissance du statut de réfugié est régie par la Convention de Genève du 28 juillet 1951 sur le statut des réfugiés, et par différents textes internationaux ou de droit interne ultérieurs, dont notamment le Protocole de New-York du 31 janvier 1967, et la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 portant création d'un Office français de protection des réfugiés et apatrides.

Le mécanisme originel (Convention de Genève et loi de 1952) constituait un dispositif généreux, mais d'ambition mesurée. Dans le texte de la Convention initiale, le statut de réfugié ne devait en effet être accordé qu'au titre d'«événements survenus avant le 1er janvier 1951 en Europe», chaque Etat conservant toutefois la faculté de l'accorder au titre d'événements survenus avant cette date, mais dans toute autre région du monde (article premier, B 1/ a et b de la Convention, publiée avec réserves françaises au Journal officiel, conformément au décret n° 54-1055 du 14 octobre 1954).

Les parties signataires procédèrent toutefois à une extension considérable du champ d'application de cette convention, en adoptant un protocole qui supprimait simultanément la référence géographique et la date-limite des événements considérés (protocole de New-York du 31 janvier 1967, publié par le décret n° 71-289 du 9 avril 1971).

En application de ce nouveau dispositif, chaque Etat signataire est engagé à accorder le statut de réfugié et la protection

qui s'y attache à toute personne «*persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité ou de ses opinions politiques*» et qui a dû fuir son pays du fait de persécutions ou de menaces graves de persécution fondées sur ces motifs.

b2) La procédure O.F.P.R.A.

La reconnaissance du statut de réfugié politique incombe à l'O.F.P.R.A., établissement public administratif original, placé sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères, et qui comprend, au sein de son conseil d'administration, un délégué du Haut-Commissaire des Nations-Unies pour les Réfugiés (H.C.R.). Le délégué du H.C.R. «assiste aux réunions de Conseil» et peut y présenter ses observations ou ses propositions (article 3, alinéa 3 de la loi du 25 juillet 1952 susvisée).

La procédure O.F.P.R.A. comporte deux phases : le dépôt de la demande et son instruction.

- Le dépôt de la demande

Le statut de réfugié est reconnaîtif, c'est-à-dire qu'il n'est pas octroyé par la France, mais simplement «reconnu» sur la base des éléments de preuve invoqués par le demandeur. Cette reconnaissance implique le dépôt d'une demande qui peut revêtir quatre formes :

- **les demandes d'asile formulées hors du territoire de la République, le plus souvent dans les consulats de France (exemple : les vietnamiens d'Ho Chi Minh-Ville ; 4.400 nationaux de ce pays ont ainsi bénéficié en trois ans de l'asile politique en France) ;**

- **les demandes d'asile formulées à la frontière : en ce cas, la P.A.F. transmet la demande à la direction des libertés publiques du ministère de l'Intérieur qui consulte le ministère des Affaires étrangères. Ces demandes sont souvent rejetées lorsque l'intéressé a transité par un pays démocratique. On enregistre cependant 500 à 600 cas par an.**

Ces deux types de demandes sont en fait fort peu utilisés par les faux réfugiés. Lorsqu'il y est fait droit, la République accorde aux demandeurs «l'asile territorial», statut politique qui relève de la compétence étatique et ne préjuge pas la reconnaissance ultérieure du statut de réfugié politique au sens de la Convention de Genève (cette procédure, qui correspond exactement aux principes posés par le Préambule de la Constitution de 1946, a d'ailleurs été mise en place avant même que soit négociée puis ratifiée la Convention de Genève).

La mission, lors de ses travaux, n'a pas observé de dérive particulière en matière d'asile territorial, qui demeure une procédure exceptionnelle, comparée aux demandes dites «inopinées» du statut de réfugié politique.

Ces deux types de demandes garantissent de surcroît un contrôle strict des flux d'entrée, dans la mesure où les étrangers qui les formulent ne sont pas encore entrés sur le territoire de la République (ou y demeurent en zone frontalière ou dans la zone internationale de leur aéroport d'arrivée). Ils peuvent ainsi être étroitement contrôlés par la Police de l'Air et des Frontières (P.A.F.) et faire, le cas échéant, l'objet d'une décision de non-admission qui prévient toute fixation clandestine en France.

• **les demandes sur contingent (procédure spéciale)**

Les demandes sur contingent permettent la régularisation auprès de l'O.F.P.R.A. d'étrangers admis d'office au statut de réfugié politique sur décision concertée entre la France et le Haut Commissariat pour les Réfugiés des Nations Unies.

Cette forme d'asile politique ressortit exclusivement à la compétence étatique, dans le cadre de négociations internationales à caractère politique et humanitaire (exemple de l'accueil de contingents négociés de «Boat people» répartis sous contrôle du H.C.R. dans plusieurs Etats européens, dont la France).

Votre mission d'information n'a relevé aucune difficulté particulière de mise en oeuvre de ce régime spécial d'octroi du droit d'asile, qui ne concerne du reste qu'un nombre limité d'étrangers dont la situation très spécifique répond à des critères de politique internationale parfaitement identifiés.

Les demandes d'asile relevant des trois catégories indiquées (demandes hors du territoire de la République, à la frontière ou sur contingent) paraissent correspondre le plus exactement à la philosophie initiale du régime asilaire et ne suscitent pas de réserve particulière. Il en va très différemment de la catégorie suivante (demandes inopinées) qui donne lieu à d'innombrables abus.

• **Les demandes inopinées**

Les demandes inopinées sont présentées sur le territoire national, où, par définition, l'étranger est parvenu à pénétrer ou à se maintenir dans des circonstances très diverses : soit sans aucun titre de séjour, soit sous couvert d'un visa touristique ou familial, soit à l'expiration d'un titre de séjour régulier, etc.

La démarche est parfois accomplie spontanément (l'étranger se rendant à la préfecture de son département de résidence pour formuler sa demande), mais souvent également dans des conditions plus contestables, comme par exemple lors d'un contrôle d'identité par les autorités de police.

Plusieurs textes réglementaires, dont notamment la circulaire du Premier Ministre du 17 mai 1985 (Journal officiel du 23 mai 1985, p. 5776 et suivantes) complétée par celle du Ministre de l'intérieur du 5 août 1987 (non publiée au Journal Officiel - circulaire INT-D-8700 229 C) fixent avec minutie les formalités de réception de ce type de demande, ainsi que la conduite à tenir en cas de rejet par l'O.F.P.R.A.

Tout demandeur inopiné doit d'abord retirer à la préfecture un formulaire officiel de demande. Lors de sa première visite auprès des services préfectoraux, l'étranger qui sollicite la reconnaissance du statut de réfugié reçoit une autorisation provisoire de séjour d'un mois portant la mention « en vue de démarches auprès de l'O.F.P.R.A. », et simultanément le formulaire officiel de demande, qu'il lui appartient de remplir et d'adresser à l'O.F.P.R.A. dans le délai d'un mois.

D'après les indications recueillies par la mission lors de sa visite à l'Office, il apparaît que 80 % des demandeurs adressent le formulaire de demande par voie postale à l'O.F.P.R.A., seulement 20 % se déplacent en personne pour déposer leur dossier à l'Office.

L'accomplissement de cette formalité initiale est très généralement respecté, dans la mesure où le récépissé de demande délivré par l'O.F.P.R.A. conditionne la délivrance d'un second titre provisoire de séjour, renouvelable de droit de trois mois en trois mois jusqu'à décision définitive (y compris les voies de recours).

La détention de ce titre provisoire de séjour vaut autorisation de travail, ou d'inscription comme demandeur d'emploi auprès de l'A.N.P.E. Le demandeur du statut de réfugié bénéficie par ailleurs d'un régime social particulièrement avantageux. Il perçoit un capital de 2.000 francs (versé en deux fois par le Service social d'aide aux immigrants) et peut bénéficier, s'il est demandeur d'emploi, des indemnités d'insertion (d'un montant de 1.200 francs par mois et par personne) versées par l'ASSEDIC dont il relève.

Dès cette phase, un certain nombre d'associations apportent une assistance active aux demandeurs du statut de réfugié politique : France Terre d'asile, la C.I.M.A.D.E., le Secours

catholique, le Secours populaire français, la Croix rouge française, etc. La mission d'information a par ailleurs visité, lors de son déplacement dans le département du Rhône, un organisme original de soutien aux réfugiés, le centre rhodanien d'accueil des réfugiés et de défense du droit d'asile (C.R.A.R.D.D.A.), dont les activités et le fonctionnement sont décrits en annexe du présent rapport.

- L'instruction de la demande et la décision de l'O.F.P.R.A.

Ainsi qu'il a été dit, et conformément aux dispositions réglementaires d'application de la loi de 1952 (décret n° 53-377 du 2 mai 1953 modifié notamment par le décret n° 82-352 du 19 avril 1982), la décision de reconnaissance ou de non-reconnaissance du statut de réfugié est prononcée par le Directeur de l'O.F.P.R.A. au terme d'une procédure administrative qui permet de s'assurer que le demandeur répond effectivement aux critères posés par la Convention de Genève. Cette mission soulève trois types de difficultés pratiques auxquelles l'O.F.P.R.A. est quotidiennement confronté.

En premier lieu, la notion même de persécution ou de crainte légitime de persécution, qui fonde la vocation au statut de réfugié, reste un concept difficile à définir, notamment lorsque les faits matériels invoqués par les demandeurs sont ténus (dans le cas des «craintes de persécution», en particulier, puisque le sentiment de crainte tient en large part à la subjectivité individuelle).

En second lieu, le bien-fondé des demandes de reconnaissance du statut de réfugié politique doit s'apprécier au regard de la situation objective de la politique intérieure dans l'Etat d'origine du demandeur. Les services de l'O.F.P.R.A. doivent donc s'informer en permanence des événements qui, dans le monde, sont susceptibles de générer des persécutions ou des risques avérés de persécution, de façon à apprécier aussi exactement que possible les demandes individuelles qui leur sont présentées.

D'après les informations recueillies lors des travaux de la mission, il semble que l'O.F.P.R.A. se soit doté d'instruments efficaces pour y parvenir, notamment grâce aux renseignements communiqués par les services diplomatiques et consulaires français, et à un recoupement aussi systématique que possible des preuves ou des témoignages produits par les demandeurs.

Le personnel de l'O.F.P.R.A. (les «officiers protecteurs») est par ailleurs hautement qualifié. L'Office dispose d'agents polyglottes, formés aux diverses langues rares et aux législations très variées des principaux Etats d'origine des demandeurs, dont l'intervention

facilite l'accueil et l'orientation des étrangers, tout en permettant de détecter la plupart des demandes non fondées.

La troisième difficulté tient aux conditions même dans lesquelles la plupart des étrangers formulent leur demande d'asile.

Les éléments de fait invoqués sont rarement contrôlables. Dans de nombreux cas, les demandeurs ne sont pas en mesure de rapporter une preuve tangible de leur situation réelle dans leur pays d'origine. Ils produisent parfois, à l'appui de leur demande, de faux papiers assortis de faux visas, ou même prétendent n'avoir aucun papier d'identité ni aucun titre de transport ou de séjour qui prouveraient leurs assertions.

L'attention de la mission d'information a maintes fois été appelée sur les difficultés que soulève cette dernière circonstance, dans la mesure où l'absence de documents d'identité complique à l'extrême l'identification de l'étranger.

L'incertitude sur l'état civil –et partant sur la nationalité exacte d'un individu– fait en effet obstacle à une instruction normale de son dossier, en y laissant subsister une marge non négligeable d'erreur. Elle complique –quand même elle ne rend pas impossibles– les mesures de reconduite à la frontière des étrangers déboutés dans leur demande du statut de réfugié politique, dans la mesure où les Etats d'origine refusent très souvent d'admettre le renvoi sur leur territoire d'un étranger dont l'identité et la nationalité ne sont pas établies avec certitude.

Dans une procédure administrative ordinaire, des éléments de cette nature conduiraient irrémédiablement au rejet d'un dossier, et pourraient même exposer le déposant à des sanctions légales. Dans le cas des réfugiés politiques, au contraire, les présomptions s'inversent. L'absence de pièce d'identité, ou la production de faux papiers ne sauraient a priori être retenues contre les intéressés, dont la situation précaire dans un Etat peu respectueux des libertés a, par définition, pu justifier des expédients, comme par exemple la confection de faux documents administratifs pour pouvoir fuir.

L'O.F.P.R.A. doit donc fonder sa décision sur une sorte d'intime conviction, à partir de tous les éléments d'information recueillis, au terme d'une instruction parfois très difficile et qui, par définition, ne peut être précipitée.

La décision d'éligibilité au statut de réfugié doit être rendue dans un délai de quatre mois, l'absence de décision valant rejet implicite de la demande. La décision de l'O.F.P.R.A. s'analyse comme un acte administratif, qui comme tel, est susceptible de

recours, dont notamment un recours de plein contentieux, devant une juridiction spécialisée, la «commission des recours», instituée par l'article 5 de la loi du 25 juillet 1952.

b3) Les voies de recours contre les décisions de l'O.F.P.R.A.

Il existe deux types de recours ordinaires contre les décisions de l'O.F.P.R.A. : un recours administratif et un recours juridictionnel.

• **Le recours administratif est rarement intenté, et cité seulement pour mémoire. Le demandeur débouté peut en effet demander, par recours gracieux auprès du directeur de l'Office, le réexamen de son dossier et produire le cas échéant de nouveaux éléments relatifs à sa situation personnelle.**

La nature simplement reconnaîtive de la décision de l'O.F.P.R.A. rend ce type de recours peu attractif, puisqu'en l'absence d'éléments nouveaux, rien ne justifierait que le directeur de l'O.F.P.R.A. revienne sur sa première décision. Si de tels éléments peuvent au contraire être apportés, rien ne s'oppose à ce que l'étranger formule une nouvelle demande, qui sera instruite dans les mêmes conditions que la première, et ouvrira droit aux mêmes avantages temporaires (autorisation provisoire de séjour et de travail en France).

• **Le recours juridictionnel devant la Commission des Recours**

La Commission des recours est une juridiction spécialisée de l'ordre des juridictions administratives, composée d'un membre du Conseil d'Etat désigné par le vice-président du Conseil d'Etat, d'un représentant du Haut-Commissariat des Nations-Unies pour les Réfugiés et d'un représentant du conseil d'administration de l'O.F.P.R.A.

La présidence de la Commission des recours est assurée par un membre du Conseil d'Etat. Depuis 1980 (décret n° 80-683 du 3 septembre 1980), lorsqu'elle siège en formation de jugement, la commission des recours peut se subdiviser en sections, présidées par un membre des hautes juridictions administratives dont la loi n° 90-550 du 2 juillet 1990 a sensiblement étendu le recrutement (membre du Conseil d'Etat ou de la Cour des comptes en activité ou honoraires, membres en activité ou honoraires des tribunaux administratifs ou des cours administratives d'appel). C'est ainsi qu'actuellement,

quarante sept magistrats président à tour de rôle les séances simultanées de dix sections de la Commission des recours.

Lorsque l'étranger est débouté par l'O.F.P.R.A., il dispose d'un délai d'un mois pour saisir la Commission des recours ; contrairement à l'Office, la Commission des recours n'est soumise à aucun délai particulier pour rendre sa décision. La procédure est contradictoire, le recours est gratuit, les séances sont publiques et l'appelant peut se faire assister d'un conseil et, le cas échéant, d'un interprète. Les décisions de la Commission des recours peuvent elles-mêmes faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat.

Les recours contre les décisions de l'O.F.P.R.A. et les pourvois devant le Conseil d'Etat n'ont juridiquement pas de caractère suspensif. En pratique, néanmoins, l'exécution immédiate d'une décision négative exposerait l'étranger à des risques gravissimes, s'il est un authentique réfugié politique exposé à des persécutions dans son Etat d'origine. Pour prévenir toute erreur irréparable, la pratique administrative a donc conduit au maintien des autorisations provisoires de séjour sur le territoire de la République accordées aux demandeurs d'asile formant un recours ou un pourvoi en cassation.

L'effet suspensif de fait –sinon de droit– des recours juridictionnels n'est pas sans provoquer des difficultés considérables, dans la mesure où leur instruction dure souvent plusieurs années (des procédures atteignant sept à dix ans ont été signalées), au terme desquelles il est quasiment impossible d'éloigner un étranger auquel serait opposée une décision négative devenue définitive.

L'existence de recours juridictionnels à effet suspensif contre les décisions de l'O.F.P.R.A. apporte néanmoins une garantie essentielle aux demandeurs d'asile, d'autant que les conditions d'instruction de la demande initiale, ainsi qu'il a été dit, n'excluent pas entièrement une certaine subjectivité face à des éléments de fait par définition difficiles à évaluer. L'intervention de la Commission des recours présente à cet égard de nombreux avantages juridiques : il s'agit d'un organe juridictionnel indépendant, à l'abri des pressions de toute nature, qui procède à l'instruction contradictoire des requêtes, appelle à comparution personnelle du requérant, rend une décision collégiale et motivée sous contrôle du Conseil d'Etat.

D'après les éléments d'information recueillis par la mission, il apparaît néanmoins que la formation systématique d'un recours contre toute décision négative de l'O.F.P.R.A. a pour effet d'altérer gravement le fonctionnement du régime actuel de reconnaissance du statut de réfugié.

D'une part, la Commission des recours est devenue peu à peu l'organe de deuxième degré de droit commun en matière d'éligibilité au statut de réfugié, ce qui ne correspond nullement à sa fonction originelle, et dénature, dans une certaine mesure, celle de l'Office (conçu comme un organe de décision, l'O.F.P.R.A. se transforme peu à peu en organe de pré-instruction préalable à l'intervention décisionnelle de la Commission des recours).

D'autre part, l'encombrement de la Commission des recours ralentit le processus décisionnel. Il s'écoule actuellement un délai très long entre le dépôt d'une demande de droit d'asile et le prononcé de la décision définitive de la Commission des recours, voire du Conseil d'Etat en cas de pourvoi en cassation. Ainsi qu'il a été dit, ce délai peut atteindre et même dépasser trois années, durant lesquelles le demandeur qui jouit d'un statut dérogatoire et particulièrement favorable par rapport aux autres étrangers, s'installe durablement dans notre pays, y fonde souvent une famille, etc.

Au terme de la procédure, et bien que dans la plupart des cas il se voit refuser le statut de réfugié politique, cet étranger devient un immigré définitif supplémentaire, qu'il sera en pratique extrêmement difficile -voire humainement impossible- de renvoyer dans son Etat d'origine.

b4) La dérive du droit d'asile

Du fait d'une utilisation abusive à des fins d'immigration économique, le mécanisme du droit d'asile est engorgé, dénaturé, et même menacé si des mesures urgentes ne sont pas prises pour mettre fin à ce qu'il faut considérer comme une véritable fraude.

- La crise externe du droit d'asile

L'origine de cette situation extrêmement préoccupante a déjà été évoquée. Elle est à rechercher essentiellement dans trois facteurs qui conjuguent leurs effets :

• l'extension du champ originel d'application du statut de réfugié politique, opérée par le protocole de New-York de 1967, a virtuellement ouvert le bénéfice de ce régime à tous les ressortissants des Etats du Tiers Monde, où l'instabilité politique et les troubles intérieurs qu'elle suscite entraînent souvent des tensions graves, génératrices de persécutions ou de «risques de persécutions» (cette observation valant également pour des Etats

économiquement plus développés, mais où la démocratie ne s'est pas encore imposée) ;

• l'évolution catastrophique des économies de nombre de ces Etats, dont beaucoup de ressortissants ont vu dans l'émigration vers les pays occidentaux les plus industrialisés la seule issue à une situation matérielle de plus en plus précaire ;

• le statut favorable accordé aux demandeurs d'asile - en France tout au moins- qui rend particulièrement attractive cette forme d'immigration, sous couvert de faux prétextes politiques.

Dans un tel contexte, et compte tenu par ailleurs des tentatives (assez inefficaces pourtant) de faire cesser l'immigration régulière, il était inévitable que des étrangers confrontés à une situation économique très difficile tentent de s'installer en France, fût-ce en détournant un droit dont ils ne mesurent pas réellement la valeur -et ce avec d'autant moins de scrupules que ce droit se fonde sur les valeurs d'une culture démocratique qui n'est en général pas respectée dans leurs Etats d'origine.

Lors de son déplacement à la préfecture de Seine-Saint-Denis, une délégation de la mission d'information s'est entretenue avec des demandeurs d'asile -Maliens pour la plupart- installés en grand nombre dans deux vastes salles d'attente mises à leur disposition. Interrogés sur leurs motivations réelles, plusieurs ont très naïvement indiqué qu'ils cherchaient simplement à pouvoir travailler, ou que les conditions économiques dans leur pays étaient devenues trop difficiles pour qu'ils puissent subvenir aux besoins de leur famille... Ces étrangers, visiblement de simples réfugiés économiques, ne paraissaient nullement conscients de la gravité du détournement de droit qu'ils s'approprièrent à commettre, et semblaient plutôt accomplir une formalité administrative très banale, ouvrant droit à délivrance automatique d'une autorisation de séjour et de travail et des allocations correspondantes.

Ces facteurs externes de la crise du droit d'asile, qui conduisent à sa dénaturation progressive, sont du reste illustrés par la dégradation corrélative de la qualité des demandes, et le taux très élevé des décisions de rejet prononcées par l'O.F.P.R.A. ou la Commission des recours, qui s'élève actuellement à plus de 90 %.

Les nombreux éléments d'information réunis lors des travaux de la mission prouvent que ce taux élevé ne traduit aucunement une rigueur accrue de l'Office, mais sans conteste le caractère non-fondé de la plupart des demandes. C'est ainsi par exemple que des demandeurs d'asile d'une même origine ethnique ou nationale font généralement état d'informations stéréotypées et invérifiables, que de toute vraisemblance, ils ont apprises par coeur

lors de leur passage par des filières clandestines d'immigration, où ils ont pu, de surcroît, se procurer de faux documents d'identité revêtus de faux cachets dont l'O.F.P.R.A. ne parvient pas toujours à déceler la contrefaçon.

- La crise interne du droit d'asile

Cette crise externe, par contrecoup, a suscité dans l'administration française une crise interne, essentiellement provoquée par l'engorgement de l'O.F.P.R.A. et de la Commission des recours : démotivation du personnel, ralentissement de l'instruction des dossiers, accumulation d'un stock considérable de demandes en instance, etc.

Confronté à cette situation périlleuse, et soucieux de préserver les conditions optimales de la reconnaissance du statut de réfugié politique aux étrangers qui peuvent réellement y prétendre, le Gouvernement a dû doter l'Office de moyens nouveaux et très considérables pour lui permettre de faire face à l'accroissement de ses tâches :

- forte augmentation du budget (+ de 10 millions de francs en 1987 et en 1988, + 50 millions de francs au collectif de fin 1989 ; enfin, + 40 millions de francs prévus pour 1990),
- moyens matériels nouveaux (dont notamment de nouveaux locaux et une informatisation complète des services),
- amélioration de l'identification des demandeurs, par relevé informatisé des empreintes digitales notamment,
- recrutement de nouveaux officiers-protecteurs et de personnel administratif.

Ces mesures qui produisent déjà leurs effets sur le rythme d'instruction des dossiers risquent pourtant de demeurer vaines, si, d'une part, le flot de nouveaux demandeurs abusifs n'est pas tari, et si, d'autre part, les décisions définitives de rejet des demandes ne sont pas assorties de mesures effectives de reconduite à la frontière.

Les conditions d'éloignement des étrangers en situation irrégulière sur le territoire national font l'objet de développements spécifiques dans le présent rapport. Encore convient-il de souligner que déjà difficiles à mettre en oeuvre à l'encontre d'un étranger clandestin de droit commun, elles s'avèrent extrêmement peu efficaces dans le cas des faux réfugiés politiques, qui mettent à profit les délais d'instruction de leur demande d'asile pour s'insérer

durablement -et dans beaucoup de cas définitivement- dans le tissu social français.

Le plus souvent, lorsqu'après parfois plusieurs années, le rejet définitif de la demande est signifié à l'étranger, celui-ci n'est juridiquement plus éloignable -on a trouvé plus simple de disparaître pour se soustraire à la reconduite à la frontière.

Beaucoup de faux réfugiés, jusqu'à une date récente, optaient même pour une solution imparable, en déposant une nouvelle demande dans une autre préfecture, généralement sous une fausse identité. La mise en place du fichier informatique des empreintes digitales des nouveaux demandeurs devrait faire échec, à terme, à ces manoeuvres dilatoires, puisque, sauf éléments nouveaux invoqués à l'appui d'une seconde demande, le relevé d'empreintes digitales permettra désormais d'opposer une fin de non recevoir rapide à toute nouvelle demande non fondée qui serait effectuée en France par un étranger à qui l'asile politique a déjà été refusé.

Les responsables de l'Office ont par ailleurs souligné le caractère hautement dissuasif des relevés d'empreintes, auprès d'une population étrangère que sa culture politique dans des Etats peu démocratiques et sa situation irrégulière sur notre territoire portent à la méfiance contre toute mesure d'identification administrative systématique.

La mission s'est félicitée de la mise en place de ce dispositif, qui a du reste été élaboré après avoir reçu l'avis favorable de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés, moyennant un cahier des charges très précis pour éviter tout détournement du fichier ainsi constitué.

- La crise européenne du droit d'asile

La France n'est pas le seul pays occidental à rencontrer toutes ces difficultés. Tous les Etats de la C.E.E., en particulier, sont signataires de la Convention de Genève, et ont adopté des procédures propres de reconnaissance du statut de réfugié politique, dont l'examen excéderait le cadre du présent rapport.

On peut néanmoins observer que certains Etats de la C.E.E. se sont dotés de législations internes qui, tout en respectant les obligations internationales prévues par la Convention de Genève et les actes subséquents, ne donnent pas lieu à des détournements aussi systématiques qu'en France, du fait de dispositifs plus contraignants pour les demandeurs en instance de décision : assignation à résidence, interdiction d'occuper un emploi, obligation de dépôt de la demande dès le franchissement de la frontière, absence de voies de recours, etc. La même attitude peut être observée dans la législation d'autres

Etats européens non membres de la C.E.E., comme la Suisse par exemple, attachée pourtant à une tradition démocratique séculaire.

Votre mission ne méconnaît aucunement la légitime protection qui doit être accordée aux authentiques réfugiés politiques. Il convient que la procédure de reconnaissance du statut de réfugié politique, régime néanmoins très dérogoratoire au droit commun des étrangers soit entourée de garanties efficaces contre d'éventuels détournements ou tentatives de détournement, garanties qui en l'espèce justifient les dispositifs très stricts dont se sont dotés certains Etats européens, comme la République fédérale d'Allemagne ou la Suisse.

Ces dispositifs ne sont certes pas toujours d'une fiabilité absolue : un étranger qui décide de s'installer dans un Etat démocratique, fût-ce en détournant délibérément sa législation, met en effet cet Etat devant une situation de fait à laquelle il lui est difficile de remédier, sauf à méconnaître lui-même certaines valeurs démocratiques auxquelles il entend demeurer fidèle. Dans le cas du droit d'asile, néanmoins, des mesures dissuasives ou préventives peuvent s'avérer efficaces sans léser les authentiques réfugiés politiques, auxquels le statut de réfugié politique est dans la plupart des cas reconnu sans difficulté.

Un fait préoccupant est d'autre part apparu avec netteté lors des travaux de la mission : l'insuffisante efficacité des mécanismes contractuels qui devraient normalement faire accorder le droit d'asile par le premier Etat signataire de la Convention de Genève par lequel transitent les réfugiés.

Or, en l'état actuel, la France se voit sollicitée par de très nombreux étrangers de toute nationalité qui ont déjà transité ou séjourné sur le territoire d'autres Etats européens, auprès desquels, en toute logique, ils auraient dû obtenir l'asile politique, si tant est qu'ils pussent y prétendre.

Des accords bilatéraux dits de réadmission, ont été conclus à cette fin (par exemple l'accord signé entre la France et la Belgique qui permet la réadmission en Belgique des Zaïrois clandestins venant de ce pays). On constate cependant que ces accords de réadmission ne sont pratiquement pas appliqués, comme le démontre la reconstitution des parcours géographiques effectués par la plupart des faux réfugiés politiques avant leur arrivée sur le territoire national.

Lors de son audition par la mission, M. Jean-Marc SAUVÉ, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques du Ministère de l'intérieur, a apporté d'intéressantes précisions sur les

négociations européennes en cours, en vue de remédier à cette situation très regrettable.

Il a notamment indiqué qu'une convention entre les douze Etats-membres de la Communauté européenne est en cours de négociation depuis l'an dernier à l'initiative de la France. L'application de cet accord pourrait permettre de refuser l'admission au séjour d'un demandeur d'asile, dès lors que celui-ci aurait transité ou séjourné sur le territoire d'un autre Etat-membre de la communauté, signataire par hypothèse de la Convention de Genève, et donc susceptible d'accorder lui-même l'asile politique.

On peut néanmoins craindre que faute d'une réforme au fond, le statut favorable qu'accorde la France aux demandeurs d'asile reste un facteur d'appel très attractif. La mise en oeuvre des accords de réadmission risque peut-être de créer de nouvelles difficultés administratives, sans parvenir réellement à tarir le flot des faux réfugiés politiques qui espèrent le salut économique sur notre territoire.

Confrontée à un tel défi, la France doit sauvegarder le véritable droit d'asile. Elle n'y parviendra qu'en continuant d'accorder le statut de réfugié à tout individu persécuté pour sa lutte en faveur de la liberté, mais en le refusant sans hésitation ni délai à tous les étrangers qui tentent d'en faire un usage aussi abusif.

2. Le droit de séjour et de travail

La loi n° 84-622 du 17 juillet 1984 a mis en place deux titres uniques de séjour et de travail : il s'agit de la carte de séjour temporaire et de la carte de résident.

Il est à noter d'ores et déjà que des régimes spéciaux sont applicables aux ressortissants de la C.E.E., aux Andorrans, aux Monégasques ainsi qu'aux Algériens.

Le titre de séjour n'est exigible que de l'étranger qui souhaite séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois. L'étranger en court séjour, touriste, professionnel ou visiteur privé, ne doit être muni que des documents exigés pour entrer en France.

Après avoir rappelé que la loi n° 89-548 du 2 août 1989 a modifié l'âge de détention obligatoire d'un titre de séjour, votre rapporteur évoquera le régime de la carte de séjour temporaire puis

les règles relatives à la carte de résident. Des précisions seront enfin apportées sur une nouvelle institution créée par la loi du 2 août 1989, la Commission du séjour des étrangers.

a) L'âge de détention obligatoire du titre de séjour

Afin de simplifier les conditions de vie des étrangers et de faciliter leur gestion par les services administratifs, la loi du 21 août 1989 a reporté de 16 à 18 ans l'âge à partir duquel tout étranger séjournant en France pour une durée supérieure à trois mois, doit posséder un titre de séjour.

Le délai durant lequel l'étranger doit demander aux services préfectoraux son premier titre de séjour à compter de son dix-huitième anniversaire est soit d'un an, soit de deux mois.

Il est d'un an pour les étrangers qui bénéficient de plein droit de la carte de séjour temporaire ou de la carte de résident. Les étrangers qui ne bénéficient pas de plein droit de ces titres disposent, quant à eux, d'un délai de deux mois pour solliciter leur carte de séjour temporaire.

Par ailleurs, certaines catégories de mineurs étrangers peuvent recevoir, sur leur demande, un document de circulation leur permettant d'entrer et de sortir de France. Ce titre bénéficie aux mineurs étrangers :

- admis en France, au titre du regroupement familial et remplissant les conditions pour bénéficier de plein droit d'une carte de séjour temporaire ou d'une carte de résident ;

- dont l'un des parents est réfugié ou apatride et remplit les conditions pour bénéficier de plein droit de la carte de résident ;

- justifiant par tous moyens avoir leur résidence habituelle en France depuis plus de quinze ans depuis qu'ils ont atteint au plus l'âge de dix-huit ans ;

- remplissant les conditions de l'article 17 de la loi du 9 septembre 1986 lorsque l'un au moins des parents est titulaire de la carte de résident (aux termes de l'article 17 de la loi précitée : «les mineurs étrangers entrés en France avant le 7 décembre 1984, alors qu'ils n'avaient pas atteint l'âge de seize ans et justifiant d'une scolarité régulière en France, résidant en France depuis cette date, reçoivent de plein droit un titre de séjour de même nature que celui de leur père ou mère autorisé à séjourner en France») ;

- enfin entrés en France pour y suivre des études sous couvert d'un visa de séjour d'une durée supérieure à trois mois.

Deux cas sont en outre à distinguer lorsque les jeunes étrangers âgés de 16 à 18 ans déclarent souhaiter exercer une activité professionnelle salariée. Il convenait en effet de combler ce vide juridique puisque avant la loi du 2 octobre 1989, l'âge de détention obligatoire du titre unique de séjour et de travail était fixé à 16 ans. Désormais :

- lorsque l'étranger remplit les conditions pour bénéficier de plein droit de la carte de résident ou de la carte de séjour temporaire, il pourra recevoir de plein droit ce titre de séjour portant la mention «salarié».

Il est à noter que la loi du 2 août 1989 en reportant de 16 à 18 ans l'âge de détention obligatoire d'un titre de séjour, avait aussi pour objet de répondre à des situations paradoxales : en particulier, celle du jeune étranger né en France de parents étrangers qui devenait français à sa majorité sur le fondement de l'article 44 du code de la nationalité française, dès lors qu'à cette date, il avait en France sa résidence et que sa résidence habituelle était en France durant les cinq années précédant son dix-huitième anniversaire ;

- lorsque l'étranger ne peut prétendre à ce bénéfice, sa demande est examinée dans les conditions de droit commun en ce qui concerne la délivrance d'une carte de séjour temporaire en qualité de salarié.

Avant d'examiner le régime des titres de séjour (conditions d'obtention, renouvellement, bénéficiaires de plein droit), il n'apparaît pas inutile de rappeler que seuls sont habilités à délivrer des titres de séjour (qu'il s'agisse d'un premier titre de séjour ou du renouvellement d'un titre), huit centres de réception des étrangers à Paris et, dans chaque département, un organe unique qui peut être la Préfecture, la Sous-Préfecture, la mairie ou le commissariat de police.

Les huit centres parisiens de réception des étrangers se répartissent selon plusieurs critères. Il existe tout d'abord quatre centres de réception des étrangers hors C.E.E., Algériens et étudiants dont la compétence territoriale est fonction de l'arrondissement de résidence de l'étranger.

A côté de ces quatre centres «des droits communs», on trouve des centres de réception spécialisés :

- un centre de réception, section communautés européennes, avenue Parmentier à Paris XIe pour les ressortissants de la C.E.E. à l'exception des étudiants,

- le centre de réception de la rue d'Aubervilliers dans le XIXe arrondissement qui accueille les étudiants à l'exception des Algériens,

- enfin un centre de réception des Algériens situé provisoirement boulevard de Sébastopol dans le IIIe arrondissement.

b) La carte de séjour temporaire

La loi du 17 juillet 1984 a conféré à la carte de séjour temporaire la nature d'un titre unique de séjour et de travail qui dispense son titulaire de détenir tout autre document pour exercer en France une activité professionnelle. La durée de validité de ce titre est de trois à douze mois. On relèvera néanmoins que les étrangers exerçant une activité professionnelle non salariée soumise à autorisation, de même que les travailleurs saisonniers, sont tenus de posséder un titre distinct de la carte de séjour temporaire.

Deux catégories juridiques d'étrangers doivent détenir la carte de séjour temporaire :

- les étrangers qui ne remplissent pas les conditions nécessaires pour obtenir la carte de résident ;

- les étrangers, visiteurs, étudiants venus en France pour y exercer une activité professionnelle temporaire et dont la durée de séjour est supérieure à trois mois.

L'obtention de la carte de séjour temporaire est subordonnée à des conditions générales et à des conditions spécifiques, selon les catégories particulières des étrangers qui viennent séjourner (visiteurs, étudiants et stagiaires, membres de famille, travailleurs temporaires...).

Les conditions diffèrent encore selon qu'il s'agit d'une première demande de carte de séjour temporaire ou du renouvellement de la carte de séjour temporaire. Votre rapporteur évoquera tout d'abord la première demande de carte de séjour temporaire avant de préciser les conditions dans lesquelles l'étranger peut solliciter le renouvellement de ce titre.

b1) la première demande de carte de séjour temporaire

Cette première demande répond à des conditions générales qui précisent le moment de la demande ainsi que les documents à produire à l'appui de celle-ci.

C'est dans les huit premiers jours qui suivent son entrée en France que l'étranger qui n'y séjourne pas déjà doit présenter sa demande. Dans la pratique, on constate que la règle est appliquée avec souplesse, puisque les demandes sont admises dès lors qu'elles ne sont pas présentées après l'expiration d'un délai de trois mois à compter de l'entrée de l'étranger sur notre territoire. Au cas où l'étranger mineur séjournerait déjà en France, c'est dans les deux mois suivant le dix-huitième anniversaire que la demande doit être présentée.

Pour sa première demande de carte de séjour temporaire, l'étranger doit produire les pièces suivantes :

- documents relatifs à son état civil et, le cas échéant, à celui de son conjoint et de ses enfants à charge ;
- visa de long séjour, sauf dans les cas où l'étranger en est dispensé par un accord international ;
- pièces justifiant que l'étranger est entré régulièrement en France, dans le cas d'une dispense de visa ;
- certificat médical attestant que l'étranger et, le cas échéant, sa famille, remplissent les conditions sanitaires de séjour en France.

Il ne paraît pas inutile de rappeler dans quelles conditions s'effectue le contrôle sanitaire des étrangers qui sollicitent un titre de séjour.

Les examens médicaux ne sont plus obligatoirement effectués avant le départ du pays d'origine du demandeur ; ils peuvent l'être sur notre territoire par les services de l'Office des Migrations Internationales (O.M.I.). Avant 1989, le contrôle sanitaire en France concernait les étrangers ressortissants des Etats qui n'étaient pas soumis à l'obligation de visa de long séjour, les bénéficiaires de plein droit de la carte de résident et les Algériens autres que les travailleurs et membres de famille. Actuellement, deux cas peuvent se présenter :

- s'il s'agit de travailleurs et membres de famille qui présentent un dossier d'introduction en France, les examens médicaux sont effectués à l'étranger ;

- s'il s'agit d'autres catégories (membres de professions non salariées, visiteurs, étudiants), les examens sont effectués en France dans le cadre de l'instruction du titre de séjour à la préfecture de police à Paris ou à la préfecture du lieu de résidence dans les autres départements.

Les règles du contrôle sanitaire des étrangers obéissent aux règles suivantes :

- si la demande de titre de séjour a fait l'objet, après instruction, d'un avis favorable de la préfecture, cette dernière adresse à la délégation régionale de l'O.M.I. une demande de contrôle médical, tout en engageant la procédure de délivrance du titre. Après avoir convoqué sans délai l'étranger, l'O.M.I. enverra, après examens, un certificat médical à l'intéressé. Celui-ci présentera ce document à la préfecture pour obtenir son titre de séjour ;

- au cas où l'étranger ne remplit pas les conditions sanitaires et fait donc l'objet d'une décision de refus de séjour, il peut solliciter auprès de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales une demande de dérogation sanitaire. Dans cette demande, figurent les résultats des examens médicaux.

Le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales peut alors prendre trois décisions :

- accorder la dérogation ;

- accorder la dérogation, sous réserve d'une surveillance médico-sociale ;

- rejeter la demande.

Ces diverses dispositions résultent d'une circulaire en date du 29 mai 1989 du ministère de la Solidarité.

Les conditions particulières de l'obtention de la première demande de carte de séjour diffèrent selon les catégories d'étrangers concernés :

- s'il s'agit de visiteurs (touristes séjournant plus de trois mois en France, étrangers non actifs, étrangers exerçant une activité professionnelle non soumise à autorisation, comme par exemple les artistes étrangers), les étrangers doivent justifier de moyens d'existence suffisants, démontrés par une attestation bancaire ou

par la caution de personnes solvables. Ils doivent, d'autre part, s'engager à n'exercer en France aucune activité professionnelle soumise à autorisation. Le titre de séjour qui est délivré à cette catégorie particulière d'étrangers porte la mention : carte de séjour temporaire «visiteur».

- les étudiants et stagiaires qui viennent en France soit pour faire des études, soit pour suivre un stage de formation doivent en premier lieu justifier de moyens d'existence suffisants

Les ressources financières sont prouvées par les attestations bancaires, les garanties émanant des autorités du pays d'origine, ou encore par les attestations et cautions fournies par des personnes solvables établies en France. Les étudiants étrangers peuvent en outre inclure les revenus produits par leur travail salarié éventuel dans les ressources qu'ils doivent justifier. L'étranger ne doit pas justifier qu'il détient des ressources suffisantes s'il bénéficie de bourses des gouvernements étrangers. C'est par référence à l'allocation d'entretien mensuelle de base versée aux étudiants boursiers du gouvernement français que le montant des ressources financières dont dispose l'étranger sera fixé.

La couverture sociale est considérée comme un moyen d'existence nécessaire aux termes de la réglementation. Ainsi, si l'étudiant est inscrit dans les établissements dont les cours n'ouvrent pas droit à la sécurité sociale des étudiants, il devra être couvert par une assurance volontaire.

Ces étrangers doivent en second lieu, produire un certificat d'inscription, de pré-inscription ou d'immatriculation dans un établissement public ou privé.

L'établissement doit être soumis aux règles de conformité prévues par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur. Il convient donc que l'établissement dans lequel l'étudiant ou le stagiaire étranger souhaite s'inscrire soit reconnu par l'Éducation nationale.

La carte de séjour temporaire délivrée à l'étudiant ou au stagiaire étranger portera la mention «étudiant» ou «stagiaire». La durée de validité de ce titre est d'un an maximum et devra donc être renouvelée à l'issue de cette période. En tout état de cause, elle ne peut excéder la durée des études ou stages pour lesquelles l'étranger a été autorisé à séjourner en France.

- en ce qui concerne les membres de famille, ils sont tenus de justifier qu'ils ne sont pas exclus des dispositions contenues dans le décret n° 84-1080 du 4 décembre 1984 relatives au regroupement familial. On rappellera que sont actuellement exclus

du régime prévu par le décret du 4 décembre 1984, les ressortissants de la Communauté Économique Européenne, de Centre-Afrique, ceux du Gabon, du Burkina-faso, de la Mauritanie et du Togo.

La carte de séjour temporaire délivrée aux membres de famille porte alors la mention «membre de famille».

- enfin, des conditions particulières régissent l'obtention de la carte de séjour temporaire pour les travailleurs autorisés à exercer une activité professionnelle.

Il convient de distinguer à cet égard les travailleurs non salariés et les travailleurs salariés.

Le travailleur étranger non salarié (commerçant, artisan, industriel, exploitant agricole) doit solliciter un titre distinct de la carte de séjour l'autorisant à exercer son activité (par exemple, la carte professionnelle de chef d'exploitation).

Les travailleurs salariés sont, quant à eux, soumis à une procédure de droit commun qui est celle de l'introduction et, à titre exceptionnel, celle de la régularisation.

C'est l'employeur souhaitant l'introduction de l'étranger qui dépose un dossier à l'Agence Nationale pour l'Emploi (A.N.P.E.). Ce dossier comprend les éléments suivants :

- trois exemplaires du contrat de travail écrit ;
- un engagement de verser, au titre des frais d'introduction de l'étranger, la redevance qui revient à l'O.M.I. ;
- un questionnaire rempli, s'il s'agit d'une introduction nominative ;
- enfin, un second questionnaire portant sur les conditions de logement du travailleur étranger pour lequel l'introduction est sollicitée.

L'instruction du dossier de demande est effectuée par la Direction Départementale du Travail et de l'Emploi (D.D.T.E.). Celle-ci devra avoir été informée par l'agence locale pour l'emploi des possibilités de procurer à l'employeur un demandeur d'emploi susceptible d'occuper le poste de travail pour lequel l'introduction d'un étranger a été sollicitée.

Si la direction du travail et de l'emploi donne à la demande une réponse positive, l'O.M.I. reçoit le contrat visé et portant mention

des limitations professionnelles et géographiques de l'autorisation de travail salarié.

En cas de réponse négative, l'employeur qui a sollicité la demande d'introduction est informé par une décision motivée du Commissaire de la République.

Sauf dans le cas où la présence de l'étranger constituerait une menace pour l'ordre public, l'étranger, introduit par l'O.M.I., sera mis en possession du titre de séjour temporaire portant la mention «salarié».

S'agissant de la procédure dite de régularisation, elle permet à un étranger résidant régulièrement en France de demander un changement de statut pour devenir salarié. Cette demande d'autorisation de travail émane souvent d'étudiants, de commerçants ou de travailleurs temporaires ou saisonniers étrangers. Dans la pratique, ces demandes d'autorisation de travail sont rarement acceptées.

Il est enfin à noter que la durée de validité de la carte de séjour temporaire délivrée aux étrangers exerçant une activité professionnelle soumise à autorisation, ne peut excéder la durée de cette autorisation.

C'est la circulaire du 21 décembre 1984 qui prévoit les critères de l'instruction des demandes de carte de séjour temporaire.

Relevons d'abord que, lors de la demande de ce titre, un récépissé est délivré à l'étranger, le cas échéant par apposition d'une mention sur le passeport.

La durée de validité de ce récépissé ne peut être inférieure à trois mois. Il vaut autorisation de séjour et est renouvelable.

Une récente décision du Conseil d'Etat (arrêt Bejaoui du 8 novembre 1989) a rappelé que le récépissé portant mention de sa qualité de commerçant n'autorisait pas un étranger à obtenir, avant la fin de l'instruction de sa demande, une carte de commerçant : l'obtention du titre de séjour en constitue le préalable.

Les critères d'appréciation de la demande de carte de séjour temporaire sont au nombre de quatre :

En premier lieu, il convient principalement, d'apprécier la **situation de l'emploi** compte tenu de la situation du marché du travail par qualification professionnelle et groupes de métiers. On relèvera toutefois qu'en application d'un arrêté du 14 décembre 1984

un certain nombre de catégories d'étrangers bénéficient d'une non-opposabilité de la situation de l'emploi. Il s'agit :

- des étrangers ayant servi dans une unité combattante de l'armée française ;
- des étrangers ayant servi dans la Légion étrangère, titulaires du certificat de bonne conduite ;
- des apatrides titulaires de la carte de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (O.F.P.R.A.) ;
- des ressortissants cambodgiens ;
- des ressortissants laotiens ;
- des ressortissants libanais ;
- des ressortissants polonais ;
- des ressortissants vietnamiens ;
- des ressortissants gabonais et togolais ;
- des ressortissants d'un pays membre de l'O.C.D.E. justifiant de treize années de résidence ininterrompue en France, ce délai étant réduit d'un an par enfant mineur vivant en France ;
- des conjoints et enfants autorisés à séjourner en France au titre du regroupement familial ;
- des interprètes de conférences.

Les trois autres critères «subsidiaires» sont :

- les conditions d'application de la réglementation du travail par l'employeur ;
- les conditions d'emploi et de rémunération offertes au travailleur étranger ;
- l'emploi proposé à l'étranger doit avoir un caractère permanent réel, et être convenablement rémunéré.

La rémunération du travailleur étranger doit être égale ou supérieure au S.M.I.C., dont nous rappellerons qu'il s'établissait au 1er juillet 1990 à 5 286,32 F bruts.

Le contrat peut être à durée déterminée, dès lors que sa durée est au moins égale à trois mois si les conditions d'emploi dans la branche professionnelle intéressée font obstacle à ce que l'intéressé obtienne un contrat de travail à durée indéterminée.

La circulaire précitée prévoit enfin, comme quatrième et dernier critère, une condition relative au logement de l'étranger. Il s'agit d'assurer, à cet égard, une meilleure protection des travailleurs migrants en amenant les employeurs à se préoccuper des conditions du logement dont disposent ou disposeront les travailleurs étrangers qu'ils souhaitent employer.

Notifiée par écrit à l'étranger et énonçant les considérations de droit et de fait qui la fondent, la décision refusant la carte de séjour temporaire ne peut intervenir que dans deux cas :

- l'étranger ne remplit pas les conditions générales et particulières mentionnées ci-dessus ;
- la présence de l'étranger constitue une menace pour l'ordre public. Il n'est ni nécessaire ni suffisant que l'étranger ait fait l'objet de condamnations pénales. Dans ce cas, un arrêté d'expulsion devra être normalement prononcé à l'encontre de l'intéressé.

Le refus de délivrance de la carte de séjour temporaire peut être l'objet d'un recours hiérarchique devant la direction de la réglementation et du contentieux du ministère de l'Intérieur.

Ce recours doit être exercé dans les deux mois suivant la notification de la décision de rejet.

Conformément au droit commun, le silence de l'administration durant quatre mois vaut rejet de la demande.

Ce n'est qu'à compter du rejet du recours hiérarchique que court le délai du recours contentieux devant le tribunal administratif. Toutefois, dans un délai de deux mois à compter de la notification du refus de délivrance du titre, le recours contentieux peut être engagé sans recours hiérarchique préalable.

En ce qui concerne les effets des recours, nous retrouvons les règles concernant les recours à l'encontre des refus d'entrée sur notre territoire.

Il en va ainsi du caractère non suspensif tant du recours hiérarchique que du recours contentieux en annulation.

L'étranger dispose seulement de la possibilité de demander au tribunal administratif la suspension de l'exécution de la décision en justifiant d'un préjudice difficilement réparable et en évoquant des moyens pertinents.

b2) Le renouvellement de la carte de séjour temporaire

Lorsque la durée de validité de la carte de séjour temporaire vient à expiration, l'étranger se trouve dans une des situations suivantes :

- il obtient, à sa demande, le renouvellement de son titre temporaire ;
- il lui est attribué la carte de résident ;
- il ne se trouve dans aucune des situations précitées et doit alors quitter notre territoire.

A l'exception du visa de long séjour et des examens médicaux effectués par les services de l'O.M.I, les conditions de renouvellement de la carte de séjour temporaire sont celles qui régissent la première demande de carte de séjour temporaire. C'est dans les trois mois précédant l'expiration de sa carte de séjour temporaire que l'étranger doit en solliciter le renouvellement.

. Cas des chômeurs étrangers

Le chômeur étranger bénéficie d'un régime particulier puisque, lorsqu'il se trouve privé d'emploi à la date de la demande de renouvellement de son titre, il lui est attribué de plein droit un nouveau titre portant la mention «salarié» et valable un an.

A l'expiration de cette année, une nouvelle prolongation d'un an est accordée à l'étranger, toujours au chômage, qui perçoit des allocations à ce titre.

La durée du titre de séjour correspond alors à la durée d'indemnisation restant à courir.

Si à l'expiration de cette seconde période, l'étranger toujours au chômage, ne dispose plus de moyens de subsistance suffisants et n'est pas titulaire d'un droit au séjour à un autre titre, la carte de séjour temporaire pourra lui être refusée.

. Saisine de la Commission du séjour des étrangers

Au cas où le préfet envisage de refuser le renouvellement de la carte de séjour temporaire, il doit saisir sans délai la **Commission du séjour des étrangers**, mise en place, dans chaque département par la loi du 2 août 1989. Au cas où la commission rend un avis favorable au renouvellement, le préfet est lié par cette décision. Il est tenu, en conséquence, de délivrer le titre.

. Délivrance de plein droit de la carte de séjour temporaire

Dans un certain nombre de cas, la carte de séjour temporaire doit être délivrée de plein droit à l'étranger.

Ce régime de faveur bénéficie aux étrangers mineurs ou aux étrangers majeurs, dans l'année qui suit leur dix-huitième anniversaire, lorsque l'un de leurs parents est titulaire de la carte de séjour temporaire.

Il convient, en outre, que ces étrangers aient été autorisés à séjourner en France au titre du regroupement familial auprès de leurs parents résidents temporaires ou remplissent les conditions prévues à l'article 17 de la loi du 9 septembre 1986. Cet article précise que les mineurs étrangers entrés en France avant le 7 décembre 1984, alors qu'ils n'avaient pas atteint l'âge de seize ans, et justifiant d'une scolarité régulière en France depuis cette date reçoivent de plein droit un titre de séjour de même nature que celui de leur père ou mère autorisé à séjourner en France. La loi n° 89-548 du 2 août 1989 a étendu l'application de ces dispositions aux étrangers entrés en France avant l'âge de 18 ans.

Les bénéficiaires de plein droit de la carte de séjour temporaire ont la faculté d'exercer la profession de leur choix. C'est de plein droit qu'ils peuvent obtenir une autorisation de travail. Le titre dont ils sont munis porte la mention «salarié», quand bien même le parent étranger ne dispose pas, lui, d'une carte portant une telle mention.

Au cas où il ne souhaite pas exercer une activité professionnelle, le mineur ou jeune majeur étranger se voit délivrer un titre portant la mention «membre de famille» quand bien même il poursuivrait des études. A tout moment, le bénéficiaire de plein droit de la carte de séjour temporaire pourra demander la modification de

la mention portée sur son titre. Il reçoit alors une carte de séjour temporaire l'autorisant à exercer la profession de son choix.

c) La carte de résident

Valable dix ans, la carte de résident, titre unique de séjour et de travail depuis la loi n° 84-622 du 17 juillet 1984, confère à son titulaire la possibilité d'exercer en France la profession salariée ou non salariée de son choix. Elle dispense même l'étranger exerçant une profession industrielle, commerciale ou artisanale de solliciter la carte d'identité de commerçant.

On évoquera successivement les conditions de délivrance de la carte de résident, les cas dans lesquels l'étranger bénéficie d'une délivrance de plein droit de ce titre, enfin les règles relatives à la péremption et au retrait de la carte.

c1) Conditions de délivrance de la carte de résident

La carte de résident est sollicitée dans les centres de réception des étrangers mentionnés plus haut. Lorsqu'il ne figure pas dans les catégories bénéficiaires de plein droit de la carte de résident, l'étranger doit, pour obtenir un tel titre, produire les éléments suivants :

- les pièces justificatives d'une résidence non interrompue et régulière d'au moins trois années en France (cette résidence effective ne peut être interrompue que par les congés annuels ou les vacances par exemple) ;
- les pièces relatives à son état civil et, le cas échéant, à celui de son conjoint et de ses enfants à charge ;
- les éléments attestant le caractère suffisant et stable de ses moyens d'existence et, le cas échéant, les indications relatives aux conditions d'exercice de son activité professionnelle et aux raisons pour lesquelles il entend s'établir durablement en France. A cet égard, la scolarisation des enfants ou encore l'achat d'un appartement pourront apparaître comme attestant de l'intention de l'étranger de s'installer durablement en France.

5.
Selon les termes d'une circulaire en date du 31 décembre 1984, la notion de moyens d'existence sera appréciée différemment

selon que l'étranger est un travailleur salarié ou appartenant à une autre catégorie.

Dans le cas du travailleur salarié, l'étranger doit présenter un contrat de travail indiquant la profession, le salaire, la durée hebdomadaire du travail et le lieu effectif de l'emploi. La direction départementale du travail et de l'emploi (D.D.T.E) reste seul juge du caractère stable et convenablement rémunéré de l'emploi.

Dans le cas du travailleur exerçant une activité professionnelle non salariée soumise à autorisation (commerçant, artisan, industriel), c'est le préfet qui examine si, dans le cadre de la réglementation applicable à l'activité en cause, l'autorisation peut être accordée et si l'intéressé bénéficie, grâce à son activité, de ressources suffisantes et stables. Dans le cas où l'étranger n'exerce pas d'activité ou exerce une activité non soumise à autorisation (artistes), il sera tenu compte du caractère stable et suffisant de ses ressources professionnelles.

Enfin, dans le cas d'un changement de statut (étranger titulaire d'une carte de séjour temporaire obtenue à un autre titre que celui de salarié et qui sollicite une carte de résident), la direction départementale du travail et de l'emploi sera juge de la décision.

On précisera par ailleurs que les étrangers qui sollicitent la carte de résident ne sont pas soumis à l'obligation du certificat médical.

Les règles régissant l'instruction de la demande de carte de résident sont analogues à celles qui existent en matière de demande de carte de séjour temporaire.

Lors de sa demande de carte de résident, le demandeur se voit délivrer un récépissé dont la durée ne peut être inférieure à trois mois et qui est renouvelable.

Ce récépissé vaut autorisation de séjour pendant l'instruction du dossier. Les critères d'examen des demandes de cartes de résident sont identiques à ceux qui régissent l'instruction des dossiers de carte de séjour temporaire. L'élément d'appréciation essentiel est fondé sur l'observation de la situation de l'emploi.

La décision de délivrer une carte de résident présente des conséquences importantes puisque, du fait du caractère renouvelable de plein droit de ce titre, il s'agit en fait d'une autorisation de séjour définitive.

Dans quels cas la carte de résident pourra-t-elle être refusée à l'étranger ?

- D'abord, lorsque l'étranger ne remplit pas les conditions mentionnées ci-dessus.

- En second lieu, lorsque la présence de l'étranger constitue une menace pour l'ordre public. Pour ce faire, la circulaire du 31 décembre 1984 précise qu'il convient de consulter le fichier des personnes recherchées et, le cas échéant, de procéder à des enquêtes de police.

Dans ce cas, la carte de résident est refusée à l'étranger, de même que le renouvellement de sa carte de séjour temporaire.

Mis en demeure de quitter le territoire dans un délai qui ne doit pas excéder un mois, l'intéressé peut être l'objet d'un arrêté d'expulsion. Comme pour le refus de la carte de séjour temporaire, l'appréciation de la menace pour l'ordre public n'est pas liée au fait que l'étranger ait fait l'objet de condamnations pénales. Seul doit être prise en considération le comportement personnel de l'intéressé à l'exclusion de toute considération d'ordre économique et social.

La décision de refus, notifiée par écrit à l'étranger, énonce les considérations de droit et de fait qui fondent le rejet.

Les règles régissant les recours contre la décision de refus sont celles qui régissent le refus de la carte de séjour temporaire : recours hiérarchique devant la direction de la réglementation et du contentieux du ministère de l'Intérieur dans les deux mois suivant la notification de la décision à l'intéressé ; recours contentieux devant le tribunal administratif dans un délai de deux mois à compter du rejet du recours hiérarchique ; faculté d'engager un recours contentieux sans recours hiérarchique préalable, dans un délai de deux mois à compter de la notification du refus de délivrance de la carte de séjour.

Comme pour la carte de séjour temporaire, les recours ne suspendent pas les pouvoirs de l'administration d'engager les procédures pour séjour irrégulier ou d'expulsion en cas de menace pour l'ordre public.

S'il peut justifier qu'il subit un préjudice difficilement réparable du fait de la décision évoquée, l'étranger peut demander au tribunal administratif un sursis d'exécution.

On relèvera que le délai de deux mois ne peut être opposé à l'étranger si la décision de refus n'a pas expressément précisé les délais et voies de recours qui lui sont offerts.

c2) Délivrance de la carte de résident de plein droit

Treize catégories d'étrangers bénéficient depuis la loi n° 89-548 du 2 août 1989, d'une carte de résident de plein droit. La nouvelle loi, a par ailleurs, **supprimé deux conditions** auxquelles la délivrance automatique de la carte de résident était subordonnée.

Il s'agit, d'une part, **du motif tiré de l'ordre public** : depuis la loi de 1989, en cas de menace pour l'ordre public, seule la procédure d'expulsion sera applicable.

Il s'agit, d'autre part, **du motif tiré de la situation irrégulière de l'étranger** à la date à laquelle il sollicite son titre de séjour.

Les treize catégories de bénéficiaires de plein droit de la carte de résident sont :

1° **Le conjoint étranger d'un ressortissant de nationalité française sans aucune condition de délai de mariage ou de vie commune effective.**

Le préfet pourra néanmoins retirer à l'étranger sa carte de résident lorsqu'il aura été établi que le titre a été obtenu au moyen de procédés frauduleux tels qu'un mariage de complaisance.

2° **L'enfant étranger d'un ressortissant de nationalité française, si cet enfant a moins de 21 ans ou s'il est à la charge de ses parents ainsi que les ascendants d'un tel ressortissant et de son conjoint qui sont à sa charge.**

3° **L'étranger qui est père ou mère d'un enfant français résidant en France, à la condition qu'il exerce, même partiellement, à l'égard de cet enfant, l'autorité parentale ou qu'il subviennne effectivement à ses besoins. Il est à noter que le bénéfice de cette disposition ne joue que si l'enfant de l'étranger qui sollicite une carte de résident est mineur.**

4° **L'étranger titulaire d'une rente d'accident de travail ou de maladie professionnelle (cet ajout a été inséré par la loi du 2 août 1989) versée par un organisme français et dont le taux d'incapacité permanente est égal ou supérieur à 20 %.**

5° Le conjoint et les enfants mineurs ou âgés de 18 ans d'un étranger titulaire de la carte de résident qui ont été autorisés à séjourner en France au titre du regroupement familial.

Il est à noter que les cinq catégories d'étrangers susmentionnés doivent justifier de la régularité de l'entrée sur le territoire français pour bénéficier de plein droit de la carte de résident.

En revanche, ne sont pas soumis à cette condition de régularité d'entrée les huit catégories suivantes :

6° L'étranger ayant servi dans une unité de combattants de l'armée française.

7° L'étranger ayant effectivement combattu dans les rangs des forces françaises de l'Intérieur, titulaire du certificat de démobilisation délivré par la Commission d'incorporation de ces formations dans l'armée régulière ou qui, quelle que soit la durée de son service dans ces mêmes formations, a été blessé en combattant l'ennemi.

8° L'étranger qui a servi en France dans une unité combattante d'une armée alliée ou qui, résidant antérieurement en territoire français, a également combattu dans les rangs d'une armée alliée.

9° L'étranger ayant servi dans la Légion étrangère, comptant au moins trois ans de service dans l'armée française titulaire du certificat de bonne conduite.

10° L'étranger qui a obtenu le statut de réfugié ainsi que son conjoint et ses enfants mineurs ou âgés de 18 ans. On relèvera à cet égard qu'avant 1989 seul l'étranger ayant obtenu le statut de réfugié, à l'exclusion des membres de sa famille, était bénéficiaire de plein droit de la carte de résident.

11° L'apatride justifiant de trois années de résidence régulière en France ainsi que son conjoint et ses enfants mineurs ou âgés de 18 ans (ces derniers bénéficient du dispositif depuis la loi de 1989).

12° L'étranger qui justifie par tous moyens avoir sa résidence habituelle en France depuis plus de quinze ans sans aucune condition de régularité ou qu'il est en situation régulière depuis plus de 10 ans.

Ce texte a fait l'objet de vives controverses lors du débat parlementaire puisque, d'une certaine manière, il légalise le séjour

irrégulier, dès lors que celui-ci a atteint une certaine durée. Par ailleurs, la condition relative à l'absence de condamnation pénale a été supprimée.

13° L'étranger mineur ou âgé de 18 ans qui remplit les conditions précitées de l'article 17 de la loi du 9 septembre 1986 et dont l'un au moins des parents est titulaire de la carte de résident.

Le refus de la carte de résident de plein droit peut intervenir mais dans trois cas seulement :

- lorsque l'étranger appartient à l'une des cinq premières catégories (1° à 5°) mentionnées ci-dessus, il peut se voir opposer le caractère irrégulier de son entrée sur notre territoire ;

- lorsque l'étranger qui invoque le bénéfice des dispositions relatives à la carte de résident délivrée de plein droit est «de manière certaine et depuis plusieurs mois, voire plusieurs années, en situation irrégulière» à la date du dépôt de sa demande ;

- lorsque l'étranger n'appartient pas «de manière incontestable» à l'une des catégories bénéficiaires de plein droit de la carte de résident.

Le préfet qui envisage de refuser la délivrance d'une carte de résidence de plein droit doit saisir dans les délais les plus brefs la Commission du séjour des étrangers ainsi que nous le verrons ci-après.

Le refus de délivrance de plein droit d'une carte de résident peut faire l'objet de recours dans les conditions du droit commun déjà évoquées.

Ainsi qu'il l'a été précédemment précisé, la carte de résident est de plein droit renouvelable, sans aucune distinction selon les catégories d'étrangers, et sans que puissent être opposées la situation de l'emploi ou des considérations tirées de l'ordre public. Néanmoins, notre législation prévoit des cas de péremption et de retrait de la carte de résident.

c3) Péremption et retrait de la carte de résident

Selon les nouvelles dispositions de la loi du 2 août 1989, le délai de péremption de la carte de résident est porté de un à trois ans. Par ailleurs, cette période peut être prolongée à la demande de l'intéressé, pour les raisons suivantes : motif professionnel ou

familial, survenance d'événements particuliers pendant l'absence de l'intéressé, hospitalisation, service militaire.

La demande de prolongation est adressée au préfet du lieu de résidence habituelle de l'étranger avant le départ de France ou pendant le séjour à l'étranger ; elle peut l'être aussi aux autorités consulaires françaises à l'étranger.

La prolongation ne peut dépasser le délai de validité de la carte de résident qui reste à courir.

L'étranger qui, sans autorisation de prolongation, s'absente donc du territoire français pendant plus de trois ans tombe sous le coup de la «péremption» et sera considéré à son retour, comme un étranger de droit commun soumis, comme tel, à toutes les conditions d'entrée et de séjour en France.

La carte de résident pourra être, par ailleurs, retirée à l'étranger dans l'un des cas suivants :

- l'étranger fait l'objet d'une mesure d'expulsion ou d'une mesure judiciaire d'interdiction du territoire ;

- il s'est absenté plus de trois ans du territoire sans prolongation accordée ;

- l'avis favorable de la commission du séjour des étrangers a été annulé par le tribunal administratif ou a fait l'objet d'une décision de sursis à exécution.

d) L'autorisation provisoire de travail

Votre rapporteur conclura ce paragraphe en évoquant l'autorisation provisoire de travail que prévoit l'article R. 341-7 du code du travail. Aux termes de ce texte, «une autorisation provisoire de travail peut être délivrée à l'étranger qui ne peut prétendre ni à une carte de séjour temporaire portant la mention «salarié» ni à la carte de résident et qui est appelé à exercer chez un employeur déterminé, pendant une période dont la durée initiale prévue n'excède pas un an, une activité présentant, par sa nature ou les circonstances de son espèce, un caractère temporaire».

La préfet du département où réside l'étranger est habilité à délivrer l'autorisation provisoire de travail à des étudiants mineurs de 14 à 16 ans, stagiaires professionnels ou encore stagiaires aides-familiaux (jeunes au pair).

On relèvera que les critères d'appréciation des demandes sont ceux qui régissent l'instruction des demandes de titre de séjour : le critère fondamental, dans tous ces cas, reste celui de la situation de l'emploi. La durée, renouvelable de l'autorisation provisoire de travail ne pourra excéder six mois.

Sont exemptés de l'autorisation préalable, les ressortissants d'Andorre, de Monaco, de Centre Afrique, du Gabon, du Togo et les ressortissants d'un pays membre de la C.E.E., à l'exception de l'Espagne et du Portugal jusqu'au 31 décembre 1992.

En ce qui concerne plus particulièrement les étudiants pour lesquels l'autorisation provisoire de travail « n'est délivrable » qu'à la condition que l'intéressé soit titulaire d'une carte de séjour temporaire portant la mention « étudiant », il convient de distinguer trois cas :

- s'il s'agit d'un stage professionnel, une autorisation provisoire de travail pourra être délivrée et renouvelée au vu d'un document attestant que le stage est effectué dans le cadre des études, sans que la situation de l'emploi puisse être opposable à l'étranger ;

- en ce qui concerne la demande d'activité professionnelle au cours des études, les critères d'appréciation prennent en considération :

- la diminution ou la disparition des ressources de l'étudiant étranger ;
- la durée hebdomadaire de travail compatible avec les études entreprises : 20 heures maximum ou 10 heures s'il s'agit d'activités d'enseignement ;
- l'inscription dans un établissement ouvrant droit à la sécurité sociale étudiante, quand bien même l'étudiant n'en bénéficierait pas personnellement ;

- si enfin l'étranger sollicite l'autorisation d'exercer une activité professionnelle au cours de ses vacances universitaires, sa demande sera examinée « avec bienveillance », s'il est inscrit dans un établissement d'enseignement supérieur ouvrant droit au bénéfice de la sécurité sociale étudiante et s'il justifie de sa qualité d'étudiant par la production d'une attestation délivrée par ledit établissement.

Si l'étudiant ne poursuit pas ses études en France, l'autorisation de travail pourra être délivrée à condition que l'intéressé soit venu en France dans le cadre de relations organisées sous la responsabilité d'établissements relevant du ministère de

l'Education nationale ou sous l'égide d'associations agréées par le Gouvernement français.

Dans tous les autres cas, la situation de l'emploi pourra être opposée aux étrangers qui sollicitent l'exercice d'une activité professionnelle au cours des vacances universitaires.

On précisera enfin que la validité des autorisations provisoires de travail ne peut excéder trois mois compris entre le 1er juin et le 31 octobre et quinze jours au moment des vacances de Noël et des vacances de Pâques.

e) La commission du séjour des étrangers

Votre rapporteur évoquera enfin la commission de séjour des étrangers instituée par la loi n° 89-548 du 2 août 1989.

Cette commission assure le contrôle préalable des décisions préfectorales de refus de séjour dans le but de renforcer les garanties juridiques offertes aux étrangers résidant régulièrement en France ou ayant vocation à vivre sur notre territoire.

Créée dans chaque département, à l'exception des départements de plus de 500.000 habitants dans lesquels le préfet peut instituer une commission dans un ou plusieurs arrondissements, la commission du séjour des étrangers est composée comme la commission d'expulsion. Sont donc amenés à y siéger :

- le président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département ou un juge délégué par lui. Ce magistrat assure alors les fonctions de président ;

- un magistrat désigné par l'assemblée générale du tribunal de grande instance du chef-lieu du département ;

- un conseiller du tribunal administratif.

On relèvera que les fonctions de rapporteur sont assurées par le chef du service des étrangers à la préfecture. Bien que n'assistant pas au délibéré, le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales ainsi que le directeur départemental du travail et de l'emploi ou leurs représentants sont entendus par la commission.

Dans quels cas la commission de séjour des étrangers est-elle saisie par le préfet ?

La loi de 1989 a prévu trois cas : refus de renouvellement d'une carte de séjour temporaire, refus de délivrance d'une carte de

résident à un étranger bénéficiaire de plein droit et refus de délivrance d'un titre de séjour à un étranger qui ne peut faire l'objet d'une mesure d'éloignement.

e1) Refus de renouvellement d'une carte de séjour temporaire

La commission est ici chargée d'apprécier la réalité des motifs invoqués par le préfet pour justifier son refus de délivrer le titre de séjour précité. La loi prévoit que seuls peuvent justifier ce refus :

- des motifs d'ordre public ;

- le fait que l'étranger ne satisfait plus ou ne satisfait pas aux conditions requises pour être autorisé à se maintenir sur le territoire (tout étranger se trouvant dans l'incapacité de produire les pièces requises justifiant sa demande de changement de statut ou de renouvellement de statut se trouve dans cette situation) ;

- le fait que l'étranger a présenté sa demande de renouvellement en dehors de délais prévus par la loi, dès lors que cette irrégularité témoigne d'une volonté évidente de se soustraire à l'application de la loi.

e2) Refus de délivrance d'une carte de résident à un étranger bénéficiaire de plein droit

On a vu que dans ce cas, le refus du préfet peut être opposé pour les motifs suivants :

- l'étranger ne justifie pas d'une entrée régulière sur le territoire alors qu'il figure dans les catégories pour lesquelles l'entrée régulière est requise (1° à 5° de l'article 15) ;

- l'étranger qui invoque le bénéfice des dispositions relatives à la délivrance d'une carte de résident de plein droit, et qui se trouve de manière certaine et depuis plusieurs mois, voire plusieurs années, en situation irrégulière à la date du dépôt de sa demande ;

- enfin, l'étranger qui n'appartient pas de manière incontestable à l'une des catégories de bénéficiaires de plein droit. C'est lorsqu'un doute existe en ce qui concerne l'appartenance

de l'étranger à l'une des catégories de ces bénéficiaires que la commission de séjour des étrangers doit être saisie.

L'émission par la commission d'un avis défavorable à la délivrance d'une carte de résident à un bénéficiaire de plein droit doit être accompagnée d'un avis sur le refus de délivrance de tout autre titre de séjour. Il convenait ici d'éviter une saisine ultérieure de la commission après refus de titre de séjour à un étranger ne pouvant faire l'objet d'une mesure d'éloignement.

e3) Refus de délivrance d'un titre de séjour à un étranger qui ne peut faire l'objet d'une mesure d'éloignement

La décision préfectorale visée ici concerne les étrangers mineurs qui ne satisfont pas aux conditions leur permettant de bénéficier de plein droit de la carte de résident ou de la carte de séjour temporaire et qui :

- soit, avant l'âge de dix-huit ans, sollicitent un titre de séjour leur permettant d'exercer une activité professionnelle salariée ;
- soit, à dix-huit ans, demandent leur admission au titre de séjour.

La commission doit être saisie par le préfet dans les délais les plus brefs, de sorte que les séances soient suffisamment fréquentes pour éviter un allongement des délais de délivrance ou de refus des titres de séjour sollicités.

L'étranger est convoqué quinze jours au moins avant la date de la réunion pour être entendu par la commission. Il doit être mentionné sur la convocation :

- les motifs de la procédure ;
- la date et l'heure de la réunion ;
- le droit pour l'étranger d'être assisté par un conseil ou toute personne de son choix et d'être entendu, s'il le souhaite, avec un interprète assermenté ;
- la possibilité de solliciter l'aide judiciaire, le bureau compétent étant alors celui qui est établi auprès du tribunal de grande instance du chef-lieu du département dans lequel siège la commission.

Si l'étranger ne se présente pas devant la commission du séjour à la date fixée, celle-ci rendra son avis, sauf si une excuse valable lui est fournie en temps utile : dans ce cas, elle renvoie l'affaire à une date ultérieure. Elle peut aussi renvoyer l'affaire si le report est demandé au cours de la séance par le conseil de l'étranger ou la personne que celui-ci a choisie pour l'assister. Durant la procédure devant la commission, l'étranger se voit délivrer un récépissé valant autorisation provisoire de séjour par les services préfectoraux.

Les débats de la commission du séjour des étrangers sont publics. L'intéressé peut faire valoir les raisons qui militent pour l'octroi et le renouvellement de son titre de séjour. L'avis motivé de la commission ainsi que le procès-verbal enregistrant les explications de l'étranger sont transmis au préfet qui statue. L'étranger est aussi destinataire de cet avis.

Au cas où la commission rend un avis favorable à la délivrance ou au renouvellement d'un titre de séjour, le préfet est tenu de délivrer le titre.

Au cas où la commission rend un avis défavorable, l'étranger se voit notifier par le préfet la décision de refus de séjour. La circulaire d'application prévoit que la décision préfectorale doit faire référence à un examen particulier des circonstances de l'espèce. Sa motivation ne doit pas être uniquement constituée par l'avis de la commission.

A titre exceptionnel, le préfet peut délivrer le titre de séjour en dépit de l'avis défavorable de la commission. Il en va ainsi dans des circonstances essentiellement humanitaires ou dans le cas où l'étranger est en droit de se maintenir sur le territoire à un autre titre que celui pour lequel il a sollicité un titre de séjour.

L'avis favorable de la commission peut être déféré par le préfet devant le tribunal administratif en vue de son annulation. Le préfet peut aussi, dans des circonstances exceptionnelles, demander le sursis à exécution de l'avis favorable (dans le cas, par exemple, où il estime que la présence de l'étranger sur le territoire constitue une menace grave pour l'ordre public).

Lorsque des événements nouveaux interviennent notamment dans la situation de l'étranger, le préfet peut solliciter, à titre exceptionnel, de la commission une nouvelle délibération. On se trouve alors dans le cas où le préfet estime que l'avis ne paraît pas pouvoir être suivi. Le titre de séjour sollicité est remis à l'étranger dans l'attente du second avis de la commission du séjour. Au cas où ce second avis serait défavorable, le titre sera retiré à l'intéressé.

On soulignera enfin que l'étranger ne peut exercer de recours qu'à l'encontre de la décision préfectorale. L'avis de la commission du séjour des étrangers ne peut faire l'objet quant à lui d'une voie de recours.

*

* *

On relèvera enfin que les dispositions réglementaires relatives au séjour des étrangers ne s'appliquent qu'aux étrangers du droit commun. Elles ne sont pas applicables aux ressortissants des Etats-membres de la C.E.E., aux ressortissants algériens relevant de l'accord du 27 décembre 1968 modifié par l'avenant du 22 décembre 1985 (on signalera l'institution par trois circulaires des 13, 28 juillet et 1er août 1989 d'une procédure exceptionnelle d'admission au séjour des conjoints algériens de Français et des jeunes Algériens entrés en France avant le 22 décembre 1985), enfin, aux ressortissants tunisiens en ce qui concerne la délivrance de plein droit de la carte de résident (des dispositions spéciales sont prévues à l'égard de ces derniers dans un accord signé le 17 mars 1988).

3. L'éloignement des étrangers du territoire de la République

L'éloignement du territoire de la République est un des deux cas de figure où un étranger quitte la France, l'autre cas correspondant au départ volontaire pour quelque motif que ce soit.

Le caractère par définition non spontané d'un départ par mise en oeuvre d'une mesure d'éloignement pose bien sûr des problèmes très considérables. D'une part, il s'agira d'une mesure imposée (contrairement à l'arrivée en France, où l'étranger agit dans la quasi-totalité des cas de façon autonome et volontaire), à laquelle l'intéressé tente le plus souvent d'opposer différentes formes de résistance (inertie, épuisement des voies de recours, résistance active, etc) ; d'autre part, il s'agit d'une procédure où l'administration doit intervenir de façon contraignante, alors qu'elle ne dispose que de

moyens d'action juridiques et matériels en fait très limités, et souvent peu efficaces.

La mesure d'éloignement est pourtant une des deux chevilles ouvrières de toute véritable maîtrise des flux (la première étant le contrôle des entrées), puisque de son exécution dépend en pratique la possibilité de ne pas maintenir indûment sur le territoire de la République l'étranger qui ne peut légalement y prétendre. A cet égard, l'éloignement revêt deux dimensions :

- une dimension juridique, à travers les textes qui définissent les conditions de décision et d'exécution d'une mesure d'éloignement.

La législation française comporte sous ce rapport un certain nombre de procédures, développées ci-après, destinées à conférer «par la négative» leur efficience aux dispositions légales permettant à un étranger de séjourner régulièrement sur le territoire. Tout étranger auquel la loi n'accorde plus le droit de séjour régulier entre ipso jure sous le coup d'une mesure virtuelle d'éloignement, c'est-à-dire sort de la sphère juridique qui lui donnait titre à séjourner.

- une dimension factuelle, à travers l'exécution effective (ou la non-exécution) des textes prévoyant l'éloignement.

Il apparaît en effet que toute législation en amont, régissant le séjour régulier, n'a de signification qu'autant que les étrangers qui en sont exclus quittent réellement le territoire, c'est-à-dire puissent véritablement être comptabilisés dans le flux des sorties par commandement de la loi (parallèlement aux décomptes afférents aux différentes formes de départ volontaire).

Un examen, même sommaire, de la réalité juridique et du solde entre les étrangers soumis à mesure d'éloignement et les étrangers effectivement éloignés incite néanmoins à s'interroger sur la plénitude de ces deux dimensions, où des lacunes subsistent :

- juridiquement, d'abord, dans la mesure où l'éloignement reste subordonné à une décision le plus souvent facultative.

C'est ainsi par exemple que le représentant de l'Etat «peut» délivrer un arrêté de reconduite à la frontière d'un étranger non titulaire d'un titre régulier de séjour, ou qu'une juridiction «peut» prononcer la peine d'interdiction du territoire. Dans ce domaine, les cas de compétence liée demeurent l'exception.

Faute de caractère automatique, la décision d'éloignement s'inscrit dans un contexte juridique fragile, conduisant à toute une gamme de situations intermédiaires et souvent paradoxales.

- dans la pratique, ensuite, lorsque l'administration ne parvient pas à exécuter une mesure d'éloignement régulièrement décidée à l'encontre d'un étranger en séjour irrégulier.

Le maintien illégal d'un étranger sur le territoire constitue un véritable défi à la logique de l'Etat de droit, en lui substituant un état de fait auquel il paraît très difficile de remédier, notamment lorsqu'une longue période de séjour irrégulier (parfois plusieurs années) transforme une situation juridique au départ simple en une situation humanitaire quasi-inextricable.

En l'état actuel de la législation française, il convient de distinguer quatre causes possibles de mesures d'éloignement :

- l'absence (ou la péremption) de titre de séjour régulier sur le territoire de la République ;
- une menace grave à l'ordre public qu'entraînerait la présence d'un étranger sur le territoire de la République ;
- l'interdiction du territoire prononcée par une juridiction à titre de sanction pénale ;
- la mise en oeuvre d'une procédure d'extradition.

Hors le cas dérogatoire de l'extradition, le régime juridique des mesures d'éloignement est défini par l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945, modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, et par différents textes réglementaires subséquents, dont notamment l'article 6 du décret n° 46-448 du 18 mars 1946 modifié par le décret n° 82-441 du 26 mai 1982, et le décret n° 82-440 du 26 mai 1982.

Modifiée à plusieurs reprises, l'ordonnance du 2 novembre 1945 susvisée a subi de profonds remaniements en matière de mesures d'éloignement, opérés notamment par les lois n° 86-1025 du 9 septembre 1986, n° 89-548 du 2 août 1989 et n° 90-34 du 10 janvier 1990, qui ont fait à chaque fois l'objet de plusieurs circulaires circonstanciées d'application.

a) Présentation du régime juridique de l'éloignement

Conformément aux textes sus-énumérés, il existe deux types d'actes administratifs portant mesure d'éloignement :

- l'arrêté de reconduite à la frontière
- l'arrêté d'expulsion

a1) Le régime de reconduite à la frontière

La reconduite à la frontière sanctionne deux des cas de figure rappelés ci-avant, dans lesquels l'étranger entre virtuellement sous le coup d'une mesure d'éloignement :

- l'absence ou la péremption d'un titre régulier de séjour (la reconduite à la frontière étant alors une mesure laissée à l'appréciation du représentant de l'Etat) ;
- la condamnation pénale à une interdiction du territoire, qui, aux termes de l'article 19 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945, « emporte de plein droit reconduite du condamné à la frontière », le cas échéant à l'expiration d'une peine principale d'emprisonnement.

- La reconduite à la frontière pour irrégularité du séjour

L'arrêté de reconduite à la frontière est délivré conformément aux dispositions des chapitres IV et V bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945, par le représentant de l'Etat dans le département où l'étranger réside en situation irrégulière, ou à Paris par le Préfet de police.

Ainsi qu'il a été souligné, la compétence du représentant de l'Etat n'est pas liée, puisque l'article 22 de ladite ordonnance, tel qu'il résulte de la loi n° 86-1025 du 3 septembre 1986, prévoit qu'il « peut » (et non qu'il « doit ») décider la reconduite à la frontière dans un certain nombre de cas, dont l'énumération a été complétée et modifiée par la loi n° 89-548 du 2 août 1989.

Conformément à ces dispositions, le représentant de l'Etat peut exercer cette compétence dans quatre cas :

- si l'étranger ne peut justifier être entré régulièrement sur le territoire français, à moins que sa situation n'ait été régularisée postérieurement à son entrée ;
- si l'étranger s'est maintenu sur le territoire à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de son entrée en France sans être titulaire d'un premier titre de séjour régulièrement délivré ;

- si l'étranger auquel la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour temporaire a été refusé s'est maintenu sur le territoire au-delà d'un mois à compter de la date de notification du refus ;

- si l'étranger a fait l'objet d'une condamnation définitive pour contrefaçon, falsification, établissement sous un autre nom que le sien ou défaut de titre de séjour.

On observe au demeurant que le dernier cas diffère quelque peu des trois autres, dans la mesure où il est susceptible de concerner un étranger qui a subi une sanction pénale dont, en l'espèce, la reconduite à la frontière ne constitue qu'une forme spécifique des mesures d'éloignement assorties à l'interdiction du territoire.

L'arrêté de reconduction à la frontière doit être motivé. Cette obligation trouve son fondement dans deux considérations fort importantes :

- d'une part, s'agissant d'un acte réglementaire laissé à la discrétion du représentant de l'Etat, il convient que l'étranger connaisse les motifs qui justifient son éloignement, et puisse exercer, le cas échéant, les voies de recours prévues par la loi ;

- d'autre part, le caractère facultatif de la délivrance de l'arrêté de reconduite à la frontière dispense le représentant de l'Etat de motiver un refus d'exercer cette compétence.

En pratique, la décision de ne pas délivrer l'arrêt amène le représentant de l'Etat à établir ou à renouveler un titre régulier de séjour, dans les conditions prévues par la législation en vigueur, de façon à prévenir le maintien de l'étranger en situation irrégulière sur le territoire de la République.

L'étranger qui fait l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière dispose de voies de recours, dans des conditions déterminées par la récente loi n° 90-34 du 10 janvier 1990, adoptée par le Parlement en remplacement de dispositions de la loi du 2 août 1989 (article 10 de ladite loi) que le Conseil constitutionnel avait déclarées inconstitutionnelles le 28 juillet 1989.

Les dispositions censurées attribuaient au président du tribunal de grande instance, ou à son délégué, la connaissance du contentieux des arrêtés de reconduite à la frontière, et constituaient une innovation juridique (sanction d'un acte réglementaire par une

juridiction de l'ordre judiciaire) dont les neuf sages n'ont pas admis la constitutionnalité.

La loi du 10 janvier 1990 a comblé le vide juridique provoqué par cette annulation, en introduisant dans l'ordonnance du 2 novembre 1945 un nouvel article 22 bis confiant au président du tribunal administratif territorialement compétent le soin de statuer en urgence sur les recours présentés contre les arrêtés de reconduite à la frontière. La procédure a été conçue de façon à concilier la rapidité (pour éviter que l'étranger mette à profit de longs délais de procédure pour organiser un maintien clandestin sur le territoire de la République) et le respect des droits de la défense.

C'est ainsi que depuis le 1er février 1990, date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, l'étranger qui fait l'objet d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière peut, dans les 24 heures suivant sa notification, demander l'annulation de cet arrêté au président du tribunal administratif.

Le président du tribunal ou son délégué statue dans un délai de 48 heures à compter de sa saisine. Il peut se transporter au siège de la juridiction judiciaire la plus proche du lieu où se trouve l'étranger, si celui-ci est retenu dans un lieu de rétention administrative provisoire dans les conditions prévues à l'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 (cf. infra).

Pour l'exercice de ses droits de la défense (et en raison de la difficulté spécifique que rencontrent les étrangers non francophones pour présenter leurs arguments), l'étranger peut demander au président du tribunal (ou à son délégué) le concours d'un interprète et la communication du dossier contenant les pièces sur la base desquelles la décision attaquée a été prise.

L'audience est publique. Elle se déroule sans conclusion du commissaire du Gouvernement, en présence de l'intéressé, sauf si celui-ci, dûment convoqué, ne se présente pas. L'étranger est assisté de son conseil s'il en a un. Il peut demander au président (ou à son délégué) qu'il lui en soit désigné un d'office.

Pour permettre la mise en oeuvre de cette procédure, la loi de 1990 précise que l'arrêté de reconduite à la frontière ne peut être exécuté avant l'expiration d'un délai de 24 heures suivant sa notification (c'est-à-dire durant le délai de recours devant le tribunal administratif), ou, si le tribunal est saisi, avant que celui-ci n'ait statué.

Lorsque le tribunal fait droit à la demande, c'est-à-dire lorsqu'il annule l'arrêté de reconduite à la frontière, il est immédiatement mis fin aux éventuelles mesures de rétention

administratives provisoires dont l'étranger ferait l'objet, et il lui est délivré une autorisation provisoire de séjour jusqu'à ce que le représentant de l'Etat ait à nouveau statué sur son cas dans les conditions examinées ci-avant (délivrance d'un nouvel arrêté de reconduite à la frontière -dans le cas notamment où le premier aurait encouru l'annulation pour simple vice de forme, ou octroi ou renouvellement d'un titre régulier de séjour).

Lorsqu'au contraire le jugement du Président (ou de son délégué) conclut au rejet du recours, l'arrêté de reconduite à la frontière devient exécutoire.

Ce jugement demeure certes susceptible d'appel dans un délai d'un mois. L'appel est porté devant le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat (ou un conseiller d'Etat désigné par celui-ci), et instruit et jugé dans les conditions du droit administratif commun. L'appel n'est cependant pas suspensif (article 22 bis in fine de l'ordonnance de 1945), et ne fait donc pas obstacle, le cas échéant, à l'exécution de l'arrêté de reconduite à la frontière ou à assignation à résidence (cf. infra) si l'exécution s'avère impossible.

L'ensemble de cette procédure a fait l'objet de textes réglementaires d'application très circonstanciés, dont notamment le décret n° 90-93 du 25 janvier 1990 complétant l'article R. 241 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (insérant après l'article R. 241 un chapitre IV comportant lui-même 20 articles) et une circulaire du ministère de l'intérieur en date du 25 janvier 1990.

Cette circulaire fixe les modalités pratiques d'exercice du recours, en prévoyant notamment :

- les mesures préalables à l'introduction du recours contentieux (intervention de l'arrêté, notification, transmission des pièces au tribunal, etc.) ;
- l'organisation de l'audience ;
- les suites du jugement.

Le paragraphe 3.3. de la circulaire règle en particulier le cas où le président d'un tribunal administratif (ou son délégué) n'aurait pas rendu son jugement dans le délai de 48 heures. Lors de la publication de la loi du 10 janvier 1990, de nombreuses craintes avaient en effet été exprimées sur la possibilité matérielle de prononcer ce type de jugements dans des délais aussi brefs, d'autant que les services du ministère de l'intérieur redoutaient un afflux de recours dont la gestion se serait avérée problématique.

En fait, d'après les indications recueillies par le rapporteur de la mission d'information au cours de ses différents déplacements, et les premières indications statistiques rassemblées dans les différents ressorts des tribunaux administratifs, il semble que ce système fonctionne de façon satisfaisante, et n'ait donné lieu à aucune dérive.

- La reconduite à la frontière liée à une interdiction du territoire

Ainsi qu'il a été dit, les juridictions répressives peuvent prononcer dans certains cas une interdiction du territoire à l'encontre d'étrangers jugés coupables, soit des infractions spécifiques aux étrangers réprimées par l'article 19 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, susvisée (entrée irrégulière sur le territoire, ou séjour irrégulier sur le territoire), soit des infractions faisant l'objet d'un régime dérogatoire de sanction renforcée (à titre facultatif ou obligatoire), lorsqu'elles sont commises par des étrangers sur le territoire de la République, comme par exemple :

- les infractions visées à l'article 106 du code pénal (étranger qui dans un attroupement, au cours d'une manifestation ou à l'occasion d'une manifestation, au cours d'une réunion ou à l'occasion d'une réunion, aura été trouvé porteur d'une arme apparente ou cachée ou d'objets quelconques apparents ou cachés ayant servi d'armes ou apportés en vue de servir d'armes) ;
- les infractions relatives au trafic des stupéfiants et substances vénéneuses entrant dans le champ d'application des articles L. 626 à L. 630 du code de la santé publique ;
- la constitution de groupes de combat ou de milices privées (loi du 10 janvier 1936) ;
- les atteintes au crédit de la Nation (loi du 18 janvier 1936), etc.

Les infractions spécifiques prévues à l'article 19 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 sont passibles d'une peine d'emprisonnement de un mois à un an, et d'une amende de 2 000 francs à 20 000 francs.

L'interdiction du territoire peut être prononcée à titre complémentaire des peines précédentes, pour une durée n'exédant pas trois ans.

Dans le cas des infractions générales à sanction renforcée, l'interdiction, lorsqu'elle est facultative, reste à l'appréciation souveraine du juge du fond, sur laquelle la Cour de cassation n'exerce qu'un contrôle de forme.

L'interdiction peut être, suivant les cas, temporaire ou définitive (dans le cas du trafic de stupéfiants), cette dernière ne pouvant donner lieu à aucune mesure de relève (loi n° 87-1157 du 31 décembre 1987).

Contrairement à la reconduite à la frontière décidée par l'autorité administrative, la décision judiciaire devenue définitive d'interdiction du territoire national produit effet dès qu'elle est passée en autorité de la chose jugée. L'administration n'intervient que pour l'exécution de la mesure, en vertu de la force exécutoire du jugement.

L'étranger ne dispose donc pas d'autres voies de recours extraordinaires que celles prévues contre les jugements pénaux devenus définitifs après épuisement des voies de recours ordinaires ou rejet d'un éventuel pourvoi en cassation (demande de grâce, demande de relève lorsqu'elle n'est pas déclarée irrecevable par la loi, demande de révision).

Au bénéfice de ces observations, l'interdiction du territoire emporte de plein droit reconduite du condamné à la frontière, soit sur le champ (en cas de peine non privative de liberté), soit à l'expiration de sa peine d'emprisonnement (l'emprisonnement constituant dans ce cas un titre spécial de séjour en France).

Il convient à cet égard de ne pas confondre l'interdiction du territoire avec l'interdiction de séjour, peine qui peut frapper des étrangers en situation régulière auteurs de différentes infractions prévues au code pénal, mais reste sans incidence sur la régularité de leur séjour sur le territoire de la République au regard des dispositions de l'ordonnance de 1945.

Ainsi qu'il sera rappelé infra, il semble que le mécanisme d'interdiction du territoire national fonctionne dans des conditions assez peu satisfaisantes en raison, notamment, d'une insuffisante coordination entre l'administration pénitentiaire, au moment de la levée d'écrou et l'administration chargée de procéder à la reconduite à la frontière. Ce point a été évoqué à plusieurs reprises lors des travaux de la mission, soit au cours des auditions qu'elle a effectuées, soit lors des entretiens qu'elle a organisés avec différents magistrats rencontrés lors de ses déplacements.

- Les obstacles juridiques à la reconduction à la frontière

En application de l'article 25 dernier alinéa de l'ordonnance du 2 novembre 1945, susvisée, certains étrangers ne peuvent faire l'objet ni d'un arrêté de reconduite à la frontière, ni d'une interdiction judiciaire du territoire national sanctionnant l'entrée ou le séjour irrégulier en France (article 19 de ladite ordonnance).

Les étrangers concernés ne peuvent donc être reconduits à la frontière que s'ils sont condamnés par une juridiction répressive à une interdiction du territoire pour un ou plusieurs des délits généraux à sanction renforcée mentionnés ci-avant. Cette dernière situation étant relativement rare, on peut ainsi considérer que n'entre ordinairement pas dans le champ commun de la reconduite à la frontière l'étranger visé aux alinéas primo à sexties de l'article 25 de l'ordonnance de 1945, c'est-à-dire :

1° l'étranger mineur de dix-huit ans ;

2° l'étranger qui justifie, par tous moyens, résider en France habituellement depuis qu'il a atteint au plus l'âge de dix ans ;

3° l'étranger qui justifie par tous moyens résider en France habituellement depuis plus de quinze ans ainsi que l'étranger qui réside régulièrement en France depuis plus de dix ans ;

4° l'étranger, marié depuis au moins six mois, dont le conjoint est de nationalité française ;

5° l'étranger qui est père ou mère d'un enfant français résidant en France, à la condition qu'il exerce, même partiellement, l'autorité parentale à l'égard de cet enfant ou qu'il subviennne effectivement à ses besoins ;

6° l'étranger titulaire d'une rente d'accident de travail ou de maladie professionnelle servie par un organisme français et dont le taux d'incapacité permanente est égal ou supérieur à 20 p. 100.

Ces catégories sont évidemment fort extensives, et limitent nettement le nombre des étrangers susceptibles de faire l'objet d'une mesure de reconduite à la frontière. Elles se retrouvent d'ailleurs en matière d'expulsion, ainsi qu'il sera indiqué ci-après.

a2) L'expulsion

L'expulsion est régie par les dispositions des chapitres V et V bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945, susvisée.

Cette mesure d'éloignement diffère fondamentalement de la reconduite à la frontière, à la fois par sa nature, par les limitations légales dont elle est assortie, et par sa procédure entourée de garanties spécifiques.

- Le cadre légal de l'expulsion

L'expulsion ne peut être décidée que pour des motifs d'ordre public, légalement gradués en deux catégories : la menace grave pour l'ordre public qu'entraîne la présence d'un étranger sur le territoire français (article 23 de l'ordonnance de 1945) et la nécessité impérieuse pour la sûreté de l'Etat ou la sécurité publique (article 25 de ladite ordonnance).

Ainsi, contrairement à la reconduite à la frontière, qui procède d'une simple logique juridique (situation de l'étranger au regard de la législation française), l'expulsion relève-t-elle d'éléments factuels (considérations d'ordre public) qui conduisent l'Etat à considérer un étranger indésirable sur son territoire.

D'autre part, l'expulsion peut frapper tout étranger qui n'entre pas dans une catégorie légale d'étrangers non expulsables, même s'il peut par ailleurs justifier d'un titre régulier de séjour en France (non-incidence sur l'expulsabilité de l'étranger au regard de la législation française en matière de séjour, sauf interdiction légale d'expulser).

La détermination des catégories légales d'étrangers non expulsables résulte des articles 25 et 26 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 qui interdisent de prononcer l'expulsion contre certains étrangers et fixent dans ce domaine des limites juridiques à l'intervention de l'administration assez analogues à celles prévues en matière de reconduite à la frontière.

Trois cas sont à considérer :

- l'interdiction totale d'expulsion pour quelque motif que ce soit : sont strictement exclus du champ de l'expulsion les étrangers mineurs de 18 ans (article 25 alinéa 2 de l'ordonnance du 2 novembre 1945) ;

• le cas de nécessité impérieuse pour la sûreté de l'Etat ou pour la sécurité publique (article 26 alinéa premier de ladite ordonnance) : dans ce seul cas, tout étranger non-mineur peut faire l'objet d'un arrêté d'expulsion ;

• l'expulsion simple (fondée sur une menace grave pour l'ordre public, mais ne relevant pas du cas de nécessité impérieuse visé ci-avant) ne peut être prononcée contre :

- les étrangers qui résident régulièrement en France sous couvert d'un titre de séjour et qui n'ont pas été condamnés définitivement à une peine égale à un emprisonnement d'un an sans sursis.

L'avant-dernier alinéa de l'article 25 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, susvisée, permet néanmoins l'expulsion d'un étranger en séjour régulier condamné définitivement à une peine quelconque d'emprisonnement sans sursis (même inférieure à un an) pour une infraction entrant dans l'une des trois catégories ci-après :

. infractions aux règles relatives à l'hébergement collectif (lutte contre les «marchands de sommeil») ;

. emploi irrégulier de main d'oeuvre étrangère ;

. proxénétisme, simple ou aggravé, ou tenue d'un établissement de prostitution.

- les étrangers qui résident en France (fût-ce sans titre régulier de séjour) entrant dans l'une des cinq catégories ci-après :

. l'étranger qui justifie, par tous moyens, résider en France habituellement depuis qu'il a atteint au plus l'âge de dix ans ;

. l'étranger qui justifie par tous moyens résider en France habituellement depuis plus de quinze ans ainsi que l'étranger qui réside régulièrement en France depuis plus de dix ans ;

. l'étranger, marié depuis au moins six mois, dont le conjoint est de nationalité française ;

. l'étranger qui est père ou mère d'un enfant français résidant en France, à la condition qu'il exerce, même partiellement, l'autorité parentale à l'égard de cet enfant ou qu'il subviennne effectivement à ses besoins ;

. l'étranger titulaire d'une rente d'accident de travail ou de maladie professionnelle servie par un organisme français et dont le taux d'incapacité permanente est égal ou supérieur à 20 %.

Il convient néanmoins d'observer que les étrangers qui ne peuvent être expulsés pour motif d'ordre public peuvent faire l'objet, s'ils sont en situation irrégulière au regard des règles sur l'entrée et le séjour, d'une reconduite à la frontière dans les conditions examinées ci-avant, sauf s'ils entrent par ailleurs dans l'une des catégories à l'encontre desquelles les reconduites à la frontière ne peuvent être décidées.

- La procédure ordinaire d'expulsion

L'expulsion est prononcée par arrêté du ministre de l'Intérieur, qui peut à tout moment l'abroger. Dans les départements d'outre-mer, néanmoins, la compétence du ministre de l'Intérieur peut également être exercée par le représentant de l'Etat.

En raison de son caractère spécifique, puisqu'elle peut le cas échéant frapper un étranger en situation régulière et suppose des motifs d'ordre public dont les juridictions doivent pouvoir apprécier le bien-fondé, la procédure d'expulsion est entourée de garanties renforcées, comportant notamment le recours préalable et obligatoire à l'avis de la commission du séjour des étrangers, composée de magistrats et de représentants de l'administration.

C'est ainsi que l'étranger contre lequel une procédure d'expulsion est engagée doit en être avisé par bulletin spécial au moins quinze jours avant la réunion de ladite commission.

L'étranger est entendu par la commission, peut s'y faire assister par un conseil (ou toute personne de son choix) et peut si nécessaire demander le concours d'un interprète. Les débats sont publics. L'étranger est admis à faire valoir «toutes les raisons qui militent contre son expulsion» (art. 25 de l'ordonnance de 1945), ses déclarations étant consignées sur procès-verbal joint à l'avis motivé que la commission adressera finalement au ministre de l'Intérieur.

La loi n° 89-548 du 2 août 1989, susvisée, a étendu la portée juridique de l'avis de la commission. Le ministre n'est en effet pas tenu d'expulser un étranger sur l'expulsion duquel la commission a émis un avis favorable. En revanche, le dernier alinéa de l'article 25 de l'ordonnance de 1945 (introduit par la loi de 1989) confère valeur obligatoire à un avis négatif, puisqu'il dispose : «Si la commission

émet un avis défavorable à l'expulsion, celle-ci ne peut être prononcée».

- La procédure urgente d'expulsion

La procédure urgente d'expulsion ne peut être mise en oeuvre que dans le cas d'«urgence absolue» résultant d'une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'Etat ou pour la sécurité publique.

Dans cette circonstance, l'expulsion est prononcée par arrêté du ministre de l'intérieur sans comparution de l'étranger devant la commission spécialisée et n'est subordonnée à aucune condition particulière de délai.

L'urgence absolue demeure un concept assez difficile à apprécier et qui résulte essentiellement de considérations de fait dont il n'est par définition pas possible de dresser un inventaire exhaustif. La circulaire d'application de la loi de 1989, susvisée, envisage néanmoins plusieurs cas génériques où cette procédure a vocation à s'appliquer dont notamment :

- les atteintes à la sûreté de l'Etat ;
- les actions ou menaces terroristes.

Ces deux cas de figure recouvrent les situations de nécessité impérieuse pour la sûreté de l'Etat visées à l'article 25 de l'ordonnance du 2 novembre 1945.

- les faits criminels ou délictueux commis par l'étranger et revêtant une particulière gravité (dont notamment les meurtres, les viols, les coups et blessures volontaires avec circonstances aggravantes, le trafic de stupéfiants) ;
- les infractions répétées et de gravité croissante sur les biens et les personnes, provoquant un trouble grave pour la sécurité publique.

Ces deux cas de figure recouvrent les nécessités impérieuses pour la sécurité publique, telles qu'elles sont visées par ledit article 25.

- Les voies de recours contre l'expulsion

Les arrêtés d'expulsion peuvent faire l'objet de deux types de recours :

- un recours gracieux auprès du ministre de l'Intérieur, qui peut abroger l'arrêté d'expulsion dans les conditions de droit commun s'il accède à la demande de l'étranger qui la formule.

L'abrogation est de droit, sur demande de l'intéressé, au bout de cinq ans, sauf avis contraire de la commission du séjour des étrangers (art. 23 de l'ordonnance de 1945).

- un recours contentieux dans les conditions du droit administratif commun.

A la différence de l'arrêté de reconduite à la frontière, contre lequel le recours contentieux est effectué suivant une procédure particulière examinée ci-avant, l'arrêté d'expulsion peut faire l'objet des recours ordinaires du contentieux administratif (recours en annulation, assorti le cas échéant d'une demande de sursis à exécution).

Les juridictions administratives exercent un pouvoir de contrôle étendu sur la régularité formelle de l'arrêté d'expulsion, et sont ainsi conduites à annuler la décision du ministre de l'intérieur soit pour motivation inexistante ou manifestement insuffisante, soit pour vice de procédure (absence de convocation devant la commission spécialisée, notification non assortie des motifs de l'expulsion, etc.).

Le recours contentieux n'a cependant pas de caractère suspensif, et sauf sursis à exécution accordé par le tribunal administratif, l'administration est fondée à exécuter d'office l'arrêté d'expulsion (en application de l'article 26 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945, rétabli par la loi du 10 janvier 1990, susvisée).

a3) L'extradition

Ainsi qu'il a été dit, l'extradition constitue le dernier mode d'éloignement des étrangers du territoire de la République.

L'extradition peut être demandée au gouvernement français à l'égard d'un étranger ayant commis hors de France un acte délictueux, par le gouvernement dont relève la juridiction compétente pour juger cet acte, sur la base de la convention d'extradition conclue entre la France et le pays intéressé.

La décision est prise par décret, sur avis de la Chambre des mises en accusation, qui apprécie la conformité de la demande aux dispositions nationales et internationales en vigueur. Si l'avis est négatif, l'extradition ne peut être prononcée. Elle est toujours refusée si le délit est de nature politique.

Régime spécifique d'éloignement s'inscrivant dans le cadre des relations contractuelles inter-étatiques de mise en oeuvre internationale de la répression des crimes et des délits, l'extradition – citée pour mémoire – n'a fait l'objet d'aucune observation particulière lors des auditions ou des déplacements auxquels la mission d'information a pu procéder.

b) L'exécution problématique des mesures d'éloignement

Votre mission a recueilli un très grand nombre d'informations concordantes sur les difficultés pratiques que l'administration rencontre dans l'exécution des mesures d'éloignement de droit commun, notamment dans le cas des arrêtés de reconduite à la frontière, dont le taux d'exécution demeure faible.

b1) Les facteurs d'inexécution des mesures d'éloignement

Ces difficultés maintes fois évoquées tiennent à plusieurs facteurs, dont les effets peuvent d'ailleurs se combiner et faire durablement – voire définitivement – échec à l'exécution d'une mesure d'éloignement régulièrement prononcée contre un étranger.

• Problème d'identification des étrangers frappés par une mesure d'éloignement

Le cas d'étrangers impossibles à identifier avec certitude – notamment les demandeurs du statut de réfugié politique déboutés dans leur demande (cf. supra) – se rencontre très fréquemment, soit qu'ils ne disposent d'aucun document d'identité, soit qu'ils les détruisent intentionnellement pour tenter de se soustraire à la mesure dont ils font l'objet.

L'absence de certitude sur l'identité réelle d'un individu fait dans une très large mesure obstacle à l'exécution de la mesure d'éloignement, dans la mesure où l'administration tient légitimement

à prévenir toute erreur dont les conséquences seraient difficilement remédiables pour la victime.

Plusieurs procédés permettent de surmonter cet obstacle dans des cas particuliers. C'est ainsi par exemple que les individus étrangers condamnés à des peines privatives de liberté sous des noms d'usage ou des alias («individu déclarant s'appeler X», «individu notoirement connu sous le nom de X», «individu usant de plusieurs identités dont notamment X», etc.) font l'objet de mesures signalétiques d'identification judiciaire qui peuvent faciliter ultérieurement l'exécution de l'arrêté d'éloignement.

On peut également supposer que le relevé dactyloscopique systématique imposé aux nouveaux demandeurs d'asile devrait à l'avenir améliorer beaucoup les possibilités d'identifier avec certitude un étranger entrant dans cette catégorie qui tente de se soustraire à une mesure d'éloignement en détruisant ses documents d'identité.

En l'état actuel, il semble néanmoins que ce point, fréquemment évoqué par les différents responsables interrogés, continue d'être très préoccupant.

• L'attitude des Etats d'accueil

L'exécution d'une mesure d'éloignement suppose par définition qu'un Etat, dit Etat d'accueil, soit susceptible d'accepter sur son territoire l'étranger dont la France entend obtenir le départ.

Dans le cas de l'extradition, ce point ne soulève aucune difficulté, puisque l'éloignement résulte d'une demande dudit Etat. En revanche, les reconduites à la frontière ou les expulsions se heurtent souvent au refus d'admission opposé par l'Etat d'accueil, notamment en cas d'incertitude sur l'identité ou la nationalité de l'étranger sous le coup d'une mesure d'éloignement.

Ce point a fréquemment été évoqué lors des travaux de la mission.

• La résistance active de l'étranger à la mesure d'éloignement

Les comportements de résistance active de l'étranger à une mesure d'éloignement ne sont pas exceptionnels et revêtent différentes formes : disparition pure et simple par changement de résidence, scandale ou manifestations violentes lors de l'embarquement sur un vol international, etc.

Le premier cas fait entrer l'étranger qui s'est soustrait à l'éloignement dans la catégorie des clandestins, dont la situation

juridique et matérielle est précaire. Encore convient-il d'observer que cette précarité n'est que toute relative dans le cas des étrangers frappés d'un arrêté de reconduite à la frontière, puisque la plupart du temps celui-ci sanctionne un séjour irrégulier, aussi précaire avant qu'après délivrance de l'arrêté.

Le second cas (résistance violente à l'embarquement), souvent signalé par les différents responsables entendus lors des travaux de la mission, conduit généralement les commandants d'aéronef à exercer leur droit de refuser d'admettre un passager dont le comportement serait de nature à troubler la sécurité du vol ou celle des autres passagers. D'après certaines observations recueillies au cours des déplacements de la mission, il semble même que certains commandants de bord opposent ce refus de façon quasi systématique.

• **Le coût administratif très élevé des exécutions forcées**

L'exécution forcée d'une mesure d'éloignement requiert la mobilisation de moyens administratifs et financiers très élevés, qui en limitent d'autant la mise en oeuvre de façon systématique.

Elle suppose en effet l'engagement de frais importants (coût élevé du titre de transport, notamment sur les lignes aériennes, souvent multiplié par deux ou trois lorsque l'étranger doit faire l'objet de mesure de surveillance et d'accompagnement par des agents de la Police de l'Air et des Frontières ou des Renseignements généraux) et le concours de personnels déjà très sollicités par ailleurs (policiers d'accompagnement et, le cas échéant, assistance par un médecin) dont la prise en charge grève lourdement le budget des administrations concernées.

Rien n'indique par ailleurs que l'étranger effectivement éloigné du territoire de la République ne parviendra pas à y rentrer clandestinement aux termes de délais parfois fort brefs.

b2) La sanction juridique de l'inexécution d'une mesure d'éloignement

La législation actuellement en vigueur permet –dans une mesure assez limitée– de prévenir ou de remédier à l'inexécution d'une mesure d'éloignement, d'une part en donnant temporairement à l'administration les moyens juridiques d'assurer la surveillance active d'un étranger qui s'est exposé, d'autre part en réprimant pénalement la violation du dispositif d'expulsion ou de reconduite à la

frontière (par des manoeuvres tendant à s'y soustraire, ou par le retour irrégulier sur le territoire de la République).

- La surveillance renforcée des étrangers sous le coup d'une mesure d'éloignement

• **L'assignation à résidence** (art. 35 de l'ordonnance du 2 novembre 1945)

Conformément aux dispositions de l'article 35 susvisé, l'étranger frappé d'un arrêté d'expulsion ou de reconduite à la frontière et qui justifie être dans l'impossibilité de quitter le territoire français en établissant qu'il ne peut ni regagner son pays d'origine ni se rendre dans aucun autre pays, peut être astreint par arrêté du ministre de l'Intérieur à résider dans les lieux qui lui sont fixés, dans lesquels il doit se présenter périodiquement aux services de police et de gendarmerie.

L'assignation à résidence est conçue comme une mesure conservatoire, permettant de s'assurer de la personne de l'étranger jusqu'à ce qu'il soit possible de trouver un Etat susceptible de l'accueillir sans préjudice majeur pour ses intérêts personnels, dont en l'espèce il lui appartient de faire valoir l'existence et l'enjeu.

L'inobservation de l'assignation à résidence, caractérisée par le fait de ne pas avoir rejoint la résidence assignée dans les délais prescrits ou de l'avoir quittée sans autorisation du ministre de l'Intérieur, expose l'étranger à une peine d'emprisonnement de six mois à trois ans.

Votre mission d'information, au cours de ses travaux, n'a recueilli aucune observation particulière relative au régime d'assignation à résidence.

• **La rétention administrative**

Contrairement à l'assignation à résidence, la rétention administrative est conçue comme une mesure strictement temporaire destinée à pallier l'impossibilité d'exécuter une mesure d'éloignement, en raison notamment de carence de l'administration ou du refus d'accueil opposé par le pays de destination.

L'assignation à résidence résulte d'une démarche active de l'étranger, qui fait valoir les risques auxquels l'exposerait l'exécution de la mesure d'éloignement. La rétention administrative lui est au contraire imposée unilatéralement et est donc assortie de garanties juridiques strictes, destinées à prévenir toute atteinte indue aux libertés fondamentales des individus.

Peut être maintenu en rétention administrative (1) :

- l'étranger qui, faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion, ne peut quitter immédiatement le territoire français ;
- l'étranger qui, devant être reconduit à la frontière, ne peut quitter immédiatement le territoire français.

La rétention fait l'objet d'une décision écrite et motivée du préfet, qui doit en constater l'absolue nécessité et la limiter au temps strictement nécessaire au départ effectif de l'étranger.

Le procureur de la République en est immédiatement informé.

L'étranger est immédiatement informé de ses droits par l'intermédiaire d'un interprète s'il ne connaît pas la langue française.

Quand un délai de vingt-quatre heures s'est écoulé depuis la décision de maintien, le président du tribunal de grande instance ou un magistrat du siège désigné par lui est saisi ; il lui appartient de statuer par ordonnance, après audition de l'intéressé, en présence de son conseil, sur une ou plusieurs des mesures de surveillance et de contrôle nécessaires à son départ (compportant notamment l'assignation à résidence dans les conditions examinées ci-avant ou, à titre exceptionnel, la reconduction de la mesure de rétention pour un délai maximum de six jours).

Le maintien à résidence s'effectue dans des locaux spéciaux, ne relevant pas de l'administration pénitentiaire, dont votre mission a visité plusieurs établissements.

Pendant toute la durée du maintien, le procureur de la République peut se transporter sur les lieux, vérifier les conditions du maintien et se faire communiquer le registre retraçant les entrées et les sorties des étrangers et les conditions de leur rétention.

Durant tout le temps de sa rétention administrative, l'étranger peut demander l'assistance d'un interprète, d'un médecin, d'un conseil et peut, s'il le désire, communiquer avec son consulat et avec une personne de son choix.

Sauf si elle aboutit effectivement à l'éloignement de l'étranger, la mesure de rétention administrative, limitée à six jours,

(1) Entrent également dans le champ d'application de cette mesure les étrangers qui ne sont pas en mesure de déférer immédiatement à une décision de refus d'autorisation d'entrée sur le territoire national.

n'offre que des garanties limitées de représentation, dans la mesure où l'administration est tenue de rendre sa liberté de mouvement à l'étranger qui n'a pu quitter le territoire avant l'expiration de ce délai (assortie le cas échéant d'une assignation à résidence dont le respect reste toujours aléatoire).

- La répression pénale de l'inobservation des mesures d'éloignement

L'article 27 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 prévoit que tout étranger qui s'est soustrait ou qui aura tenté de se soustraire à l'exécution d'un arrêté d'expulsion ou d'une mesure de reconduite à la frontière ou qui, expulsé ou ayant fait l'objet d'une interdiction du territoire, aura pénétré de nouveau sans autorisation sur le territoire national, sera puni d'une peine de six mois à trois ans d'emprisonnement.

Le tribunal peut, en outre, prononcer à l'encontre du condamné l'interdiction du territoire pour une durée n'excédant pas dix ans.

L'interdiction du territoire emporte de plein droit reconduite du condamné à la frontière, le cas échéant, à l'expiration de sa peine d'emprisonnement.

Cette reconduite de plein droit est exécutée dans les conditions de droit commun et peut bien sûr donner lieu aux mêmes difficultés d'exécution que la mesure initiale d'éloignement à laquelle l'étranger s'est initialement soustrait.

En définitive, il apparaît que le régime juridique des mesures d'éloignement demeure d'une mise en oeuvre difficile, aussi bien pour des raisons internes (moyens insuffisants de l'administration, résistances diverses opposées par les étrangers) que du fait de l'attitude de certains Etats dont les intéressés sont ressortissants.

Sans le justifier, ces difficultés expliquent le nombre considérable d'étrangers qui parviennent à se maintenir irrégulièrement sur le territoire de la République, en dépit d'une mesure d'éloignement prononcée à leur encontre.

B.PREMIERE EXCEPTION AU REGIME GENERAL : L'EUROPE

Le nombre d'immigrés en France diminuera bientôt de 40 %. Tous les étrangers ressortissants des pays de la Communauté économique européenne qui sont entrés dans notre pays dans le cadre des conditions générales précédemment évoquées verront leur statut profondément modifié à compter du 1er janvier 1993.

Ils se mêleront à leurs compatriotes et aux autres ressortissants des pays membres dont il convient de rappeler les droits.

L'abolition des obstacles à la libre circulation des personnes avait été prévue dans le Traité de Rome. L'Acte Unique a consacré le principe d'un marché intérieur dans lequel cette liberté de circulation sera assurée. Ses dispositions n'affectent pas le droit national à l'égard des ressortissants des pays tiers.

1. Le droit de séjour

Le droit de séjour est la conséquence logique de la libre circulation. L'un et l'autre reposent sur l'obligation de l'exercice d'une activité économique, et ne se comprennent qu'en termes de marché.

Retenons que, dans le respect de certaines conditions dont il n'y a pas lieu de rappeler le détail, le droit de séjourner plus de trois mois est accordé automatiquement aux salariés et aux travailleurs indépendants. **Le permis de séjour est de cinq ans.** Il est obligatoirement renouvelable, même en cas de chômage.

Bénéficient également du permis de séjour le conjoint, même s'il ne possède pas la nationalité d'un pays membre de la Communauté économique européenne, les enfants à charge de moins de 21 ans, et les ascendants à charge.

Le salarié et le travailleur indépendant exercent leurs activités dans les mêmes conditions que les nationaux. Ils ont la possibilité de demeurer dans le pays hôte, à leur retraite.

La commission européenne avait établi des propositions de directive tendant à accorder le droit de séjour aux ressortissants inactifs de plus de 18 ans ainsi qu'à leur famille. Les Etats d'accueil auraient pu exiger en la circonstance la preuve de ressources suffisantes. Elle n'a pas été suivie, en raison du poids des charges sociales qu'aurait eu à supporter le pays d'accueil. Une solution est en vue prévoyant le remboursement par le pays d'origine.

2. Les contrôles aux frontières

L'Acte unique prévoit également la **suppression des contrôles aux frontières internes pour le 1er janvier 1993**. Le Royaume-Uni, l'Irlande et la Grèce ne sont pas concernés. Il en est de même de la frontière germano-danoise.

A Sarrebrück, en juillet 1984, intervint un accord entre la RFA et la France afin d'alléger les contrôles entre les deux pays. Ils sont maintenant supprimés de facto.

Le Benelux qui ne possède pas de contrôle à ses frontières internes s'est joint à cet accord. Ainsi débuta une concertation à cinq qui aboutit le **14 juin 1985 à la signature de l'accord de Schengen**. Seul le dispositif de cet accord concernant la circulation des personnes retiendra notre attention.

Après que l'unification de l'Allemagne se soit produite, les pourparlers interrompus pendant la période d'expectative ont repris. Ils ont abouti le **14 juin dernier à la signature à Schengen de l'acte complémentaire**. Il concrétise les déclarations d'intention de l'acte d'origine.

M. le Préfet Hubert Blanc, coordonnateur, avait été entendu par la mission avant cette signature.

Il avait précisé les buts poursuivis par les Douze et qui sont maintenant atteints dans l'acte complémentaire :

- définition d'une conception homogène du contrôle aux frontières extérieures ;

- adoption d'une politique harmonisée à l'égard des pays soumis à visas ;

- engagements identiques en matière de droit d'asile sur le plan international et mise au point de règles communes.

L'acte complémentaire entre dans le détail des opérations. Il prévoit ainsi que les frontières extérieures ne peuvent être franchies qu'à certains points et à des heures déterminées.

Les aéroports sont considérés comme frontières extérieures pour ce qui concerne les lignes venant des pays tiers (1).

Il est institué un **visa uniforme pour l'espace Schengen**. Il sera délivré pour une durée inférieure à trois mois. Les visas de longue durée restent de la compétence de chaque Etat.

Un **fichier automatisé** contenant des informations fournies par chaque Etat sera constitué. Il sera établi à Strasbourg.

Un **Comité exécutif** arrête des règles communes pour l'examen des demandes de visas, veille à leur application correcte et les adapte aux nouvelles situations et circonstances.

L'**exécution de l'accord** est subordonnée à sa ratification et à la réalisation des conditions préalables qu'il prévoit. Elle semble devoir intervenir au milieu de 1992.

L'Italie s'est jointe, le 27 novembre 1990, aux cinq partenaires de l'accord de Schengen.

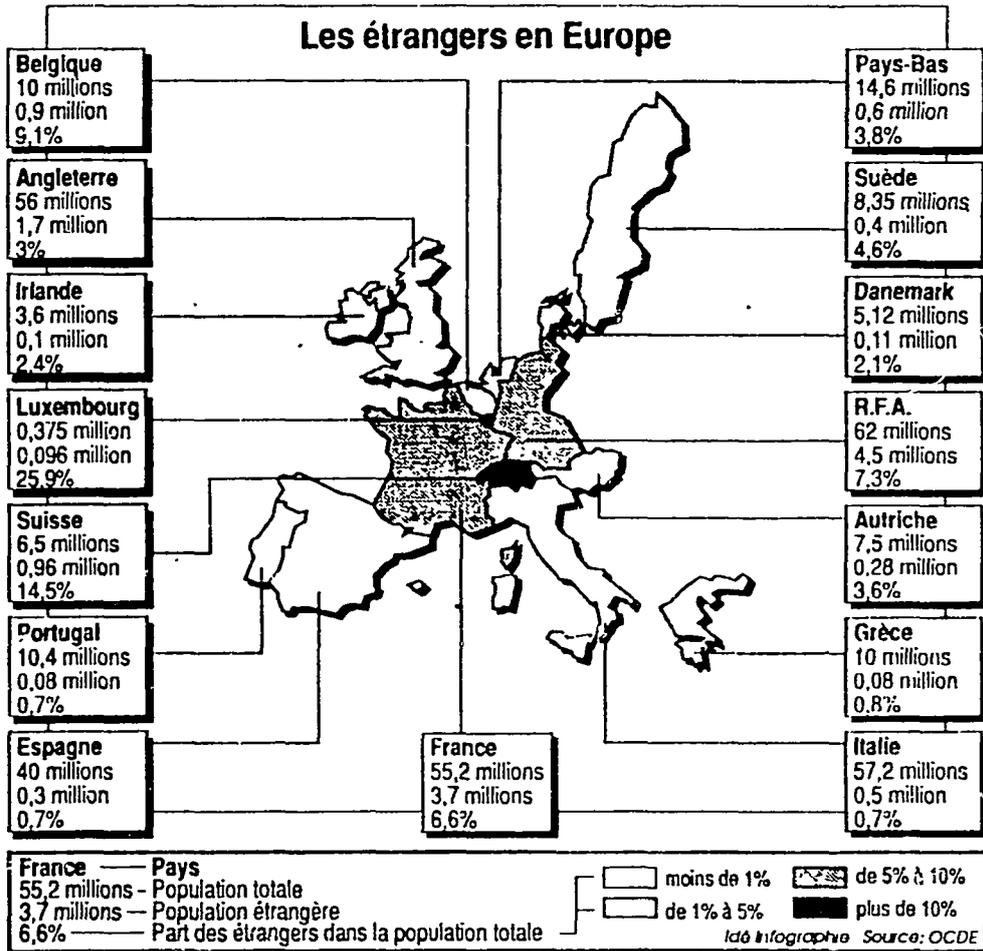
(1) "C'était entre l'Afrique et l'Asie, sur un aéroport - c'est-à-dire nulle part- ou plutôt sur l'un des îlots d'un sixième continent créé par la technologie..." Annie Krieger-Krynicky "des Musulmans en France" Ed. Maisonneuve et Larose

La mise en place de ce "laboratoire expérimental" modifiera profondément les modalités du contrôle de la circulation des étrangers. Il reportera sur d'autres pays la responsabilité de ce contrôle. Il sera plus difficile qu'un pays se libère sur un autre de ce qu'il considérerait être un excédent d'étrangers ou de demandeurs d'asile.

Un groupe ad-hoc "Immigration" existe dans le cadre de la Communauté économique européenne ainsi que le Parlement européen qui s'intéresse au problème. Ils n'ont cependant aucune compétence pour imposer des règles contraignantes.

Enfin on ne peut oublier que l'Europe connaît des mouvements en profondeur d'une amplitude inégalée. La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe revêt encore une forme indéterminée. Les 35 pays qui ont signé l'Acte final d'Helsinki sont à la recherche de structures nouvelles qui couvriront un espace allant de la côte ouest des USA et du Canada à l'Asie centrale. Les trois volets de l'accord d'Helsinki sont la sécurité, l'économie et les droits de l'Homme. Toute restriction à la libre circulation des idées et des hommes serait contraire à l'accord.

Lors de l'Assemblée de l'Europe réunissant à Strasbourg les 26 et 27 septembre 1990, 34 délégations parlementaires, un représentant d'une nouvelle démocratie de l'Europe centrale a exprimé la crainte que le rideau de fer soit remplacé par un mur d'argent. Quelle que soit la forme de l'Europe de demain, confédération, maison commune, ses portes resteront difficilement fermées.



Source OCDE - Publié par Figaro Economie

15 décembre 1989

C - SECONDE EXCEPTION AU REGIME GENERAL L'ENCADREMENT CONVENTIONNEL DE L'IMMIGRATION EN FRANCE

Les étrangers sont soumis, en ce qui concerne leur entrée et leur séjour en France, aux dispositions de l'ordonnance du 2 novembre 1945, sous réserve des particularités résultant des conventions internationales (art. 2).

Ces conventions sont nombreuses.

L'immigration connue actuellement par notre pays est pour une grande part le fruit de l'Histoire. Il en est de même pour nos voisins qui accueillent les ressortissants de leurs anciennes colonies.

L'identité de langues est également un facteur favorable au mouvement de populations. On ne peut à la fois être partisan de la francophonie et s'étonner que ceux qui ont bu aux sources de notre culture aient une préférence pour la France. Cela a été fort bien exprimé par les ambassadeurs des pays du Maghreb qu'a entendus notre mission.

Les constituants de 1958 avaient espéré le maintien de liens étroits entre la France et les Etats nouvellement indépendants au sein d'une Communauté française, inspirée par le Commonwealth. Cette attente a été déçue, même si le principe de la Communauté subsiste dans la Constitution, comme si tout espoir n'était pas complètement perdu.

Dans le désir partagé de maintenir entre l'ancienne puissance coloniale et les nouveaux Etats des liens particuliers, des accords bilatéraux ont été conclus. Leurs objets sont multiples. Souvent, parmi d'autres dispositions figurent les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants des deux Etats.

Ces conventions établissent tant de régimes particuliers - sans clause de la nation la plus favorisée- que le droit commun, lui-même évolutif, finit par être l'exception. La réciprocité qui existe en faveur de la France joue très peu dans certains pays.

Il n'est pas facile de trouver entre ces conventions un fil conducteur, malgré des tentatives d'uniformisation. Certaines sont en deçà du droit commun, d'autres au-delà, dans une hétérogénéité qui

complique certainement la tâche des fonctionnaires chargés du contrôle et qui ne se justifie pas.

Votre rapporteur abordera, une fois encore, les pays du Maghreb et ceux de l'Afrique subsaharienne de manière indépendante. Il vous invitera ensuite à considérer les cas particuliers que constituent les conventions relatives au service militaire des double-nationaux, ainsi que les accords de retour-réinsertion des travailleurs immigrés. Il formulera ensuite des propositions à ce sujet.

1 . Le régime résultant de conventions de circulation des personnes, conclues entre la France et certains pays d'Afrique subsaharienne

Les modalités d'accès au territoire français et de séjour en France des ressortissants des pays d'Afrique subsaharienne avec lesquels la France est liée par des conventions de circulation des personnes sont, bien que comparables sur de nombreux points, relativement contrastées.

Votre rapporteur abordera successivement les conditions relatives à l'entrée et au séjour sur le territoire français, et celles qui subordonnent l'exercice d'un emploi.

a) Conditions relatives à l'entrée et au séjour sur le territoire français

Les accords ci-après évoqués indiquent le régime applicable à tous les ressortissants des pays cosignataires, et prévoient en outre, pour certains d'entre eux, des modalités d'accès particulières réservées à des catégories spécifiques.

a1) Le régime de droit commun

En dépit de stipulations très comparables concernant les formalités d'accès au territoire français, les conventions de circulation des personnes conclues antérieurement à 1974 diffèrent sensiblement de celles qui ont été signées après que la France ait manifesté l'intention de rendre plus restrictives les conditions d'accès et de séjour sur son territoire.

● **Formalités d'accès au territoire français : les principes constants**

Tous les accords de circulation des personnes, quelle que soit la date à laquelle ils ont été signés, subordonnent l'entrée en France à la présentation d'une pièce d'identité, de certificats internationaux de vaccination exigés par la législation française, et de documents permettant de garantir le rapatriement, dans le pays d'origine, des candidats à l'accès au territoire français.

Ces garanties résultent, d'une part, d'une attestation établie par un établissement bancaire agréé par l'Etat d'origine, s'engageant à prendre en charge les frais relatifs au rapatriement de l'intéressé au cas où celui-ci ne pourrait pas les assumer lui-même, et, d'autre part, d'un reçu de versement d'une consignation, délivré par l'équivalent, dans l'Etat d'origine, de la Caisse des Dépôts et Consignations, pour un montant variable selon les accords. En outre, les ressortissants des pays cosignataires de ces conventions doivent être en mesure, dans le cas de transit et de séjours ne dépassant pas trois mois, de présenter un billet de transport circulaire ou un billet aller et retour.

Deux conventions ajoutent aux documents précédemment indiqués une garantie supplémentaire. L'accord franco-togolais du 25 février 1970 sur la circulation des personnes, intègre une lettre de garantie souscrite par une tierce personne (art. 3 - 4). La convention franco-gabonaise du 12 février 1974 sur la circulation des personnes mentionne, également, un "certificat d'hébergement visé par la mairie garantissant le rapatriement de l'intéressé au cas où il ne serait pas en mesure d'en assurer lui-même les frais" (art. 4 - 4).

- On remarque que les documents exigés par les conventions précédemment commentées, en vue de garantir le rapatriement des ressortissants d'Afrique subsaharienne sollicitant leur admission en France, sont plus contraignants que les pièces résultant du décret n° 87 - 645 du 30 juillet 1987. Celui-ci se réfère, en effet, au titre de transport, et à une "attestation d'un établissement bancaire situé en France ou à l'étranger garantissant le rapatriement de l'étranger dans le cas où celui-ci ne serait pas en mesure d'en assurer lui-même les frais".

- Chacune des conventions de circulation des personnes conclues avec les pays d'Afrique subsaharienne dispense de la présentation des garanties de rapatriement le personnel diplomatique et consulaire, les hommes d'Etat et les parlementaires, les fonctionnaires et les officiers porteurs d'un ordre de mission, ainsi que les étudiants et les stagiaires porteurs d'un document officiel attestant leur désignation. Certaines conventions aménagent cette liste en y ajoutant les marins⁽¹⁾, le personnel navigant des compagnies aériennes⁽²⁾, ou les membres des familles des étudiants et stagiaires⁽³⁾. D'autres accords retranchent des catégories dispensées de la présentation de garanties de rapatriement le personnel diplomatique et consulaire⁽⁴⁾, voire les étudiants et les stagiaires.⁽⁵⁾

De manière générale, les conventions de circulation des personnes conclues avec des pays d'Afrique subsaharienne sont, en ce qui concerne les dispenses de garanties de rapatriement, plus restrictives que le décret n° 87 - 645 du 30 juillet 1987, qui s'applique aux bénéficiaires du regroupement familial, aux membres du personnel diplomatique et consulaire, aux fonctionnaires et officiers porteurs d'un ordre de mission, aux membres des équipages des navires et aéronefs, aux parlementaires et, plus généralement, aux personnes auxquelles une dispense a été accordée par les autorités consulaires françaises dans leur pays de résidence.

De plus, le décret du 30 juillet 1987 étend cette dispense aux étrangers titulaires d'un titre de séjour dont la durée de validité est au moins égale à un an. Cette disposition, au demeurant logique, ne figure pas dans les conventions de circulation des personnes auxquelles sont parties des états d'Afrique subsaharienne. On peut donc s'interroger sur l'application de la dispense résultant du décret n° 87 - 645 du 30 juillet 1987 aux ressortissants des pays d'Afrique subsaharienne liés à la France par un accord de circulation des personnes.

-
1. Conventions France-Côte d'Ivoire du 21 février 1970, France-Togo du 25 février 1970, France-Congo du 1er janvier 1970, France-Gabon du 12 février 1974, France-Sénégal du 29 mars 1974, France-Dahomey du 27 février 1975, France-Cameroun du 26 juin 1976, France-Côte d'Ivoire du 8 octobre 1976, France-Mali du 11 février 1977, et France-Niger du 19 février 1977.
 2. Convention France-Cameroun du 26 juin 1976.
 3. Convention France-Niger du 19 février 1977.
 4. Convention France-Mauritanie du 15 juillet 1963.
 5. Convention France-Mali du 8 mars 1963.

● **Conditions d'accès au territoire français ayant été modifiées depuis 1974**

- Jusqu'en 1974, les pièces d'identité exigibles lors de l'entrée sur le territoire français étaient la carte d'identité ou le passeport, même périmé depuis moins de cinq ans.

- Après 1974, les conventions de circulation des personnes mettent des conditions plus restrictives à l'accès au territoire français.

- Le document d'identité auquel se réfèrent les accords est désormais le passeport en cours de validité.

On remarque toutefois qu'à quelque six semaines d'intervalle ont été signés une convention de circulation des personnes exigeant la présentation d'un passeport en cours de validité (convention France-Congo du 1er janvier 1974), et un accord subordonnant l'entrée en France à la présentation d'une simple carte d'identité ou d'un passeport, même périmé depuis moins de cinq ans (convention France-Gabon du 12 février 1974).

- Un visa est en outre exigé par certaines conventions : c'est le cas de l'accord France-Cameroun de circulation des personnes (26 juin 1976), qui prévoit l'obligation d'un visa, quelle que soit la durée du séjour en France. Les accords franco-congolais (avenant du 17 juin 1978), franco-nigérien (avenant du 27 juin 1978) et franco-malien (avenant du 1er février 1979) limitent quant à eux l'exigence de visa aux séjours d'une durée supérieure à trois mois.

En réponse aux attentats terroristes dont la France a été victime en septembre 1986, l'avis du Ministère des Affaires étrangères publié au Journal Officiel du 18 octobre 1986 a suspendu, à compter du 16 septembre 1986 à 0 heure, les stipulations des accords en vigueur conclus avec les pays d'Afrique subsaharienne dont la liste suit, et dont les ressortissants étaient auparavant dispensés de la formalité de visa pour l'entrée sur le territoire français : Bénin (ex Dahomey), Burkina-Faso (ex Haute Volta), Centrafrique, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Togo. On remarque que cette mesure ne concerne pas le Cameroun, puisque la convention franco-camerounaise du 26 juin 1976 soumet à l'obligation de visa les ressortissants de ce pays pour leur accès au territoire français, quelle que soit la durée du séjour envisagée.

- Certaines conventions de circulation des personnes se réfèrent à une clause relative au maintien de l'ordre public pour

justifier une éventuelle remise en cause des stipulations conventionnelles portant sur la circulation des personnes (1).

• Stipulations relatives à la délivrance des titres de séjour

Une forte proportion des accords de circulation des personnes conclus après 1974 avec des pays d'Afrique subsaharienne subordonnent les séjours en France de plus de trois mois à l'obtention préalable d'un **titre de séjour** (2), conformément aux articles 6 et 9 de l'ordonnance du 2 novembre 1945.

Chacun de ces accords prévoit les cas dans lesquels un titre de séjour est **délivré de plein droit**.

- Il s'agit tout d'abord de conditions relatives à la durée de résidence en France : chacune de ces conventions se réfère, ainsi qu'il ressort du tableau ci-après, à une date à compter de laquelle les nationaux de l'autre partie résidant en France ont droit à un titre de séjour.

Convention France-Sénégal du 29.03.1974	1/01/ 1974
Convention France-Dahomey-Bénin du 27.02.1975 ...	1/12/1974
Convention France-Cameroun du 26.06.1976	1/01/1975
Convention France-Côte d'Ivoire du 8.10.1976	8/10/1975
Convention France-Mali du 11.02.1977	1/01/1975
Convention France-Niger du 19.02.1977	1/01/1977
Convention France-Congo (avenant du 17.06.1978) ...	1/12/1974

Tous ces accords renvoient à une date relativement rapprochée de celle de la signature.

- Les titres de séjour, renouvelables de plein droit, sont délivrés pour une durée de **trois ans** (conventions franco-camerounaise, franco-congolaise et franco-nigérienne), portée à **cinq ans** pour les accords franco-malien, franco-sénégalais et franco-bénois.

- la **convention franco-ivoirienne du 8 octobre 1976** prévoit, de manière originale, la délivrance de **trois catégories de cartes de résident**, dont la durée de validité diffère selon les titulaires.

(1) Conventions France-Dahomey du 27 février 1975, France-Côte d'Ivoire du 8 octobre 1976, France-Mali du 11 février 1977, et France-Congo (avenant du 17 juin 1978)

(2) Conventions France-Sénégal (29 mars 1974), France-Dahomey (27 février 1975), France - Cameroun (26 juin 1976), France-Côte d'Ivoire (8 octobre 1976), France-Mali (11 février 1977), France-Niger (19 février 1977), France-Congo (avenant du 17 juin 1978).

. Les nationaux de Côte d'Ivoire résidant en France depuis un an au moins au 8 octobre 1975 reçoivent une **carte de résident valable trois ans** (article 6).

. Une **carte de résident d'un an** est délivrée aux ressortissants ivoiriens effectuant un premier séjour en France de plus de trois mois. A l'expiration de cette carte de résident initiale, les titulaires reçoivent une carte de résident valable trois ans (article 6).

. Les nationaux ivoiriens résidant en France depuis le 7 août 1960 (date de l'indépendance de la Côte d'Ivoire) ont vocation à recevoir une **carte de résident privilégié**, dont la durée de validité ne saurait être inférieure à cinq ans (article 12).

- Seule parmi les accords précédemment évoqués, la **convention France-Cameroun du 26 juin 1976** réserve les titres de séjour de trois ans aux nationaux camerounais résidant en France dans des **conditions régulières**.

a2) Les conditions particulières de circulation des personnes réservées à des catégories spécifiques.

Dix des conventions analysées prévoient des conditions particulières de circulation des personnes ouvertes à des catégories précises : marins, personnel navigant des compagnies aériennes, étudiants, et membres de famille des nationaux des Parties cosignataires établis en France.

● Les accords tenant compte de la situation des **marins** (1) subordonnent, sous réserve d'aménagements de détails, l'accès au territoire français des marins de l'autre Partie, devant rejoindre leur navire dans un port déterminé, à la présentation d'un livret professionnel maritime, de certificats de vaccination, ainsi que d'un contrat d'engagement. Les marins ressortissants des Etats cosignataires et débarquant en France pour un motif autre que disciplinaire ou pénal, peuvent y séjourner librement pendant un mois.

● Seule convention à mentionner le cas du **personnel navigant des compagnies aériennes**, l'accord franco-camerounais du 26 juin 1976 dispense les membres d'équipage de l'obligation du

(1) Conventions France-Togo (25 février 1970), France-Congo (1er janvier 1974), France - Gabon (12 février 1974), France Sénégal (29 mars 1974), France-Dahomey (27 février 1975), France- Cameroun (26 juin 1976), France-Côte d'Ivoire (8 octobre 1976), France-Mali (11 février 1977), et France- Niger (19 février 1977).

passport et du visa, pour autant qu'ils soient en possession d'un document d'identité professionnel (article 11).

● **Les étudiants et stagiaires** (1) doivent être en possession, non seulement des documents de droit commun (pièce d'identité, certificats de vaccination, garanties de rapatriement et, le cas échéant, visa), mais aussi d'une **attestation délivrée par l'établissement** qu'ils doivent fréquenter. Cette condition ne vaut toutefois que pour les étudiants n'ayant pas été désignés par leur gouvernement.

● L'accès au territoire français des **membres des familles de nationaux des Parties cosignataires** établis en France est subordonné à la présentation des documents exigibles dans tous les cas (pièce d'identité, certificats de vaccination, garanties de rapatriement et, le cas échéant, visa), auxquels s'ajoutent une attestation de logement ainsi qu'un certificat médical. Celui-ci est délivré par le Consul de France compétent, après un examen subi, sur le territoire de l'Etat d'origine, devant un médecin agréé par le Consul de France, en accord avec les autorités sanitaires locales.

- En matière d'**hébergement** de parents admis à rejoindre le chef de famille établi en France, les conventions de circulation des personnes auxquelles sont parties des Etats d'Afrique subsaharienne stipulent une formalité relative à la présentation d'une **attestation de logement** "établie par les autorités compétentes".

La convention France-Dahomey du 27 février 1975 est la seule qui renvoie à un document "délivré conformément à la législation du pays d'accueil", c'est-à-dire, en France, au **certificat d'hébergement** résultant du décret n ° 82 - 442 du 27 mai 1982. Signé par la personne qui accueille le visiteur étranger, le certificat d'hébergement doit être revêtu du visa du maire de la commune de résidence du signataire, "après vérification par le maire de l'exactitude des mentions (adresse, possibilités d'hébergement, lien de parenté) qui y figurent".

Il est possible que le terme d'attestation de logement recouvre le droit commun du certificat de logement, étant donné que chacune de ces conventions se réfère à l'intervention des autorités compétentes (du pays d'accueil).

(1) Conventions France-Sénégal (29 mars 1974), France-Dahomey (27 février 1975), France-Cameroun (26 juin 1976), France-Côte d'Ivoire (8 octobre 1976), France-Mali (11 février 1977), France-Niger (19 février 1977) et France-Congo (17 juin 1978).

Votre rapporteur remarquera que les "conventions prévoyant les conditions d'entrée en France des familles des immigrés originaires d'Afrique subsaharienne⁽¹⁾ ne subordonnent pas le bénéfice de ces stipulations à un lien de parenté précis, et s'adressent simplement aux ressortissants de l'Etat cosignataire qui désirent "rejoindre le chef de famille" établi en France. Or, la souplesse des structures familiales propres aux sociétés africaines semble permettre, en raison notamment de la pratique de la polygamie, à un nombre particulièrement étendu de ressortissants d'Afrique subsaharienne, d'accéder au territoire français dans les meilleures conditions.

b) Conditions d'accès au territoire français liées à l'exercice d'une activité professionnelle

Comme pour les stipulations relatives à l'accès au territoire français et au séjour en France des ressortissants des Etats d'Afrique subsaharienne liés à la France par une convention de circulation des personnes, les conditions portant sur l'exercice d'un emploi diffèrent selon la date à laquelle ont été signés ces accords.

b1) Les accords signés jusqu'en 1974 (2) ne traitent que des activités professionnelles salariées, et subordonnent l'accès au territoire français des ressortissants des Etats africains cosignataires à la présentation d'un certificat de contrôle médical, établi dans le pays d'origine sous le double contrôle du consul de France compétent et des autorités sanitaires locales, et d'un contrat de travail écrit visé par le ministère du Travail.

La convention franco-ivoirienne du 21 février 1970 exigeait en outre la présentation d'un extrait de casier judiciaire datant de moins de trois mois, et soumis au ministère du Travail lors de l'examen du contrat. Cette condition demeure, de manière toutefois atténuée, dans l'accord franco-ivoirien du 8 octobre 1976 qui stipule que "le bulletin n° 2 du casier judiciaire pourrait être demandé par les autorités du pays d'accueil" (article 5).

(1) Conventions France-Sénégal (29 mars 1974), France-Dahomey (27 février 1975), France-Cameroun (26 juin 1976), France-Côte d'Ivoire (8 octobre 1976), France-Mali (11 février 1977), et France-Niger (19 février 1977).

(2) Conventions France-Mali (8 mars 1963), France-Mauritanie (15 juillet 1963), France-Niger (16 février 1970), France-Côte d'Ivoire (21 février 1970), France-Togo (25 février 1970), France-Haute-Volta (30 mai 1970), France-Congo (1er janvier 1974), et France-Gabon (12 février 1974).

b2) Les conventions signées à partir de 1974 permettent l'exercice d'une gamme plus large d'activités professionnelles, puisque celles-ci peuvent être salariées ou non.

Les pièces exigibles en vue de leur admission sur le territoire français, des nationaux des Parties cocontractantes, varient selon les conventions.

- Dans tous les cas doit être produit, outre les documents de droit commun (passeport, garanties de rapatriement....), un certificat de contrôle médical délivré, dans le pays d'origine, par le consul de France compétent, avec l'accord des autorités sanitaires locales.

- A ces pièces s'ajoutent les **documents établissant les justifications des moyens d'existence** des candidats à l'exercice d'une activité professionnelle non salariée, et des ressortissants des Etats cosignataires de ces conventions déclarant venir en France pour n'y exercer aucune activité lucrative (on remarque que le décret n° 87 - 645 du 30 juillet 1987 considère comme des justifications de moyens d'existence, les espèces, chèques certifiés, chèques de voyage, lettres de crédit et cartes de paiement à usage international).

- **La convention franco-ivoirienne du 8 octobre 1976 nuance ces stipulations** en limitant la condition relative à la justification des moyens d'existence aux ressortissants ivoiriens déclarant n'avoir en vue aucune activité lucrative pendant leur séjour en France (art. 8 - 2). Quant aux candidats ivoiriens à une profession non salariée, il leur appartient de posséder une **autorisation préalable**, quand celle-ci est requise par l'autorité chargée de contrôler le secteur dans lequel les intéressés entendent exercer l'activité en question (art. 8 - 1).

- S'agissant des candidats africains à l'exercice d'une profession salariée, ils doivent être munis, lors de leur entrée en France, non seulement des documents de droit commun et d'un certificat médical, mais aussi d'un **contrat de travail** préalablement établi, et visé par le ministère du travail.

- La convention franco-ivoirienne du 8 octobre 1976 comporte des précisions relatives aux **conditions d'accès à l'emploi des membres des familles** admis à rejoindre un ressortissant ivoirien établi en France (art. 10).

- Les membres des familles candidats à l'exercice d'un emploi salarié doivent être en possession d'un contrat de travail préalablement établi, et qui conditionne leur accès au territoire français.

- Les conjoints des assistants techniques, des étudiants et des stagiaires peuvent être autorisés à occuper un emploi pendant la durée du séjour de leur conjoint. Il semble donc que l'accès au territoire français des intéressés ne soit pas subordonné à la présentation d'un contrat de travail.

c) L'absence d'engagements français relatifs aux garanties liées à l'emploi

Seul le protocole joint à la convention franco-malienne du 11 février 1977 comporte, de la part de la France, des engagements garantissant aux travailleurs de l'autre Partie établis en France, le bénéfice de certaines garanties (le protocole du 11 février 1977 est rédigé sous couvert de réciprocité, mais il est clair qu'il concerne majoritairement les ressortissants maliens immigrés en France). Celles-ci portent sur les points suivants :

- non discrimination en matière de rémunération des travailleurs (art. 4),

- poursuite des pratiques illégales dont seraient victimes les travailleurs salariés maliens (art. 3),

- délivrance d'un titre de séjour d'une validité identique à celle du titre du chef de famille pour les ressortissants maliens admis à rejoindre un travailleur établi en France (art. 5),

- développement de l'enseignement des adultes, de la préformation et de la formation professionnelle, ainsi que de l'accès aux divers cycles de la promotion du travail (art. 6),

- amélioration des conditions de vie et de logement des travailleurs maliens et de leurs familles (art. 6),

- développement d'une politique culturelle en faveur des travailleurs maliens et de leurs familles, dans le souci de maintenir les liens socio-culturels avec le pays d'origine (art. 7).

**2. L'immigration d'origine maghrébine en France :
Aspects conventionnels**

Les conventions conclues avec l'Algérie, le Maroc et la Tunisie dans les secteurs concernant directement les problèmes liés à

l'immigration sont, de loin, plus complètes que les accords engageant des pays d'Afrique subsaharienne. A l'exception de la convention et du protocole franco-malien du 11 février 1977, qui aborde le problème de la formation professionnelle et des garanties reconnues aux travailleurs maliens séjournant en France, les accords conclus avec des pays d'Afrique subsaharienne ne concernent, en effet, que les formalités d'accès au territoire français et la délivrance des titres de séjour.

Les conventions franco-marocaines, franco-tunisiennes et franco-algériennes sont, comparativement, beaucoup plus détaillées, puisqu'il s'agit d'accords de main-d'oeuvre (et protocoles tendant à assurer la formation professionnelle des travailleurs immigrés en France), de conventions relatives au séjour et à l'emploi en France des ressortissants du pays cosignataire, et d'accords de circulation des personnes entre les Parties. A cette liste, s'ajoute, s'agissant exclusivement de l'Algérie, un échange de lettres sur le retour et la réinsertion en Algérie de travailleurs émigrés en France et de leur famille, et que votre rapporteur abordera ultérieurement.

Les accords de sécurité sociale, conclus dans une perspective de réciprocité -du moins théorique-, qui visent autant à garantir la situation des Français expatriés que celle de ressortissants de pays concernés établis en France, ne jouent qu'un rôle marginal dans la protection sociale des Algériens, Marocains et Tunisiens immigrés. En effet, les avantages sociaux reconnus aux membres de ces communautés relèvent plus de la générosité du droit et des institutions sociales françaises que d'engagements conventionnels : tous ces accords se référant aux législations internes des parties, celles-ci déterminent souverainement le degré de protection sociale dont bénéficient, en France, les intéressés.

Les communautés maghrébines relevant d'une immigration ancienne, votre rapporteur évoquera tout d'abord les accords originellement conclus avec la Tunisie et le Maroc, dès avant la décolonisation (1), ainsi que les conventions négociées immédiatement après les indépendances algérienne, tunisienne et marocaine. Puis, votre rapporteur abordera l'évolution récente des conventions engageant les pays du Maghreb dans les domaines liés à l'immigration maghrébine en France.

En effet, une différence essentielle éloigne les premières conventions des accords conclus plus récemment : ceux-ci ne relèvent plus du souci de gérer une immigration négociée, mais de limiter,

(1) Le statut particulier de l'Algérie explique qu'aucun accord de circulation n'ait été négocié avec ce pays avant l'indépendance.

dans un contexte économique et social interne plus tendu, les flux migratoires entre ces pays et la France.

a) Les accords originels : la gestion d'une immigration négociée

Le statut particulier de l'Algérie par rapport au Maroc et à la Tunisie parmi les dépendances coloniales françaises semble avoir, dès l'origine, justifié l'originalité des conventions franco-algériennes par rapport aux accords franco-tunisiens et franco-marocains en matière de circulation des personnes et de main d'oeuvre.

a1) Les conventions franco-tunisiennes et franco-marocaines

● **Les premiers accords de circulation des personnes conclus avec la Tunisie et le Maroc.**

- **Le protocole n° 2 relatif à la circulation entre la France et la Tunisie, annexe à la convention franco-tunisienne du 3 juin 1955 sur la situation des personnes, conçu avant l'indépendance tunisienne, pose le principe, par ailleurs logique, de la libre circulation entre les deux pays, sans autre formalité que la présentation d'une carte d'identité officielle (art. 1).**

● **L'échange de notes franco-marocain du 14 août 1957, signé au lendemain de l'indépendance marocaine, subordonne l'accès au territoire français des ressortissants marocains à la présentation d'un passeport en cours de validité.**

Aucun visa n'est exigé, quelle que soit la durée du séjour envisagé. Le principe de libre circulation ainsi stipulé est néanmoins atténué par la référence à l'ordre et à la sécurité publics.

On remarque que chacun des deux gouvernements se réserve le droit de demander le rapatriement de ressortissants de l'autre partie demeurant depuis moins de deux ans sur son territoire et démunis de moyens d'existence. (Toutefois, le présent échange de notes ne stipule pas l'engagement de l'autre partie d'assurer le rapatriement de ses ressortissants indésirables).

● **L'accord franco-tunisien du 29 janvier 1964 relatif à la circulation des personnes entre la Tunisie et la France, fait sous forme d'échange de lettres, détermine les cas où les séjours de ressortissants tunisiens en France et français en Tunisie sont soumis à l'obtention préalable d'un visa.**

- **Echappent à l'exigence de visa les séjours d'une durée inférieure à quatre-vingt-dix jours (art. 1 et 2).** De même, les ressortissants de l'un des pays établis sur le territoire de l'autre partie sont dispensés de l'obtention d'un visa de retour en cas de séjour de moins de six mois dans le pays d'origine, faculté qui vaut pendant toute la durée de validité du titre de séjour délivré par l'Etat d'accueil (art. 7).

- **En revanche, l'exigence de visa s'applique aux séjours de plus de quatre-vingt-dix jours (art. 3 et 4)** et concerne par conséquent, de manière logique, les ressortissants des deux pays qui désirent se rendre sur le territoire de l'autre partie en vue d'y exercer une activité professionnelle (art. 5).

- **L'article 6 tire les conséquences de la possibilité, reconnue à chacun des deux pays, d'interdire l'accès à son territoire ou de retirer l'autorisation de séjour sur son territoire aux ressortissants de l'autre partie :** la Tunisie s'engage notamment à réadmettre sans formalité ses ressortissants qui auront été considérés comme indésirables et refoulés par les autorités françaises, même si leur nationalité fait l'objet d'une contestation.

- **Enfin, l'article 9 ouvre à la France et à la Tunisie la possibilité de suspendre, pour un motif d'ordre public, l'application de l'accord du 29 janvier 1964.**

On remarque donc que les formalités d'accès au territoire français auxquelles sont soumis les ressortissants tunisiens sont plus contraignantes que celles qui résultent, pour les ressortissants marocains, de l'accord de circulation des personnes du 14 août 1957, dont le contenu est beaucoup plus sommaire que celui de la présente convention.

● **Les accords de main-d'oeuvre franco-marocain et franco-tunisien**

La convention franco-marocaine de main-d'oeuvre du 1er juillet 1963, ainsi que l'accord de même objet conclu avec la Tunisie le 9 août 1963 visent l'un et l'autre à organiser le recrutement des travailleurs marocains et tunisiens désirant travailler en France, et tendant à assurer à ceux-ci des conditions de vie et de travail satisfaisantes.

● **La convention franco-marocaine de main-d'oeuvre du 1er juillet 1963 crée pour chacune des deux parties une obligation d'information (art. 2) :**

- le Gouvernement français fait part au Maroc de ses besoins anticipés de main-d'oeuvre marocaine, et informe les autorités marocaines des conditions de travail et d'existence en France.

- le Gouvernement marocain communique à la France les disponibilités en matière de candidats marocains à l'émigration en France.

Les modalités du recrutement des travailleurs marocains sont partagées en deux phases (art. 4) : la **phase de présélection** professionnelle et médicale est à la charge du Gouvernement marocain. Elle ne concerne que les travailleurs marocains recrutés de manière anonyme. La **phase de sélection** professionnelle et médicale définitive incombe au Gouvernement français, qui en assume également le financement.

Les limites d'âge s'appliquant, en vertu de la présente convention, au recrutement des travailleurs marocains sont de 45 ans pour les travailleurs agricoles, 35 ans pour les travailleurs des mines et de 40 ans pour les autres catégories.

Les frais de transport des ressortissants marocains sélectionnés peuvent être partagés entre le Maroc et la France (celle-ci doit, dans tous les cas, assurer le transport des travailleurs depuis le lieu de débarquement jusqu'au lieu de travail). Néanmoins, les employeurs français peuvent prendre en charge les frais de transports entre le Maroc et le lieu de débarquement en France (art. 5).

Les formalités conditionnant l'accès au territoire français des ressortissants marocains sélectionnés sont précisées par l'annexe relative à la procédure de recrutement, jointe à la convention du 1er juin 1963.

L'entrée en France des travailleurs marocains ayant satisfait aux contrôles de présélection et de sélection définitive est subordonnée à l'existence d'un **passport** et d'un **contrat de travail**.

A l'issue de la sélection, le ministère marocain du travail procède aux démarches nécessaires à la **délivrance de passeports** (art.5 de l'annexe).

Les travailleurs marocains sélectionnés signent un **contrat de travail** visé par le ministère français du travail et portant une photographie du titulaire.

Chaque travailleur marocain sélectionné reçoit du ministère marocain du travail, au moment de son départ pour la France, son **passport** et son **contrat de travail** (art. 8 de l'annexe).

. Les garanties sociales reconnues aux travailleurs marocains sont les suivantes :

- **Les conditions de travail** (hygiène et sécurité, organisation des cantines, assistance médicale, transports, salaires et congés payés) et de **logement** dont jouissent les travailleurs marocains sont déterminées en fonction du principe de l'égalité de **traitement** entre travailleurs marocains et français (art. 8).

- **Les garanties consenties en matière d'emploi** aux travailleurs marocains concernent non seulement le bénéfice des prestations de chômage (art. 8), mais aussi l'assurance de retrouver un emploi en cas de "licenciement pour une raison autre que la faute ou la démission" (art. 10).

- Le Gouvernement français est invité à favoriser le **regroupement familial** dans le cadre de la législation et de la réglementation actuellement en vigueur (art. 11).

- Le Gouvernement français s'engage à recommander aux employeurs de permettre aux travailleurs marocains de bénéficier en France des fêtes légales marocaines (art. 12).

- Enfin, l'article 13 de la convention autorise les travailleurs marocains à **transférer leurs économies au Maroc** dans le "cadre de la législation et de la réglementation en vigueur".

. Le protocole franco-marocain du 17 juillet 1963 relatif à la formation professionnelle des adultes, joint à la convention de main-d'oeuvre du 1er juin 1963, prévoit l'affectation de ressortissants marocains dans les centres de formation professionnelle d'adultes gérés par l'Association internationale interprofessionnelle pour la formation rationnelle de la main-d'oeuvre (art. 1).

- **Le recrutement de stagiaires marocains** est effectué en fonction d'un contingent fixé annuellement par les deux parties, et répond aux mêmes modalités (présélection et sélection définitive) que celles que détermine la convention de main-d'oeuvre (art. 2).

- **Les frais résultant du voyage et de l'entretien des stagiaires** entre le Maroc et le lieu de débarquement en France sont pris en charge par le Gouvernement marocain (art. 3).

En revanche, les frais de stage (y compris le logement, les congés payés et la sécurité sociale) incombent aux autorités françaises (art.4), de même que la couverture des frais de transport et d'entretien des stagiaires entre le lieu de débarquement en France et le centre d'affectation (art. 3).

En règle générale, les stagiaires marocains bénéficient des mêmes avantages que les stagiaires français (art. 4)

- Les stagiaires marocains s'engagent à exercer, pendant un an au moins, en France, la profession pour laquelle ils ont été formés, sous peine d'être rapatriés au Maroc (aux frais de leur Gouvernement) (art. 5).

• La convention franco-tunisienne de main-d'oeuvre du 9 août 1963 est, pour la plupart de ses stipulations, comparable à l'accord franco-marocain du 1er juillet 1963.

. Les obligations souscrites par la France et la Tunisie concernent tout d'abord l'information de l'autre Partie sur le domaine couvert par la convention. Ainsi, le gouvernement français s'engage à avertir la Tunisie de ses prévisions en matière de besoins en main-d'oeuvre tunisienne, et le gouvernement tunisien à indiquer à la France le nombre et la qualification des travailleurs tunisiens susceptibles de répondre aux besoins exprimés.

. Qu'il soit anonyme ou nominatif, le recrutement des travailleurs tunisiens a lieu sur le territoire tunisien et obéit à une limite d'âge générale de 40 ans, portée à 45 ans pour les travailleurs agricoles et de 35 ans pour les mineurs (art. 2).

La présélection professionnelle et médicale des candidats à l'émigration incombe aux autorités tunisiennes, et la sélection définitive revient, sous la responsabilité de l'ambassade de France, à des agents français (art. 4). Au terme de ce processus est délivré un contrat de travail, visé par les services du ministère français du travail, et qui conditionne l'accès au territoire français (art. 3).

On remarque que la formalité relative au passeport en cours de validité n'est pas mentionnée par la présente convention, car elle résulte d'un accord de circulation des personnes conclu ultérieurement (voir supra).

L'article 6 précise que le transport des travailleurs tunisiens entre leur lieu de débarquement en France et leur lieu de travail est à la charge du gouvernement français, et que, par ailleurs, rien ne s'oppose à la prise en charge, par l'employeur, des frais de transport entre la Tunisie et la France.

. Les conséquences sociales de l'accueil des travailleurs tunisiens sont définies aux articles 8, 9, 10 et 11.

- Concernant les conditions de travail, le gouvernement français s'engage à assurer aux travailleurs tunisiens le même traitement qu'aux travailleurs français en matière d'hygiène et de sécurité, de transport et de congés payés. La rémunération des travailleurs tunisiens doit, à travail égal, être la même que celle des travailleurs français. Les travailleurs tunisiens ont également vocation à bénéficier des mêmes avantages que ceux qui résultent, pour les travailleurs français, de la réglementation en vigueur et des conventions collectives (art. 9).

- Des garanties en matière d'emploi sont reconnues aux travailleurs tunisiens : en cas de licenciement pour une autre raison que la démission ou la faute, ceux-ci reçoivent, dans la mesure du possible, un autre emploi. D'autre part, les travailleurs tunisiens reçoivent des prestations de chômage dans les mêmes conditions que les travailleurs français (art. 8).

- Le regroupement familial est encouragé "dans le cadre de la législation et de la réglementation en vigueur" (art. 10).

- L'article 11 invite les employeurs à donner toutes facilités aux travailleurs tunisiens pour que ceux-ci puissent bénéficier des fêtes légales tunisiennes.

- Enfin, l'article 12 de la convention autorise les travailleurs tunisiens à transférer leurs économies en Tunisie "dans le cadre de la législation et de la réglementation en vigueur".

. Le protocole franco-tunisien relatif à la formation professionnelle des adultes, joint à la convention du 9 août 1963, prévoit l'admission de travailleurs tunisiens dans des centres de formation professionnelle d'adultes, gérés par l'Association nationale interprofessionnelle pour la formation rationnelle de la main-d'oeuvre. Le Gouvernement s'engage à assumer la charge financière induite par ces stages, notamment en matière de logement, de congés payés et de sécurité sociale. L'admission à des stages de formation professionnelle implique l'engagement de stagiaires tunisiens à exercer en France, pendant un an au moins, la profession à laquelle ils auront été formés.

a2) Le caractère global des accords franco-algériens

. Le protocole et l'échange de lettres franco-algériens du 10 avril 1964 sur les questions de main-d'oeuvre répondent à l'objectif de **"normaliser les courants de main-d'oeuvre entre les deux pays"** (point 1).

. De manière générale, les stipulations du présent protocole relatives aux **conditions de recrutement des travailleurs algériens** diffèrent radicalement des modalités retenues à cet égard par les conventions franco-tunisienne et franco-marocaine de main-d'oeuvre précédemment commentées.

En effet, le protocole franco-algérien crée, au profit des travailleurs algériens, un **système de contingentement** qui détermine leur admission sur le territoire français, et fait bénéficier de nombreuses catégories de ressortissants algériens de **dérogations** lors de leur admission sur le territoire français.

- Ainsi, s'agissant du **flux de ressortissants algériens admis à exercer un emploi en France**, le protocole du 10 avril 1964 met en place un **système de contingentement** et prévoit que, pendant la période comprise entre la signature de l'accord et le 1er juillet 1964, le recrutement de travailleurs algériens dépendra de **"problèmes posés actuellement aux économies des deux pays"** (point 2), et ne devra pas dépasser, selon l'échange de lettres du 10 avril 1964, un **quota provisoire de 7 000 personnes**, dont les arrivées seront, si possible échelonnées. En revanche, après le 1er juillet 1964, des considérations relatives tant aux disponibilités de main-d'oeuvre en Algérie qu'aux possibilités du marché français de l'emploi présideront à la détermination des arrivées des travailleurs algériens (point 3).

- Le point 2 de l'échange de lettres joint au protocole du 10 avril 1964 définit des **catégories de ressortissants algériens ayant accès au territoire français, quelles que soient les possibilités du marché français de l'emploi**. Il s'agit, de manière logique, des agents en mission du gouvernement algérien et de leurs familles, des touristes, des stagiaires, étudiants et boursiers, ainsi que des salariés d'employeurs français.

D'autre part, le point 2 de l'échange de lettres franco-algérien autorise sans restriction l'**accès au territoire français des ressortissants algériens titulaires d'une prise en charge établie par un établissement de soins français**.

Enfin, les limites propres au marché français du travail ne semblent pas pouvoir être opposables aux **commerçants et artisans inscrits aux registres de métiers ou du commerce**, ni aux **membres de professions libérales inscrits à un ordre professionnel**. Ces stipulations paraissent suffisamment dérogatoires pour qu'il soit opportun de le souligner.

D'autre part, le point 4 de l'échange de lettre franco-algérien du 10 avril 1964 autorise le gouvernement français à rapatrier dans leur pays les ressortissants algériens qui, au terme de deux mois de séjour en France, n'y ont pas trouvé d'emploi, ainsi que ceux qui, établis en France, se trouvent sans emploi ni ressources depuis quatre mois.

- **Le contrôle médical des candidats à l'émigration est effectué par des médecins français, mis à la disposition du ministre algérien des affaires sociales, alors qu'il incombe aux autorités marocaines et tunisiennes, selon les conventions du 1er juillet et du 9 août 1963, de vérifier l'aptitude des travailleurs marocains et tunisiens candidats à l'émigration.**

- **En ce qui concerne les garanties sociales résultant du présent protocole pour les travailleurs algériens, celui-ci ne traite que du regroupement familial, en subordonnant celui-ci à une attestation de logement, délivrée par la mairie du domicile du travailleur algérien. Le protocole du 10 avril 1964 ne contient aucune disposition relative aux conditions de travail, de logement, d'hygiène et de sécurité ou aux avantages sociaux des travailleurs algériens, alors que l'accord franco-tunisien est assez précis sur ce point.**

- **En attendant qu'un accord de formation professionnelle ait été conclu entre la France et l'Algérie, le gouvernement français s'engage à améliorer l'accès des Algériens aux centres de formation professionnelle.**

. **L'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 relatif à la circulation, à l'emploi et au séjour en France des ressortissants algériens et de leur famille.**

- **L'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 établit tout d'abord un contingent annuel de 35 000 travailleurs**

algériens admis à entrer en France en vue d'y occuper un emploi (art. 1). Un échange de lettres du 27 décembre 1968 joint au présent accord stipule toutefois qu'une crise affectant gravement la situation de l'emploi en France justifierait le réexamen de ce contingent.

- Contrairement aux accords franco-marocains et franco-tunisiens précédemment évoqués, l'accord du 27 décembre 1968 aborde la question de la délivrance des titres de séjour auxquels ont vocation les ressortissants algériens admis en France, au terme du contrôle médical d'usage.

. Les ressortissants algériens s'établissant en France au titre de travailleurs salariés reçoivent, à l'issue d'une période de neuf mois destinée à la recherche d'un emploi, un certificat de résidence de cinq ans (art. 2 et 7a) automatiquement renouvelable (1).

. Les ressortissants algériens exerçant une activité professionnelle non salariée ou possédant des moyens d'existence suffisants reçoivent un certificat de résidence provisoire de neuf mois sur justification de leur inscription au registre du commerce, au registre des métiers, à un ordre professionnel ou sur justification de la possession de moyens d'existence suffisants. A l'expiration de la durée de validité du certificat provisoire, ils reçoivent un certificat de résidence automatiquement renouvelable de cinq ans (art. 3 et 7b).

. Les Algériens qui résidaient en France avant l'entrée en vigueur de l'accord de 1968 reçoivent de droit un certificat de résidence automatiquement renouvelable dont la durée est de cinq ans pour les ressortissants algériens qui justifient d'un séjour en France de moins de trois ans, et de dix ans pour ceux qui ont résidé plus de trois ans en France à la date d'entrée en vigueur du présent accord (art. 6, 7c et 7d).

. Le conjoint et les enfants de moins de dix-huit ans ou à charge d'un ressortissant algérien établi en France reçoivent, sous réserve d'avoir satisfait aux contrôles médicaux d'usage et de produire une attestation de logement (délivrée par les autorités françaises), un certificat de résidence de même validité que celui dont est titulaire le chef de famille (art. 4 et 5).

(1) Ce certificat de résidence est renouvelé automatiquement pour une période portée à dix ans par l'échange de lettres franco-algérien du 3 décembre 1984.

. La durée de validité des certificats de résidence délivrés aux ressortissants algériens qui s'installent en France en qualité d'étudiants ou de stagiaires est d'un an renouvelable, de deux ans renouvelables pour les fonctionnaires ou agents d'organismes algériens et d'un an au plus pour les travailleurs saisonniers.

. Le séjour des malades algériens admis dans des établissements de soins français est limité à la durée du traitement, augmentée d'un délai de trois mois.

- L'article 9 pose le principe de la libre circulation des personnes entre l'Algérie et la France. Pour les courts séjours (ne dépassant pas trois mois), les ressortissants algériens sont, en effet, admis sans formalité, sur simple présentation du passeport.

- L'accord du 27 décembre 1968 établit des restrictions au droit de séjour en France de ressortissants algériens.

. Le renouvellement de certains certificats de résidence d'une durée de cinq ans peut limiter la validité de ceux-ci à une période qui ne saurait toutefois être inférieure à douze mois, quand le titulaire se trouve dans une situation de chômage involontaire depuis plus d'un an (art. 7).

. Le retrait des certificats de résidence concerne les ressortissants algériens considérés comme "oisifs", c'est-à-dire se trouvant en France sans emploi ni ressources depuis plus de six mois consécutifs (art. 10).

. Les certificats de résidence dont les titulaires ont quitté la France depuis plus de six mois consécutifs sont considérés comme expirés (art. 8).

Remarques : L'originalité des accords franco-algériens, par rapport aux conventions franco-marocaines et franco-tunisiennes précédemment commentées, est donc principalement qu'ils prévoient un système de contingentement de l'immigration algérienne en France, qu'ils ne subordonnent pas l'accès des ressortissants algériens au territoire français à l'existence d'un contrat de travail préalable (ce qui résulte du système de contingentement), qu'ils ouvrent très largement la possibilité pour les Algériens de bénéficier du système de soins français et qu'ils stipulent des conditions spécifiques de délivrance des titres de séjour.

b) L'évolution récente des accords France-Maghreb dans les domaines liés à l'immigration : la volonté de limiter les flux migratoires vers la France.

Votre rapporteur abordera le régime de circulation des personnes entre l'Algérie, le Maroc et la Tunisie d'une part et, d'autre part, la France, avant d'analyser les récents accords de séjour et d'emploi conclus entre ces pays et la France.

b1) Les modalités de circulation des personnes

- Les trois "accords sur le diptyque" de 1983

Trois échanges de lettres, entrés en vigueur le 1er juin 1984, ont été signés en 1983 avec l'Algérie (31 août 1983), la Tunisie (31 août 1983) et le Maroc (10 novembre 1983).

A quelques nuances près, ces trois accords stipulent des **conditions identiques d'accès au territoire français** pour les ressortissants des trois pays du Maghreb.

Se référant aux précédentes conventions de circulation des personnes conclues avec l'Algérie, le Maroc et la Tunisie, ces accords réaffirment le **principe de la libre circulation** entre ces pays et la France.

. Selon les échanges de lettres franco-tunisien et franco-marocain, les deux Parties conviennent de parvenir à un **"contrôle plus efficace des flux migratoires"**, en prévenant "l'entrée sur le territoire respectif des deux Etats, de personnes y recherchant un établissement en dehors des procédures fixées par les dispositions conventionnelles en vigueur" -c'est-à-dire, en termes moins choisis, des immigrés clandestins.

A cet égard, il convient de remarquer que, l'accord franco-tunisien de 1983, plus clair sur ce point que celui du 29 janvier 1964, vise expressément, en dépit de la réciprocité de ses stipulations, les **flux migratoires de la Tunisie vers la France**. Ainsi, les autorités tunisiennes s'engagent à "éviter que ne se mettent en route à destination de la France", des ressortissants tunisiens qui ne seraient pas soumis à l'obtention préalable d'un visa, dans les cas où celle-ci est exigée (point 2), et à faire en sorte que les transporteurs aériens et maritimes n'embarquent pas les ressortissants tunisiens qui ne posséderaient pas les documents exigés (point 3)..

. L'admission sur le territoire français est, dans le cas de courts séjours (moins de quatre-vingt dix jours), subordonnée à la présentation de trois documents : le passeport en cours de validité, une "carte de débarquement à deux volets dûment remplie", et dans le cas d'un voyage par voie aérienne, maritime ou ferroviaire, d'un billet de retour. L'annexe aux accords de 1983 précise que sur la carte de débarquement devront figurer notamment les renseignements suivants : éléments d'identité du voyageur et des enfants de moins de 16 ans qui l'accompagnent, adresses en France et dans les pays d'origine, numéro du passeport et motif du voyage.

Ces obligations ne concernent pas les ressortissants tunisiens, marocains et algériens titulaires d'un titre de séjour en France ou d'un récépissé de renouvellement. Le caractère logique de cette stipulation n'appelle pas de commentaire particulier. Sont également dispensés de ces formalités les titulaires d'un passeport diplomatique ou de service.

S'agissant de visites familiales ou privées, les ressortissants des trois pays du Maghreb sont tenus de présenter, outre les documents précédemment indiqués, une attestation d'accueil émanant de la personne chez laquelle ils se proposent de résider pendant leur séjour en France. Etablie sur papier libre, cette attestation, signée par l'hôte du visiteur tunisien, est certifiée conforme par l'autorité compétente française -c'est-à-dire le maire- ou par l'autorité consulaire du pays d'origine et dont dépend le domicile. Elle indique les nom et adresse du signataire et de son visiteur.

Enfin, les ressortissants des trois pays cosignataires de ces accords venant en France pour une hospitalisation sont soumis aux obligations de droit commun en matière de court séjour, auxquelles s'ajoute la nécessité d'être titulaire soit d'un document de prise en charge, soit d'une attestation consulaire française, soit d'un engagement d'admission dans un établissement privé.

. Les titulaires de passeports diplomatiques ou de service sont, de manière logique, dispensés des formalités précédemment évoquées.

. Les modalités concrètes d'application des "accords sur le diptyque" par les autorités frontalières françaises concernent notamment la vérification de la conformité des indications

d'identité portées sur la carte de débarquement avec celles qui figurent sur le passeport. Il appartient également à ces mêmes autorités de s'assurer que le passeport et les deux volets de la carte de débarquement portent un cachet mentionnant la date du passage du titulaire. En pratique, le premier volet de la carte de débarquement est remis au poste frontière d'arrivée, l'autre, conservé par le voyageur tunisien, est restitué au poste frontière de sortie, qui vérifie ainsi que la durée maximale de séjour autorisée a été respectée. Communiqués au fichier central de la police, les volets non rapprochés permettent de déclencher des recherches.

En outre, l'échange de lettres franco-algérien du 31 août 1983 précise que les autorités frontalières algériennes doivent vérifier que les ressortissants algériens effectuant une visite en France possèdent un passeport en cours de validité et un billet de retour. Elles doivent également "s'assurer de la validité du motif de voyage avancé par l'intéressé".

. Les trois "accords sur le diptyque" établissent les conditions de la circulation des ressortissants de ces trois pays à l'intérieur d'un espace constitué par les pays de la CEE et par la Suisse, auxquels s'ajoutent, selon l'accord franco-tunisien, la Norvège et la Suède. Les ressortissants algériens, marocains et tunisiens résidant régulièrement dans l'un de ces pays ont accès, pour un court séjour, au territoire français sur présentation de trois documents : le passeport en cours de validité, le titre de séjour délivré par les autorités du pays de résidence, et, dans le cas d'un voyage effectué par voie aérienne, maritime ou ferroviaire, du billet de retour. Le titre de séjour délivré par les autorités du pays de résidence se substitue donc à la carte de débarquement exigée pour l'accès des ressortissants tunisiens au territoire français.

Plus restrictif, l'accord franco-marocain du 10 novembre 1983 stipule que, si le titre de séjour a été délivré ou renouvelé pour une durée inférieure à un an, la carte de débarquement est maintenue parmi les formalités conditionnant l'accès des ressortissants marocains au territoire français.

- La remise en cause des "accords sur le diptyque" en 1986

Conformément à la faculté qui lui est reconnue par chacun des trois échanges de lettres de 1983 pour des motifs de sécurité publique, le gouvernement français a suspendu, à partir du 13 octobre 1986, les stipulations des accords franco-marocains et franco-tunisiens tendant à dispenser de visa les ressortissants marocains et tunisiens lors de leur entrée en

France. Cette mesure était motivée par la vague d'attentats terroristes perpétrés sur le territoire français en septembre 1986 (Avis du ministère des Affaires étrangères relatif à la suspension de certains engagements internationaux portant dispense de l'obligation de visa pour l'entrée en France - JO du 18 octobre 1986 p. 12604).

Quant aux stipulations de l'échange de lettres franco-algérien du 31 août 1983, elles ont été remises en cause en vertu d'un nouvel échange de lettres du 10 octobre 1986, par lequel les deux Parties sont convenues de la nécessité de rétablir les visas pour les courts séjours, en raison de "circonstances exceptionnelles" justifiant une "vigilance particulière" en matière de mouvement de personnes.

Toutefois, l'exigence de visa ne s'applique pas aux ressortissants algériens titulaires d'un certificat de résidence d'une durée supérieure à un an ou d'un récépissé de renouvellement.

*

* *

A titre de conclusion provisoire, votre rapporteur remarquera que les ressortissants de l'Algérie, de Tunisie et du Maroc bénéficient, s'agissant des formalités d'accès au territoire français, de conditions avantageuses par rapport aux formalités exigées des ressortissants des pays d'Afrique subsaharienne, et comparées au droit des étrangers en France tel qu'il résulte de l'ordonnance du 19 octobre 1945.

- Les ressortissants des trois pays du Maghreb sont dispensés de la condition relative aux garanties de rapatriement qui est stipulée dans toutes les conventions conclues avec les pays d'Afrique subsaharienne. La seule garantie exigée d'après les "accords sur le diptyque" est celle que constitue le billet de retour, qui donne la possibilité de falsifications aisées, et qui présente l'inconvénient de n'être opposable qu'aux visiteurs transportés par voie aérienne, maritime ou ferroviaire.

- Alors que le décret n° 82 - 442 du 27 mai 1982 subordonne l'admission de tout étranger effectuant une visite familiale ou privée à la production d'un certificat d'hébergement "signé par la personne qui accueille l'étranger", précisant les possibilités d'hébergement et revêtu du visa du maire de la commune de résidence du signataire après vérification par le maire de l'exactitude des mentions qui y figurent", les ressortissants algériens, marocains et tunisiens

relèvent du système de l'attestation d'accueil, qui obéit à une procédure beaucoup plus souple que celle du certificat d'hébergement.

En effet, l'attestation d'accueil est établie sur papier libre, et peut ne mentionner que l'identité et l'adresse de la personne accueillant le visiteur, ainsi que l'identité de celui-ci. En revanche, le certificat d'hébergement doit indiquer, en outre, le lien de parenté éventuel entre le signataire et la personne hébergée, et doit préciser les possibilités d'hébergement offertes au visiteur par son hôte, et sur lesquelles le maire effectue un contrôle.

Bien que la signature de la personne accueillant un ressortissant algérien, tunisien ou marocain soit, selon les échanges de lettres de 1983, "certifiée conforme" par le maire ou l'autorité consulaire du lieu de domicile, les accords sur le diptyque ne prévoient aucun contrôle des autorités françaises ou consulaires sur les conditions d'accueil.

b2) Les conventions relatives au séjour et à l'emploi des ressortissants algériens, marocains et tunisiens

A l'exception de la convention franco-algérienne du 27 décembre 1968, aucun des accords conclus avec l'un des trois pays du Maghreb n'envisageait, jusqu'à une date récente, les modalités de délivrance des titres de séjour auxquels ont vocation, sous certaines conditions, les ressortissants algériens, marocains et tunisiens, ni les conséquences de la possession de ces titres sur le plan de l'accès à l'emploi.

En revanche, l'accord franco-marocain du 9 octobre 1987 relatif au séjour et à l'emploi des ressortissants marocains en France, l'accord franco-tunisien du 17 mars 1988 en matière de séjour et de travail, ainsi que l'avenant du 22 décembre 1985 à la convention franco-algérienne du 27 décembre 1968 ont été établis dans le souci de déterminer les conditions de délivrance des titres de séjours et d'admission à l'emploi des ressortissants des pays cosignataires, et de tirer les conséquences des modifications intervenues, dans la législation française relative au séjour des étrangers, depuis les précédentes conventions.

Ces modifications concernent essentiellement le nombre des titres de séjour, ramené par la loi n° 84 - 622 du 17 juillet 1984 de trois à deux : un titre de séjour temporaire valable un an et une carte de résident d'une durée de validité uniforme de dix ans, auxquels elle a conféré la valeur de titres de travail correspondant. De plus, la loi du 17 juillet 1984 a défini des catégories d'étrangers ayant de plein droit vocation à recevoir une carte de résident. Chacun des accords

conclus en matière de séjour et d'emploi avec l'Algérie, la Tunisie et le Maroc abordent de manière similaire, sous réserve des inévitables nuances d'une convention à une autre, les trois points suivants : modalités de la délivrance des titres de séjour, conditions relatives au regroupement familial et définition des catégories ayant droit à une carte de résident de dix ans.

- L'avenant du 22 décembre 1985 à la convention franco-algérienne du 27 décembre 1968

. Etabli dans le but de "faciliter la promotion professionnelle et sociale des travailleurs algériens, d'améliorer leurs conditions de vie et de travail, et de favoriser le plein emploi de ces travailleurs qui résident régulièrement en France", l'avenant du 22 décembre 1985 met fin au système des contingentements hérité des premiers accords franco-algériens relatifs à l'immigration.

. Les stipulations de l'avenant du 22 décembre 1985 relatives à la délivrance des certificats de résidence, c'est-à-dire des titres de séjour, substituent aux certificats provisoires de neuf mois et aux certificats de résidence de cinq ou dix ans, résultant du dispositif antérieur, le régime suivant :

Certificats de résidence d'un an

- Les ressortissants algériens s'établissant en France au titre de salariés sont soumis au contrôle médical d'usage ; la délivrance du certificat de résidence, d'une durée d'un an renouvelable (et non plus de cinq ans) est subordonnée à la présentation d'un contrat de travail visé par les services du ministre chargé des travailleurs immigrés (art. 7b). L'obligation de présentation d'un contrat de travail est la conséquence de la suppression du système de contingentement.

- Les ressortissants algériens possédant des moyens d'existence suffisants reçoivent un certificat de résidence d'un an renouvelable (au lieu de cinq ans dans le régime résultant du texte de 1968), et portant la mention de "visiteur" (art. 7a).

- Les ressortissants algériens bénéficiaires du regroupement familial rejoignant un ressortissant algérien titulaire d'un certificat de résidence d'un an reçoivent un certificat de même durée (art. 7d).

- L'avenant de 1985 ajoute aux catégories ci-dessus les ressortissants algériens désireux d'exercer une activité professionnelle soumise à autorisation, qui relèvent d'un certificat de résidence d'un an renouvelable, portant expressément mention de cette activité (art. 7c).

Certificats de résidence de dix ans

- La délivrance de ceux-ci intervient, s'agissant des **ressortissants algériens exerçant une activité professionnelle ou justifiant de moyens d'existence suffisants**, en fonction de considérations relatives aux moyens d'existence et à l'activité professionnelle des ressortissants algériens concernés, et à condition que ces derniers aient résidé en France pendant trois années au moins (art. 7 bis).

. Le certificat de résidence de dix ans est de droit pour les ressortissants algériens satisfaisant à certains **critères familiaux** (conjoint algérien d'un citoyen français, enfant algérien à charge d'un ressortissant français, membres de la famille d'un ressortissant algérien titulaire lui-même d'un certificat de résidence de dix ans), **sociaux** (titulaires algériens d'une rente d'accident du travail servie par un organisme français et dont le taux d'incapacité dépasse 20 %), ou de **résidence en France** (ressortissants algériens justifiant de résider en France depuis qu'ils ont atteint l'âge de dix ans ou depuis plus de quinze ans) (art. 7 bis). Les critères exposés à l'article 7 bis du présent avenant sont très comparables aux critères résultant de l'article 10 de l'accord franco-tunisien du 17 mars 1988 (voir infra).

Les formalités relatives au **regroupement familial**, limitées par l'accord de 1968 à la production d'une attestation de logement et à un certificat médical, concernent, de manière plus restrictive, non seulement la production d'un certificat médical, mais aussi la justification de ressources stables et équivalentes au moins au salaire minimum légal, ainsi que d'un logement conforme aux normes retenues pour une famille française (art. 4 modifié).

L'avenant du 22 décembre 1985 stipule, par ailleurs, que les bénéficiaires du regroupement familial "sont mis en possession d'un certificat de résidence de même durée de validité que celui de la personne qu'ils rejoignent" (art. 4 modifié).

. La définition des six catégories ayant de plein droit vocation à recevoir un certificat de résidence valable dix ans résulte de l'article 7bis modifié de l'avenant de 1985.

Ces catégories sont établies en fonction de **critères familiaux** (conjoint algérien d'un ressortissant français, enfant algérien d'un ressortissant français s'il est âgé de moins de vingt et un ans ou à charge de ses parents, ascendants algériens d'un ressortissant français qui sont à sa charge, et membres de la famille

d'un ressortissant algérien titulaire d'un certificat de résidence de dix ans et qui sont autorisés à séjourner en France), sociaux (ressortissants algériens titulaires d'une rente d'accident du travail servie par un organisme français et dont le taux d'incapacité est d'au moins 20 %), et de durée de résidence en France (ressortissants algériens résidant en France depuis qu'ils ont atteint l'âge de dix ans, ou depuis plus de quinze ans).

- L'accord franco-marocain en matière de séjour et d'emploi du 9 octobre 1987

Signé le 9 octobre 1987, l'accord franco-marocain en matière de séjour et d'emploi n'est pas encore entré en vigueur, la partie marocaine n'ayant pas, à ce jour, déposé ses instruments de ratification.

. La délivrance des titres de séjour

Très comparable, bien que moins complet, à l'avenant franco-algérien du 22 décembre 1985, à l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968, l'accord franco-marocain du 9 octobre 1987 prévoit un système simplifié de titres de séjour, d'un ou dix ans.

- Titres de séjour d'un an

Les ressortissants marocains ne disposent pas, à la date d'entrée en vigueur du présent accord, d'un titre de séjour d'une durée minimale de trois ans, et désireux d'exercer une activité salariée en France reçoivent un titre de séjour d'un an renouvelable (portant la mention "salariée"), sous réserve d'avoir satisfait aux contrôles médicaux d'usage et d'être en possession d'un contrat de travail dûment visé (art. 3). Seuls les emplois salariés sont donc accessibles aux titulaires marocains d'un titre de séjour d'un an, alors que les ressortissants algériens qui se trouvent dans la même situation ont la faculté d'accéder à une profession réglementée, bénéficiant ainsi d'un statut plus souple sur le plan de l'emploi.

- Titres de séjour de dix ans

- Ont vocation à recevoir une carte de résident valable dix ans les ressortissants marocains résidant en France et titulaires, à la date d'entrée en vigueur du présent accord, d'un titre de séjour d'une durée minimale de trois ans. Cette carte est renouvelable de plein droit et, donne accès à toute profession, salariées ou non (art. 1), sous réserve de l'interdiction d'exercer une profession réglementée (art. 8).

- Les ressortissants marocains titulaires d'un permis de séjour d'un an et justifiant d'un séjour continu en France pendant trois années peuvent recevoir un titre de séjour renouvelable de dix ans, en fonction de critères relatifs à leurs moyens d'existence et de conditions d'exercice de leurs activités professionnelles (art. 3).

. Situation des bénéficiaires du regroupement familial

- Au regard du titre de séjour, les bénéficiaires du regroupement familial -conjoint et enfants mineurs dans le pays d'accueil- sont autorisés à résider en France dans les mêmes conditions que le parent qu'ils ont rejoint (art. 5).

- L'accès à une activité professionnelle de ressortissants marocains admis à rejoindre le titulaire d'un certificat de résident valable dix ans ont vocation à exercer toute profession, salariée ou non (art. 6).

Les ressortissants marocains admis à rejoindre le titulaire marocain salarié et titulaire d'un titre de séjour d'un ou dix ans sont autorisés à exercer une activité salariée sur présentation d'un contrat de travail.

. Catégories ayant vocation, de plein droit, à recevoir certificat de résidence valable dix ans

Contrairement à l'avenant franco-algérien du 22 décembre 1985, l'accord du 9 octobre 1987 ne précise pas quelles catégories ont droit, selon des critères sociaux, familiaux et de résidence en France, à une carte de résident.

L'article 9 du présent accord se référant à "la législation des deux états sur le séjour des étrangers sur tous les points non traités par l'accord", c'est l'ordonnance du 2 novembre 1945 -modifiée par les lois n° 84 - 622 du 17 juillet 1984, n° 86 - 1029 du 9 septembre 1986, et n° 89 - 548 du 2 août 1989-, qui semble s'appliquer aux ressortissants marocains. Ceux-ci bénéficient donc d'une définition très large des attributions de plein droit de la carte de résident, puisqu'aux catégories mentionnées par l'avenant franco-algérien précédemment évoqué s'ajoutent notamment les réfugiés et apatrides, les étrangers ayant servi dans une unité combattante de l'armée française ou d'une armée alliée, ainsi que les étrangers ayant servi dans la Légion étrangère.

. Votre rapporteur évoquera, pour être complet, l'**avenant du 12 février 1988** au protocole franco-marocain du 17 juillet 1963 relatif à la formation professionnelle des adultes, et qui réaffirme les droits des ressortissants marocains en matière d'emploi et de formation professionnelle et complète les stipulations du protocole du 17 juillet 1963, en les élargissant aux "domaines de l'emploi et de l'adéquation emploi-formation".

Cet avenant vise à améliorer la formation professionnelle des travailleurs marocains tant en France qu'au Maroc, et à assurer l'adéquation de celle-ci aux conditions des marchés du travail français et marocain .

A cet effet, il met en place une **coopération franco-marocaine en matière de formation professionnelle** (art. 13), qui s'appuie notamment sur des actions de formation en France de formateurs compétents dans les secteurs concernant les technologies avancées, sur l'envoi d'experts et de formateurs français au Maroc pour la formation des formateurs marocains, sur des échanges de personnels techniques et administratifs (art. 14), et sur un programme de coopération entre l'A.N.P.E. et les services marocains chargés de l'emploi (art. 19).

Le recrutement des stagiaires marocains est assuré par un examen de sélection organisé au Maroc et par un contrôle médical effectué sous l'égide de l'O.M.I. (art. 15), en fonction de disponibilités des organismes français concernés (art. 20).

Une précision est apportée par le présent avenant en ce qui concerne les **frais résultant du voyage de retour**. L'article 16 précise que le Gouvernement français prend en charge les frais de voyage entre le lieu du stage et le lieu d'embarquement en France, le Gouvernement marocain assumant les frais de voyage entre le lieu d'embarquement en France et le lieu de débarquement au Maroc (art. 16).

- **L' accord franco-tunisien en matière de séjour et de travail, du 17 mars 1988**

Entré en vigueur le 1er février 1989, il vise à "régler d'une manière favorable et durable", sur le plan de la **réciprocité**, la situation des ressortissants français en Tunisie et des ressortissants tunisiens en France, et se réfère dans son préambule à la convention de main-d'oeuvre du 9 août 1963.

. L'accord du 17 mars 1988 définit les modalités d'attribution des différentes catégories de titres réglementant le séjour en France des ressortissants tunisiens, ainsi que les conséquences de ces titres sur l'accès à l'emploi de leurs titulaires.

- Les titulaires d'un titre de séjour de trois ans au moins à la date d'entrée en vigueur du présent accord ont droit à l'attribution d'une carte de résident (valable dix ans), à l'expiration du titre qu'ils détiennent. La carte de résident autorise à exercer toute profession en France (art. 1).

- Les ressortissants tunisiens non titulaires du titre de séjour précédemment désigné, peuvent néanmoins recevoir un titre de séjour d'un an renouvelable (portant la mention "salarié"), à condition d'être en possession d'un contrat de travail et d'avoir satisfait à un contrôle médical.

Ce titre de séjour renouvelable confère le droit, après trois ans de séjour régulier, à l'attribution d'un titre de séjour de dix ans, renouvelable de plein droit, et qui permet à son titulaire l'exercice de la profession de son choix (art. 3).

- Les ressortissants tunisiens justifiant d'un séjour régulier de moins de trois ans conservent le bénéfice de l'ancienneté acquise en ce qui concerne la délivrance du titre de séjour de dix ans (art. 1).

. Les bénéficiaires du regroupement familial ont vocation aux mêmes conditions de résidence que la personne qu'ils ont rejointe (art. 5).

L'accès à l'emploi des bénéficiaires du regroupement familial dépend du titre de séjour du ressortissant tunisien qu'ils ont été admis à rejoindre. Ainsi, les conjoints et les enfants de moins de dix-huit ans de ressortissants tunisiens titulaires d'une carte de résident ou ont accès à tout emploi, salarié ou non (art. 6). Les conjoints et les enfants de moins de dix-huit ans de ressortissants tunisiens titulaires d'un titre de séjour d'un an ou d'un permis de séjour et de travail de dix ans, ont accès aux emplois salariés seulement, sur présentation préalable d'un contrat de travail dûment visé (art. 7).

. L'article 9 du présent accord indique quelles catégories de ressortissants tunisiens ont droit à un titre de séjour de dix ans en raison d'un lien de parenté avec un citoyen français et de critères sociaux. Il s'agit notamment des ressortissants tunisiens mariés depuis au moins un an à un citoyen français, des ascendants tunisiens d'un ressortissant français et de son conjoint, de ressortissants tunisiens père ou mère d'un enfant français et exerçant sur celui-ci l'autorité parentale, et de titulaires tunisiens d'une rente d'accident du travail servie par un organisme français (et dont le taux d'incapacité est d'au moins 20 %). A cette liste, très comparable à celle qui résulte de l'avenant franco-algérien du 22 décembre 1985, s'ajoutent bien évidemment le conjoint et enfants mineurs d'un ressortissant tunisien titulaire lui-même d'un titre de séjour de dix ans, et admis à le rejoindre au titre du regroupement familial.

. Enfin, l'accord franco-tunisien du 17 mars 1988 n'exclut pas, de même que l'accord franco-marocain du 9 octobre 1987, l'application, sur tous les points qu'il ne traite pas, de la réglementation propre aux deux parties relativement au droit de séjour des étrangers.

3. Le cas particulier des accords de retour-réinsertion

Conclu avec l'Algérie (18 septembre 1980), le Sénégal (1er décembre 1980), la Mauritanie (25 septembre 1986) et le Mali (17 décembre 1987), les accords relatifs au retour et à la réinsertion des immigrés complètent le dispositif interne d'aide au retour, initié par la circulaire ministérielle du 30 mai 1977, puis par le décret sur l'aide à la réinsertion du 27 avril 1984 et du 17 octobre 1987. Ces conventions s'ajoutent, par ailleurs, aux accords conclus par les entreprises elles-mêmes.

Votre rapporteur rappellera que, en vertu des décrets précités, les bénéficiaires de l'aide au retour peuvent recevoir :

- une aide publique, d'un montant de 20 000 F, à laquelle s'ajoutent les indemnités de déménagement et de voyage,

- une aide conventionnelle de l'U.N.E.D.I.C., égale aux 2/3 des droits acquis au titre de l'assurance-chômage en allocation de base et de fin de droits,

- une aide de l'employeur, d'un montant de 15 000 F. Réservée initialement aux étrangers salariés d'une entreprise ayant signé une convention avec l'O.M.I., l'aide au retour a été étendue par le décret du 17 octobre 1987 aux demandeurs d'emploi indemnisés depuis plus de trois mois.

a) Contenu des accords de retour réinsertion conclus avec des pays africains

a1) L'échange de lettres franco-algériennes du 18 septembre 1980 relatif au retour en Algérie des travailleurs algériens et de leur famille

Motivés par l'évolution de la situation économique et sociale en France, les engagements résultant de l'échange de lettres du 18 septembre 1980 tendent à mettre en oeuvre une "étroite coopération" franco-algérienne, en vue du retour volontaire et de la réinsertion en Algérie de travailleurs algériens et de leur famille.

La coopération franco-algérienne dans le domaine couvert par cet accord concerne trois secteurs privilégiés : la formation professionnelle, l'aide à la création d'entreprises en Algérie, ainsi que l'incitation au retour des travailleurs algériens.

. Coopération en matière de formation professionnelle (point I)

Conçue comme un "élément essentiel d'incitation au retour", la formation professionnelle sera, dans le cadre d'un programme bilatéral auquel se réfèrent les parties, assurée, tant dans des centres de formation spécialisés que dans des entreprises, à la fois en France et en Algérie.

Les engagements souscrits par les parties sont les suivants :

- le gouvernement algérien réserve, dans les centres de formation professionnelle, les "places nécessaires aux travailleurs algériens appelés à bénéficier du programme de formation" prévu par le présent échange de lettres, fournit les sites où seront édifiés les

centres de formation professionnelle, et assure le financement des dépenses de fonctionnement de ceux-ci ;

- Le gouvernement français prend en charge la rémunération des formateurs algériens et français, la mise au point des programmes de formation dispensés en Algérie, le financement de la construction et de l'équipement des centres de formation professionnelle, ainsi que la formation en France des futurs formateurs algériens.

. Coopération en matière d'aide à la création de petites entreprises en Algérie (point II)

- Des prêts français, garantis par le Trésor algérien et consentis à taux préférentiel, sont destinés à financer l'acquisition en France des matériels nécessaires à la création de petites entreprises, industrielles ou artisanales, par les bénéficiaires de l'aide au retour. Des prêts algériens s'ajoutent aux facilités accordées par la France.

- Le gouvernement français s'engage, en outre, à assurer la prise en charge des études de faisabilité et d'ingénierie préalables à la création d'entreprises.

. Mesures d'incitation au retour (point III)

Tant l'Algérie que la France s'engagent à accorder certains avantages aux travailleurs algériens ayant fait le choix du retour dans leur pays d'origine.

- Mesures d'incitation consenties par l'Algérie

La contribution de l'Algérie au programme d'incitation concerne des avantages en matière douanière, fiscale et d'accès au logement.

- Avantages accordés par la France

Attribués aux candidats au retour titulaires d'un certificat de résidence portant la mention "salarié", ces avantages visent la prise en charge des frais de voyage du travailleur algérien et de sa famille (composée de son conjoint et de ses enfants de moins de seize ans ou à charge, et établie en France), ainsi que le versement d'une allocation-retour. Celle-ci est égale, s'agissant des bénéficiaires ayant occupé un emploi salarié sans interruption

pendant six mois, à quatre fois le salaire net moyen mensuel perçu par les intéressés pendant les six mois précédant la demande d'allocation (ce qui représente une moyenne de 13 000 Francs environ).

Pour les travailleurs algériens ne répondant pas aux conditions d'emploi précédemment définies, l'allocation est définie en référence au salaire minimum garanti.

On remarquera que l'allocation-retour n'est cumulable, ni avec le prêt attribué pour la création de petites entreprises, ni avec le bénéfice d'une formation professionnelle.

a2) L'accord franco-sénégalais du 1er décembre 1980 relatif à la formation en vue du retour et de l'insertion dans l'économie sénégalaise des travailleurs ayant émigré temporairement en France

. Destiné à "organiser la coopération entre la France et le Sénégal en vue d'assurer (aux candidats au retour) une formation adaptée aux nécessités de leur réinsertion dans le développement économique et social du Sénégal" (art. 1), l'accord du 1er décembre 1980, entré en vigueur le 1er août 1982, concerne, conformément à la réglementation française, les ressortissants sénégalais volontaires.

. En fonction des besoins en formation transmis chaque année aux autorités françaises par le gouvernement sénégalais, les candidats au retour bénéficient d'une formation professionnelle, dispensée en France ou au Sénégal, correspondant aux priorités économiques de leur pays (art. 2).

. Les modalités précises du **financement de ces actions de formation** résultent de l'article 6 de la convention du 1er décembre 1980. Incombent à la Partie française la rémunération des stagiaires ainsi que les frais de formation. S'agissant des frais de voyage des travailleurs et de leurs familles, ils sont pris en charge par l'employeur depuis le lieu du domicile en France jusqu'à Dakar, à moins d'un arrangement différent entre les Parties.

Une stipulation originale du présent accord consiste en l'attribution de **prêts du gouvernement français** au gouvernement sénégalais, "en vue de concourir au financement de certains équipements liés à l'installation des travailleurs" (art. 7).

. Un arrangement administratif franco-sénégalais fait à Dakar le 7 mai 1987, dans le cadre des réunions de la commission mixte prévue par l'article 8 de l'accord du 1er décembre 1980,

concerne l'amélioration de l'information des ressortissants sénégalais en France sur les conditions de leur réinsertion économique et sociale dans leur pays d'origine.

a3) L'accord franco-mauritanien sur l'aide à la réinsertion dans l'économie mauritanienne des travailleurs ayant émigré en France (26 septembre 1986)

. De manière originale, l'accord franco-mauritanien du 26 septembre 1986 réserve le bénéfice de ses stipulations aux **Mauritaniens volontaires**, de plus de dix-huit ans, titulaires d'un titre de séjour en cours de validité valant autorisation d'exercer une activité professionnelle salariée en France.

Sont donc exclus du dispositif de réinsertion les ressortissants mauritaniens pouvant de plein droit obtenir une autorisation de travail en raison de leur situation personnelle, et ayant vocation à recevoir un titre de séjour dans le cadre du regroupement familial (art. 2).

. L'article 3 du présent accord renvoie au dispositif français de réinsertion tel qu'il résulte de la réglementation interne française et, notamment, aux avantages suivants :

- financement des frais de formation,
- prise en charge des frais de déménagement et de voyage, pour le bénéficiaire de la réinsertion et pour les membres de sa famille résidant en France,
- financement des biens d'équipement destinés à la réalisation du projet de réinsertion (art. 3).

. Les engagements souscrits par la France concernent la mise en oeuvre de **stages de formation professionnelle** adaptés aux besoins de l'économie mauritanienne, conformément aux stipulations habituellement retenues par les conventions de même nature (art. 4). De plus, la France s'engage à envisager l'**extension du bénéfice des mesures d'aide au retour-réinsertion aux travailleurs mauritaniens en situation de chômage**, alors même que la convention franco-mauritanienne est antérieure de plus d'un an au décret du 17 octobre 1987 précédemment évoqué (art. 3).

. Les engagements souscrits par les deux Parties visent les **avantages douaniers et fiscaux** qu'il convient de consentir aux candidats mauritaniens au retour afin de faciliter la réinsertion de ceux-ci, s'agissant notamment de l'importation de véhicules et de

biens permettant la création de petites entreprises. Quant au gouvernement mauritanien, il lui appartient de faciliter l'attribution de terrains pour l'établissement des entreprises (art. 5).

. L'engagement souscrit par les candidats mauritaniens au retour concerne la restitution, à l'issue des formalités préalables au retour, de leur titre de séjour, comme une autorisation de séjour en France valable deux mois (art. 7).

. Diverses stipulations visent à rendre systématiques les échanges d'informations entre autorités françaises et mauritaniennes, sur les possibilités et les conditions d'emploi en Mauritanie, sur les besoins de l'économie mauritanienne en matière de création d'emplois (art. 8) et sur le volume et la nature des stages proposés (art. 9).

a4) L'accord franco-malien sur l'aide à la réinsertion dans l'économie malienne des travailleurs ayant émigré en France (17 décembre 1987)

. Beaucoup moins complète que les précédents, l'accord franco-malien se borne à préciser que "le retour des travailleurs maliens est volontaire" et à se référer à la législation française en vigueur (art. 1).

. Les engagements souscrits par les Parties concernent la concertation franco-malienne sur l'organisation de stages professionnels conformes aux priorités économiques du Mali (art. 2), les avantages douaniers et fiscaux (s'agissant notamment d'importations de biens d'équipement et de véhicules) qu'il est convenu d'accorder aux travailleurs maliens afin de faciliter leur réinsertion (art. 3), et l'information des candidats au retour-réinsertion, sur les possibilités et les conditions d'emploi au Mali (art. 4).

. Enfin, le gouvernement malien s'engage à favoriser l'acquisition de terres pour ses ressortissants se réinstallant dans l'agriculture (art. 3).

On remarque que l'accord franco-malien ne comporte aucune stipulation précise en matière de financement.

b) Ebauche de bilan des accords de retour-réinsertion

Etant donné la difficulté que présente le suivi des projets des candidats à la réinsertion, la tentative d'évaluation ci-après expose les **données statistiques** relatives au retour-réinsertion. Il est, par ailleurs, impossible de fournir un bilan détaillé de l'application de chacune des conventions précédemment analysées, dont les bénéficiaires sont inclus dans les statistiques générales sur le retour.

. Au 30 juin 1989, près de 30 482 ressortissants étrangers auraient bénéficié des aides à la réinsertion, sur les 33 295 demandes déposées. Celles-ci ont entraîné le départ de quelque 69 626 personnes.

Très attractif pendant les premières années (13 873 étrangers ont bénéficié d'une aide au retour pour la seule année 1985), le nombre de bénéficiaires s'est réduit jusqu'à se limiter à 2 000 étrangers en 1988.

. Les **caractéristiques des bénéficiaires** de l'aide au retour sont les suivantes :

- une prédominance masculine très nette (28 644, soit 94 %),
- l'importance des effectifs employés en France dans la construction automobile (9 038, soit 32,6 %),
- la grande concentration des bénéficiaires dans l'Ile-de-France (10 678, soit 35,03 %),
- la longue durée du séjour en France précédant le retour : 70,45 % de bénéficiaires ont résidé entre 11 et 20 ans en France,
- et, enfin, la jeunesse des bénéficiaires : 56 % d'entre eux, en effet, appartiennent à la tranche d'âge de 35-45 ans.

. Compte tenu des membres des familles qui retournent dans le pays d'origine avec le travailleur bénéficiant d'une aide à la réinsertion, le nombre moyen de retours par dossier semble être de 2,28.

La répartition par nationalités des bénéficiaires fait apparaître une très forte représentation des travailleurs maghrébins : 18 087, soit 59,34 %, parmi lesquels on compte 12 466 algériens (40,90 % des bénéficiaires du dispositif d'aide au retour), 3 945 marocains (12,94 %) et 1 676 tunisiens (5,50 %).

Parmi les ressortissants des pays d'Afrique subsaharienne, il semble que les travailleurs maliens, sénégalais et mauritaniens, dont les gouvernements ont conclu un accord de réinsertion avec la France, soient les plus nombreux à bénéficier du dispositif de retour-réinsertion et, par conséquent, que de telles conventions exercent une nette influence sur la décision de retour.

*

* *

Le manque de cohérence entre les conventions concernant l'entrée et le séjour, leur inadaptation aux réalités actuelles, ainsi que la disparité de plusieurs d'entre elles avec le droit commun, pourraient justifier qu'elles soient suspendues. Certaines de leurs dispositions les plus essentielles le sont d'ailleurs de facto avec le rétablissement des visas.

La longue Histoire qui nous lie aux pays en cause ne sera jamais achevée. Elle peut être porteuse d'une ambition conforme à la géographie et à la démographie.

Ces conventions doivent être maintenues mais révisées, compte tenu que la France n'est plus un pays d'appel de main-d'oeuvre. Il est nécessaire de leur substituer des conventions empreintes d'un même désir de construire l'avenir, et qui soient soumises à la ratification des Parlements respectifs. Le pouvoir exécutif possède de très larges prérogatives dans la démarche diplomatique mais il ne doit pas sacrifier le fond à la forme. Il est de l'intérêt commun d'établir un dialogue avec les Parlements siégeant de part et d'autre de la Méditerranée qui les unit plus qu'elle ne les sépare.

Les engagements du passé n'en doivent pas moins être tenus. Les ambassadeurs du Maghreb ont souligné des défaillances de la Partie française, notamment en matière de formation professionnelle. Notre pays a dans ce domaine un retard qu'il se doit de combler.

La France a également à établir une oeuvre de solidarité dans les pays les plus démunis, afin que leur population n'ait plus les mêmes raisons de les quitter.

Les conventions sont également la seule possibilité de mise en place de plans de retour au pays natal de ceux des immigrés qui ne sont pas tentés par une installation définitive en France. Le problème a été trop souvent posé dans une optique strictement financière alors qu'il appelle un approfondissement des rapports humains.

4. Les propositions de la mission en matière de service national des doubles-nationaux, d'investissements privés et de création d'emplois à l'étranger

a) Le service national des doubles-nationaux franco-tunisiens et franco-algériens

Les remarques exposées par votre rapporteur sur les accords franco-tunisien du 17 juin 1982 et franco-algérien du 11 octobre 1983, et sur les conditions de l'exercice des obligations militaires par les doubles-nationaux franco-algériens et franco-tunisiens, appellent les suggestions suivantes :

1) Renégocier les accords précités en vue d'atténuer le caractère dérogatoire de la situation des doubles-nationaux concernés.

- A cet effet, votre rapporteur propose de **supprimer les avantages dont bénéficient les intéressés en matière de mobilisation et de réserve, et d'intégrer aux accords franco-algérien et franco-tunisien une stipulation étendant ces obligations aux doubles-nationaux franco-algériens et franco-tunisiens, sur le fondement de l'Etat de résidence.**

- D'autre part, votre rapporteur suggère de **lier nationalité et service national et, à cet effet, de poser l'obligation, pour les doubles-nationaux, du choix de leur nationalité à l'issue de leur service national, en précisant que ce choix peut ne pas porter sur l'Etat où a été effectué le service national. Cette disposition permettrait aux doubles-nationaux déçus par les conditions dans lesquelles ils ont fait leur service militaire en Algérie de manifester leur attachement à la France. Néanmoins, votre rapporteur est conscient que cette proposition implique une révision du dispositif conventionnel auquel la France est partie, s'agissant du service militaire des doubles-nationaux.**

2) Réaménager les conditions du service national en France des jeunes Français d'origine maghrébine, par la prise en compte systématique, dans l'organisation du service national, des priorités des doubles-nationaux franco-algériens et franco-tunisiens, en vue de privilégier l'intégration de ceux-ci et

d'encourager ceux-ci à effectuer leur service national en France.

- La sensibilisation du personnel chargé de l'encadrement des appelés aux contraintes spécifiques des musulmans pourrait, par exemple, être améliorée.

- De même, il paraît nécessaire de privilégier les affectations des intéressés en fonction de l'intérêt de celles-ci sur le plan de la formation professionnelle.

- Cependant, il conviendrait de prendre garde à ne pas donner l'impression aux recrues françaises d'être désavantagées par rapport aux appelés musulmans dont le service serait, le cas échéant, aménagé pendant le Ramadan, ou dont les affectations pourraient présenter un intérêt supérieur.

- Une solution envisageable pourrait résider dans l'invention, au profit des jeunes Maghrébins soumis aux obligations du service national, d'un service adapté inspiré de celui qui existe dans les Dom-Tom, et qui permet l'accomplissement de certains travaux d'intérêt général. Cette solution, dont l'étude peut, certes, être envisagée, présenterait toutefois l'inconvénient majeur d'accroître le caractère dérogatoire de la situation des doubles-nationaux franco-algériens et franco-tunisiens, alors qu'il importe de mettre en oeuvre tous les moyens disponibles en vue de l'intégration des jeunes Français d'origine maghrébine.

b) Investissements privés et création d'emplois à l'étranger

De nombreux intervenants auditionnés dans le cadre de la mission d'information sont convenus de la nécessité d'augmenter les investissements privés étrangers dans les pays sensibles sur le plan migratoire.

En effet, le ressort des motivations du candidat à l'émigration réside, dans la plupart des cas, dans le chômage auquel il est confronté dans son pays. C'est pourquoi il importe de **promouvoir les initiatives susceptibles de créer des emplois dans les pays sensibles sur le plan migratoire** afin de juguler la tentation bien compréhensible que constitue, pour les ressortissants de ces pays, l'émigration.

A cet égard, les crédits de coopération, dans leur conception classique, aboutissent trop souvent à mettre sous perfusion des économies auxquels il convient, au contraire, de donner

les moyens du dynamisme et de l'initiative économiques, en vue de favoriser leur développement à long terme.

Les investissements privés en Afrique doivent donc constituer un axe véritablement privilégié d'une politique de l'immigration en amont du processus.

Les initiatives des pays désireux de promouvoir un environnement, notamment juridique, propice aux investissements étrangers (1) doivent être, au niveau national, complétées par des mesures d'encouragement et de garanties adaptées aux contraintes des investisseurs.

● Assortir les investissements français en Afrique de garanties et d'avantages incitatifs

Certes, il peut paraître paradoxal de préconiser une intervention publique systématique, en vue de protéger les investissements privés. Néanmoins, tant l'enjeu du développement de ceux-ci pour la limitation des flux migratoires à venir, que les risques courus par les investisseurs français en Afrique -risques qui expliquent l'actuel désengagement de ceux-ci dans des proportions inquiétantes- justifient, de la part des autorités françaises, une démarche protectrice.

Ainsi, votre rapporteur suggère la création d'un **fonds public de garantie des investissements privés en Afrique** (tant au Nord qu'au Sud du Sahara), qui couvrirait l'ensemble des risques -commerciaux et politiques- courus par les investisseurs, qu'il s'agisse du rapatriement de leurs capitaux et revenus, de la libre jouissance de leurs avoirs, ou du remboursement de leurs créances.

Ce fonds témoignerait de la spécificité de la place de l'Afrique parmi les partenaires des entreprises françaises. Il compléterait donc l'action entreprise dans le cadre de l'A.R.I.A. (Assurance du risque des investissements en Afrique), dans le domaine des pays relevant du champ de compétence du ministère de la coopération et du développement (c'est-à-dire certains pays d'Afrique subsaharienne de l'Océan indien et des Caraïbes), en faveur des banques africaines et au bénéfice des investissements effectués par les PME nationales.

Le fonds de garantie envisagé par votre rapporteur ferait l'avance, aux investisseurs français lésés, des fonds par eux engagés en Afrique, leur évitant ainsi d'attendre de remboursements rendus

(1). Voir en annexe les fiches propres à la loi algérienne sur la monnaie et le crédit du 26 mars 1990, et la lettre royale sur l'investissement, promulguée par le gouvernement marocain.

aléatoires par une application souvent peu scrupuleuse de conventions bilatérales de garantie des investissements.

C'est au fonds public de garantie des investissements privés en Afrique qu'incomberait la négociation, avec les autorités locales, de l'apurement des contentieux. Cet organisme éviterait que se répètent les navrantes péripéties que connaissent nos entreprises dépossédées notamment par des mesures de nationalisation, dans des pays tels que le Bénin ou le Zaïre, et dont les créances ne sont souvent recouvrées qu'au terme de délais incompatibles avec les contraintes d'une entreprise privée (1).

Qui sait si, une fois directement impliqué dans le recouvrement de ces créances, l'Etat n'imputerait pas celles-ci sur les aides financières accordées aux pays débiteurs au titre de la coopération, au mépris, le cas échéant, des règles de comptabilité publique qu'il oppose actuellement à ceux qui lui suggèrent cette solution ?

Il est incontestable que les garanties ainsi attribuées aux investisseurs français en Afrique seraient de nature à lever l'une des raisons du désengagement des entreprises françaises d'Afrique qui tiennent à l'absence de sécurité des situations juridiques dans de très nombreux pays.

- D'autre part, il pourrait être envisageable d'imaginer des avantages spécifiques, accordés par exemple sous la forme de privilèges fiscaux, aux investisseurs français contribuant à créer des emplois en Afrique dans des secteurs adaptés aux nécessités du développement africain.

Cet aspect incitatif du dispositif d'encouragement aux investissements français en Afrique, dont votre rapporteur suggère la création, devrait répondre à des conditions strictes. Les critères pris en compte lors de l'attribution de ces avantages, définis conjointement avec les pays concernés, tiendraient au nombre d'emplois locaux créés et au secteur concerné par l'opération envisagée.

En conclusion sur ce point, votre rapporteur ne peut omettre de rappeler qu'une condition essentielle, tant du développement proprement dit que de l'expansion des investissements, réside dans le caractère plus ou moins démocratique des régimes des pays considérés. Or, un moyen d'encourager la démocratie africaine, au Nord comme au Sud, consiste à favoriser les

(1). Ainsi, les entreprises françaises nationalisées dans le cadre de la politique de Zaïrianisation (1973-1974) ne recouvreront leurs créances qu'à partir de 1991, après qu'un accord franco-zaïrois, conclu en 1988, aient fixé les conditions du remboursement des créances zaïroises, et qu'une loi de juin 1990 aient déterminé les modalités de la répartition des quelque douze millions de francs rétrocédés.

mécanismes de l'économie libérale et, par conséquent, à privilégier l'implantation d'entreprises étrangères susceptibles, par effet de contagion, de développer les comportements libéraux.

● **Réaménager les modalités de l'aide au retour dans un sens plus nettement favorable à la réinsertion professionnelle des intéressés dans leur pays d'origine**

L'allocation attribuée aux candidats au retour, en application des dispositions réglementaires de retour-réinsertion, ne semble pas de nature à inciter les bénéficiaires à créer des emplois dans leur pays d'origine.

● **A cet égard, la convention franco-algérienne de retour-réinsertion de 1980, en créant une allocation-retour non cumulable avec les autres modalités de l'aide -stages de formations professionnelle et aide à la création d'entreprise- comporte le risque d'un "effet pervers" susceptible de vider de sens des stipulations sensées favoriser une réinsertion professionnelle des émigrés dans des conditions compatibles avec les priorités du développement algérien. Ce défaut de l'accord franco-algérien est particulièrement regrettable, étant donné que l'évolution de la législation algérienne, dans un sens qui semble moins défavorable aux initiatives économiques privées, aurait pu permettre enfin l'application des clauses de l'accord de 1980 relatives à l'aide à la création d'entreprise ...**

● **Par ailleurs, les engagements conventionnels évoqués au début de ce rapport relatifs à la formation professionnelle et à l'aide à la création d'entreprise des candidats au retour paraissent à votre rapporteur relever d'une conception de l'aide au retour compatible avec les impératifs du développement, et méritent d'être prolongées par les mesures véritablement incitatives.**

● **Votre rapporteur propose en conséquence de mettre en place un dispositif équivalent aux plans épargne, assortis d'avantages à déterminer, et dont le capital pourrait être soit récupéré par le titulaire (ou par ses ayants-droit) au moment de son départ de France, soit assorti d'un prêt destiné à financer une entreprise, un commerce, ou un logement dans le pays d'origine. Ce dispositif ne serait pas nécessairement moins coûteux que le système d'allocations actuellement en vigueur, mais présenterait le mérite de favoriser tant le développement des pays concernés que la réinsertion sociale et professionnelle des bénéficiaires.**

D. LES PROPOSITIONS DE LA MISSION EN MATIERE D'ENTREE, DE SEJOUR ET DE DEPART FORCE DES ETRANGERS

Le court terme devrait être de la compétence du Gouvernement, le long terme, de celle du Parlement. La Constitution ignore cette distinction. Il faut donc la modifier pour qu'elle puisse jouer, non pas d'une manière générale, mais spécialement en matière d'immigration. Celle-ci en effet a été trop longtemps appréciée dans ses effets immédiats, alors que ses conséquences les plus fâcheuses sont lointaines.

L'expérience prouve que "le débat idéologique sur l'immigration n'atteint pas son paroxysme lorsque les flux sont les plus élevés, mais plusieurs années plus tard, après que les pouvoirs publics aient restreint l'accueil" (1).

Cette proposition de révision constitutionnelle sera exprimée en conclusion du présent rapport.

Compte tenu de l'intégration européenne, telle qu'elle est déjà connue et prévisible, dans le cadre communautaire. Compte tenu aussi de l'évolution encore imprécise de l'Europe de la CSCE, le temps est venu d'une discussion autour d'un projet abrogeant l'ordonnance de 1945.

Le nouveau texte reprendrait sans doute beaucoup de ses dispositions, mais il présenterait des options plus claires tenant compte de la nouvelle coopération internationale. Il aurait l'avantage non négligeable de mobiliser les représentants de la Nation, non autour de slogans, mais sur des dispositions législatives porteuses de principes nouveaux. Ils n'ont pu s'exprimer jusqu'à maintenant que dans le cadre de tables rondes ou de débats d'orientation. Ils ne sont pas des conseillers du pouvoir exécutif qui sollicitent leur avis. Dans un domaine aussi grave, ils doivent exercer leurs responsabilités devant le peuple français.

Dans son élaboration le projet pourrait notamment prendre en compte :

- le poids nouveau des phénomènes migratoires dont le présent rapport a souligné quelques uns des aspects,

(1) Patrick WEIL - La politique française d'immigration : au-delà du désordre

- la nécessité de remplacer le statut de l'immigré dont on connaît les regrettables imprécisions par un statut de l'immigrant,

- les modalités de contrôle permanent des flux par le Parlement.

La règle devrait être que l'immigrant n'est accepté que dans la mesure où sa démarche correspond à un intérêt précis de notre pays. L'impact de son admission devrait être analysé *réalablement*. Sans porter de jugement sur le passé, les Français comprendront-ils enfin que certains des effets d'une immigration non-contrôlée, qu'ils déplorent actuellement, pouvaient être prévus ?

Cette attitude n'est en rien contraire à l'esprit de générosité qui appartient à la tradition de notre pays, mais qui a d'autres occasions de se manifester. La faculté d'immigrer serait subordonnée à la rencontre d'un besoin et d'une espérance. A un contrôle strictement policier serait substituée une gestion a priori du problème qui entre déjà en grande partie dans les compétences de l'O.M.I. Il appartiendrait à d'autres instances d'apprécier au cas par cas l'impact d'une installation longue ou définitive.

La discussion d'un projet de ce type suppose l'abandon du discours selon lequel il n'y aura plus jamais d'immigration. A cette pétition de principe, il faut préférer une réflexion sur la maîtrise de flux que l'on sait inévitables.

Avant d'en arriver à cette discussion, il convient de colmater rapidement les brèches les plus apparentes du système actuel. Des défaillances évidentes se manifestent en effet à l'entrée sur le territoire, en matière de départ forcé de l'étranger, de délivrance de visa, de certificat d'hébergement et de dérive du droit d'asile.

Les propositions qui seront développées ci-dessous s'ajoutent à celles déjà présentées lors de l'analyse des conventions bilatérales dont il apparaît que la plupart d'entre elles sont désuètes.

1. L'entrée sur le territoire

La mission a entendu lors de ses déplacements les directeurs régionaux de la P.A.F. Il n'est pas possible d'exiger de leurs faibles effectifs un contrôle approfondi de chaque étranger arrivant

sur le territoire national, celui-ci provoquerait d'ailleurs des files d'attente qui seraient mal supportées.

Le contrôle aux frontières externes permettra une plus grande concentration. Il est prévu à des points de passage obligatoires. Il serait souhaitable que les attributions des polices de l'espace Schengen répondent à une même vision juridique. Il paraît anachronique que la P.A.F. n'ait pas le droit de fouille, cette subtilité juridique étant surmontée par le concours de la douane lorsque cela lui paraît être nécessaire.

D'autre part, la France est un des rares pays où les passagers se présentent en désordre aux guichets de contrôle des portes de sortie des aéroports. Pour un meilleur contrôle et par respect de la vie privée, il serait normal d'établir l'obligation de ne pas franchir, avant son tour, une ligne tracée sur le sol.

Les membres de la P.A.F. ont un rôle trop important pour les transformer en guichetiers tamponnant des passeports. Des composteurs fixes pourraient utilement les remplacer pour imprimer sur le passeport la date d'entrée dont il faut ensuite tenir compte pour apprécier l'expiration d'un visa.

Des lecteurs optiques devraient être confiés aux agents de la P.A.F. pour leur permettre de lire les codes barres figurant sur les étiquettes auto-collantes dont les visas seront pourvus lors de leur édition.

Enfin, il n'apparaît pas que la sécurité et le contrôle aient été dans le passé les préoccupations essentielles des architectes chargés de la construction des aéroports. Les conditions de travail des agents de la P.A.F. s'en trouvent affectées. Il conviendrait de les améliorer.

Parce que le contrôle à l'entrée présentera toujours des lacunes il est nécessaire d'être particulièrement exigeant sur l'efficacité des procédures de départ forcé.

2. Le départ forcé

Il est toujours anormal qu'une décision administrative ou un jugement ne soit pas exécuté. Cette inexécution participe aux doutes que leurs institutions inspirent aux Français. Elle est encore plus vivement ressentie lorsqu'elle concerne le départ du territoire national d'un étranger en situation irrégulière, ou délinquant. Ses

conséquences sont amplifiées par la rumeur et alimentent la xénophobie.

Selon la pensée du Cardinal de Retz : "Les lois désarmées tombent dans le mépris".

Il existe trois procédures, que nous avons décrites, et qui conduisent au même résultat. Ce sont la reconduite à la frontière, l'interdiction du territoire, et l'expulsion. Elles correspondent à des compétences différentes qu'il y a lieu de maintenir mais il serait préférable de leur donner un même nom correspondant aux effets recherchés.

Malheureusement, le taux d'inexécution de ces mesures est élevé, ce qui leur enlève leur caractère effectif et exemplaire. La responsabilité n'en incombe pas aux services de Police dont la mission a connu les efforts et les déceptions.

L'impossibilité d'exécution se traduit par quelques mois de prison supplémentaires, une assignation à résidence, la disparition de la personne indésirable dans la clandestinité. Le paradoxe est que certains délinquants ayant purgé leur peine et dont le départ était éminemment souhaitable, se trouvent dans la même situation que s'ils avaient été naturalisés.

Cela est d'autant plus choquant que les mesures dont l'inexécution est si souvent flagrante, sont entourées de nombreuses garanties, inspirées par le respect des Droits de l'Homme. Elles fondent l'état de Droit dans notre pays. Elle constituent une sorte d'habeas corpus de l'étranger dont la mission au cours de ses déplacements a vérifié qu'il était respecté. On peut dire que les expulsés de logements d'habitation sont traités avec moins d'égards.

Dans les faits la reconduction à la frontière n'est qu'un premier stade dans l'éloignement effectif de l'étranger qui est l'objet de la mesure. Elle est une condition nécessaire mais rarement suffisante. Elle repose sur l'idée fausse de frontières infranchissables ouvertes en quelques rares endroits sur un néant juridique, où l'étranger serait rejeté. Cette image est contraire à la réalité.

Au-delà du no man's land, s'il existe, il y a un autre poste frontière avec ses propres contraintes.

L'expérience prouve qu'il est nécessaire de procéder à la reconduite avec escorte dans le pays d'origine. Sauf dans les cas, malheureusement fréquents, d'une incertitude au sujet de l'origine, les obstacles ne sont pas juridiques mais matériels.

L'Etat renonce actuellement à l'exécution si les organismes de transport du secteur privé lui refusent son concours. Il serait normal qu'il utilise les moyens de la puissance publique pour que force reste à la loi. Ces moyens sont d'abord diplomatiques. Il dispose aussi de navires et d'avions. L'armée en temps de paix assure souvent des missions de service public. Dans le bilan que le gouvernement aurait à présenter chaque année ne devrait figurer aucune inexécution qui ne soit justifiée par des circonstances humanitaires.

L'acte complémentaire à l'accord de Schengen présente une vision réaliste du problème en employant à ce sujet l'expression "éloignement du territoire national". Elle pourrait être utilisée pour chacune des trois procédures qui poursuivent un objectif commun.

3. Les moyens des consulats

Ces moyens doivent être accrus. Nous avons vu l'indéniable progrès que constitue le système de traitement automatisé "Mondial Visa". Son efficacité sera subordonnée à l'exactitude des informations qui lui seront fournies. Leur vérification exigera un personnel qualifié.

L'identification par rapport à l'état d'origine pose fréquemment des problèmes. Dans des pays où l'usage du prénom prévaut sur celui du nom, dans d'autres où la filiation se fait par rapport à l'appartenance à un groupe ou à un village, le seul signe distinctif valable est l'empreinte digitale. Il ne serait pas anormal de l'exiger, d'une manière générale, comme condition de la demande de visa. Cela est déjà le cas pour les demandeurs d'asile. Dans le cadre de l'expérimentation des nouvelles cartes d'identité qui a lieu dans les Hauts de Seine, elle est exigée de nos nationaux.

La lutte contre l'immigration clandestine exige une vigilance en amont.

Un chiffre a été communiqué à la mission par la préfecture de police de Paris : 40 % des demandes d'asile enregistrées dans la Région parisienne (80 à 90 % étant, on le sait, des "demandes d'asile économique") émanent de "touristes" ayant obtenu à ce titre un visa délivré par le consulat de France de leur pays d'origine. Ce constat doit faire réfléchir. Est-il si délicat pour les services consulaires de distinguer le vrai touriste (qui doit être en état de

produire des attestations probantes à cet égard) du candidat à l'asile économique...?

La politique commune à l'égard des visas pronée par la Communauté Européenne ne doit pas être un cadre purement formel. Elle doit se traduire sur le terrain par une étroite coopération entre les consulats concernés.

4. Les certificats d'hébergement

Il faut reconsidérer le sens et les conditions de délivrance des certificats d'hébergement. Dans le circuit qui précède la délivrance du visa, le certificat d'hébergement joue un rôle essentiel. Il déterminera la décision du consul.

Nous nous sommes faits l'écho des réactions des maires à son sujet telles qu'elles résultent de leurs réponses confidentielles au questionnaire du Sénat. Depuis, bien d'autres opinions ont été exprimées dans la presse.

Il en est ainsi de celle du Maire de Sartrouville qui déclare :

"Mon rôle se limite à certifier conforme la signature de l'hébergeant même si j'estime qu'il est curieux qu'un couple qui vit avec cinq gosses dans un F4 reçoive deux touristes".

L'unanimité semble s'être faite aujourd'hui sur la nécessité de modifier une réglementation qui constitue peut-être le principal facteur de l'immigration clandestine.

Le maire devrait avoir l'obligation de s'assurer de la possibilité réelle d'hébergement de l'accueillant.

Il devrait aussi pouvoir vérifier que le visiteur est reparti chez lui. Il serait opportun de prévoir la remise d'une attestation de départ aux services municipaux. L'étranger serait présumé en situation irrégulière si cette attestation n'était pas remise dans le délai prévu, soit par lui-même, soit par son hôte. Celui-ci engagerait sa responsabilité pénale en cas de fraude.

Peut-être l'institution d'un système de caution pourrait-il également porter des fruits ? La libération de la caution interviendrait lors de la remise de l'attestation de départ.

On ne peut enfin que préconiser l'unification du régime des visites privées. Rien ne justifie que certains étrangers fassent certifier par leurs propres consulats des attestations sur papier libre, alors que d'autres doivent se procurer des formulaires soumis ensuite au visa du maire. La suspension des conventions bilatérales permettrait cette uniformisation.

Beaucoup de maires souhaiteraient avoir un rôle dans la procédure de regroupement familial. Il serait normal qu'ils soient consultés pour avis par la D.D.A.S.S. d'autant plus qu'ils peuvent en certains cas faire des propositions qui permettent d'améliorer les conditions d'accueil. Le silence pendant plus de trente jours du centre régional de l'O.M.I. consulté par la D.D.A.S.S., laisse présumer des conditions de logement et de ressources satisfaisantes. Cette règle devrait être revue.

Dans le cadre d'un statut de l'immigrant, les conditions du regroupement devraient être précisées. Les membres les plus proches de sa famille pourraient obtenir un visa d'immigration, selon des modalités conformes à celles qui existent dans d'autres pays.

Pour en terminer avec les perspectives qu'ouvrirait un statut de l'immigrant, il suffit de dire qu'il serait anormal que la France fasse plus que les pays neufs qui sont encore des "pays d'immigration".

5. Le droit d'asile

Le droit d'asile soulève incontestablement des problèmes majeurs en matière d'immigration, en raison des abus considérables auxquels il donne lieu.

Par ailleurs, il apparaît que la procédure même de reconnaissance du statut de réfugié politique ne saurait utilement être améliorée, si les étrangers auxquels ce statut est refusé ne quittent pas effectivement le territoire de la République. Dans le meilleur des cas, l'accélération de la décision, très généralement négative, soit de l'O.F.P.R.A., soit de la Commission des recours, transforme simplement le statut juridique de l'étranger (qui passe de la catégorie des demandeurs d'asile à celle des immigrants clandestins), mais n'emporte aucune conséquence pratique sur sa présence effective en France.

En fait, on doit craindre que les mesures prises en aval de la demande d'asile soient largement inefficaces, et ne puissent réduire

de façon substantielle le nombre d'étrangers en situation irrégulière sur le territoire de la République. Une politique en amont paraît à cet égard très préférable, dès lors que fondée sur des mesures préventives et sans limiter l'exercice légitime du droit d'asile, elle pourrait s'avérer suffisamment dissuasive pour décourager des étrangers uniquement mus par des motivations économiques.

En règle générale, on peut distinguer deux catégories d'étrangers demandeurs d'asile. La première catégorie recouvre les authentiques réfugiés politiques, que leurs combats pour la liberté dans leur Etat d'origine exposent à des persécutions réelles, au sens de la Convention de Genève.

Ces réfugiés adoptent une attitude sans équivoque : leur demande d'asile, instrument de leur sauvegarde, est déposée dans des délais très brefs, dès l'arrivée sur le territoire national. Si, par exception, leur demande n'est pas prise en considération par l'O.F.P.R.A., ils forment très rapidement un recours auprès de la Commission des recours et se plient sans réticence aux obligations administratives et juridictionnelles qui leur sont imposées, avec d'autant plus d'empressement que leur salut en dépend.

La seconde catégorie, qui représente aujourd'hui plus de 90 % des demandeurs, recouvre les réfugiés économiques, dont l'attitude est tout à fait inverse. Le dépôt de leur demande est généralement tardif, souvent effectué après plusieurs semaines ou plusieurs mois de présence irrégulière sur le territoire de la République, parfois même à l'occasion d'un contrôle d'identité, voire à la suite d'un arrêté de reconduite à la frontière ou d'expulsion auquel ils tentent de se soustraire.

Lorsque leur demande est rejetée par l'O.F.P.R.A., (cas le plus fréquent), ces étrangers tentent de retarder par tout moyen la procédure, en déposant le plus tardivement possible un recours auprès de la Commission des recours, puis le cas échéant un pourvoi devant le Conseil d'Etat. A l'issue de toutes ces manoeuvres de retardement, la plupart des faux réfugiés disparaissent purement et simplement, en changeant de domicile notamment, pour faire échec à toute mesure d'éloignement.

Certains tentent même de réitérer le processus complet en formulant sous une autre identité et dans une autre préfecture une nouvelle demande du statut de réfugié politique (le relevé d'empreintes digitales devrait prévenir désormais ce second type de fraude).

Si tous ces problèmes apparaissent avec netteté, il n'en va cependant pas de même des solutions qui pourraient y être apportées, dans la mesure ou la reconnaissance ou le refus du droit d'asile

demeure une décision très grave, impliquant un examen attentif de chaque situation particulière, sauf à méconnaître les engagements internationaux de la France et les valeurs républicaines dont elle s'honore.

Dans ce domaine, l'ordre naturel des présomptions juridiques s'inverse, quelles que soient par ailleurs les motivations réelles des demandeurs d'asile, la précarité ou la ténuité des dossiers qu'ils présentent, ou les apparences, voire les évidences qui sembleraient devoir a priori être retenues contre eux. Il serait en effet inconcevable d'imposer à un réfugié politique la production de documents d'identité en règle, ou de pièces justificatives dûment authentifiées, alors même que son départ clandestin ou précipité l'aura contraint le plus souvent à des expédients, comme l'usage de faux passeports ou de visas inexacts, le recours à des filières, etc.

Certains ressortissants d'Etats peu ou pas démocratiques adoptent de surcroît des réflexes de clandestinité à l'égard de toute administration, dont ils ne se départissent pas nécessairement du seul fait de leur arrivée en France, dont ils ne connaissent ni la langue, les usages, ni les moeurs, ni les pratiques administratives. C'est ainsi par exemple que le dépôt tardif d'une demande d'asile ne peut faire automatiquement présumer la mauvaise foi de l'étranger, dont le dossier devra être examiné avec la même minutie et la même impartialité que d'autres demandes formulées dans des délais plus brefs.

Il semble donc préférable d'assortir le dispositif de reconnaissance du droit d'asile de contraintes de nature à dissuader les demandes abusives, plutôt que d'accroître la sévérité de leur examen ou de restreindre les critères d'admission au statut de réfugié politique. On peut dans cette optique supposer qu'en supprimant ou en réduisant très sensiblement les avantages matériels attachés au statut de demandeur d'asile, on rendrait celui-ci moins attractif pour les faux réfugiés politiques (en fait des réfugiés économiques), sans risquer néanmoins de porter un préjudice aux droits des étrangers victimes authentiques de persécution pour leur combat en faveur des libertés. Les résultats obtenus et estimés en matière d'abréviation des délais pour l'instruction des demandes permettent de nouvelles attitudes.

Parmi les mesures susceptibles de répondre à cette finalité, méritent un examen attentif :

- **La limitation du nombre des préfectures susceptibles de délivrer les documents à partir desquels l'O.F.P.R.A. instruira la demande d'asile**

En toute logique, il apparaîtrait souhaitable que la demande d'asile ne soit recevable que dans les départements frontaliers (y compris ceux qui disposent d'aéroports internationaux), de façon à éviter la dispersion des demandeurs potentiels sur l'ensemble du territoire, avec tous les risques de fixation définitive que la situation actuelle comporte. Si la demande n'était pas faite au poste frontière, elle devrait l'être à la gendarmerie la plus proche.

● **L'assignation à résidence des demandeurs d'asile dans le département de demande**

Corollaire de la précédente, cette mesure éviterait la concentration des réfugiés économiques dans les bassins d'emploi, à la périphérie des grandes métropoles notamment. Son efficacité exige néanmoins que l'assignation à résidence ne puisse être appliquée aux départements disposant d'un aéroport international (Paris, Lyon et Marseille essentiellement), dans la mesure où ces villes constituent précisément d'importants centres de regroupement. Les demandeurs d'asile arrivés par voie aérienne se verraient donc assignés à résidence dans un département frontalier où ils seraient tenus de se rendre immédiatement après le dépôt de leur demande.

Cette restriction temporaire à la liberté de circulation devrait -pour être efficace- être assortie d'un effort important de l'Etat en matière d'aide à la construction et à l'équipement de foyers, de façon à doter les départements concernés d'un dispositif d'accueil satisfaisant, tant en volume qu'en qualité d'hébergement.

Outre son caractère dissuasif à l'égard des faux réfugiés, elle permettrait un meilleur contrôle des demandeurs d'asile et une mise en oeuvre plus effective de mesures d'éloignement prononcées contre les demandeurs déboutés.

Cette mesure aurait également un effet induit non négligeable ; en favorisant une meilleure répartition géographique des demandeurs dans différents départements parfaitement contrôlés, elle limiterait l'effet d'appel que constitue nécessairement l'implantation dans une même ville d'une communauté étrangère déjà bien structurée.

● **L'interdiction d'occuper un emploi durant la période d'instruction de la demande**

Il est incontestable que l'autorisation de travail dont bénéficient les demandeurs d'asile constitue non seulement un facteur d'appel, mais en pratique une véritable incitation à la fraude envers des étrangers dont les valeurs de référence (juridiques

notamment) différent très sensiblement de celles de la plupart de nos concitoyens.

On ne peut réellement faire grief à un ressortissant du tiers monde d'utiliser la procédure O.F.P.R.A. pour rechercher un emploi en toute légalité, dans la mesure où un étranger n'est pas censé percevoir nettement les différences de fond entre cette procédure, aisément accessible, et la procédure au contraire très fermée de l'Office de Migration Internationales : le candidat à l'immigration économique considère simplement que l'administration française met à sa disposition plusieurs moyens d'obtenir un permis de travail en bonne et due forme : débouté ou non-admis dans la filière O.M.I., il tentera tout naturellement de s'infiltrer dans l'autre (O.F.P.R.A.), sans nécessairement mesurer la gravité de cette option.

L'interdiction d'occuper un emploi durant la période d'instruction de la demande d'asile aurait le mérite de rétablir le droit commun, et de refermer dans la législation française une brèche où, souvent sans intentions réellement frauduleuses, nombre d'étrangers s'engouffrent si facilement. Au Danemark, en Italie, en Espagne et en RFA cette interdiction existe.

● Sanction de l'inobservation du dispositif proposé

Le droit d'asile étant un droit extraordinaire, instruit selon une procédure dérogatoire, il n'est pas inconcevable d'en sanctionner l'inobservation avec plus de sévérité que les autres infractions au séjour régulier des étrangers sur le territoire national.

A cette fin, exposerait à la déchéance de plein droit de la demande d'asile tout manquement à l'assignation à résidence, ou à l'interdiction de travailler durant la période d'instruction du dossier de reconnaissance du statut de réfugié politique. Il paraît logique qu'un étranger qui demande à bénéficier d'un statut exceptionnel s'astreigne à respecter scrupuleusement les obligations spéciales -au demeurant temporaires- qui lui seraient ainsi imposées.

De la même façon, il conviendrait que soit considéré comme circonstance aggravante le fait que certains crimes ou délits soient commis par un étranger demandeur d'asile politique (trafic de stupéfiants, proxénétisme, trafic de main d'oeuvre, faux ou tentatives de faux en vue d'obtenir un avantage indu, infractions aux règles relatives à l'hébergement collectif, etc).

Enfin, il serait opportun d'ériger en infraction pénale spécifique les tentatives caractérisées d'abus du droit d'asile, notamment le dépôt d'une nouvelle demande sous une fausse identité après le rejet d'une première demande régulière.

*

Les propositions exprimées au sujet de l'entrée, du séjour et du départ des étrangers sont inspirées par l'idée partagée par beaucoup d'élus, et développées dans un récent article de notre collègue Maurice Schumann : "L'immigration ne doit pas tuer l'intégration" (1)

(1) Revue des deux-Mondes - Juillet-Août 1990

II. DEUXIEME PARTIE : L'INTEGRATION

Nous avons vu les ambiguïtés que suscite l'emploi du mot "immigré". Nous n'avons pu toutes les lever. Il en existe également en ce qui concerne le mot "intégration" et le concept qu'il recouvre.

Dans "L'homme est l'espérance de l'Homme" M. Hannoun fait de "l'intégration" l'objectif à poursuivre pour résoudre les problèmes de l'immigration. Comment ne pas partager l'ambition qu'il exprime d'un contrat vital entre les français et les étrangers qui souhaitent vivre en France.

Selon lui, il convient de distinguer entre l'insertion et l'intégration. La première suggère la juxtaposition de deux communautés qui ne s'interpénètrent pas. Une telle situation existe en Grande-Bretagne. Certains citent ses avantages. Elle a l'inconvénient de créer des enclaves sur le territoire national, ethnies par ethnies. Votre rapporteur vous rappelle que l'histoire de notre pays établit qu'il existe en cette matière une unité conceptuelle qui rejette toute différence établie sur la race.

A l'inverse "l'assimilation" viserait à gommer toutes les différences.

Telle est bien depuis longtemps l'exigence de la naturalisation. Elle est reconnue par tous ceux qui se sont pliés à cette règle de souveraineté et espèrent en bénéficier. Cette méthode a donné d'excellents résultats.

Entre les notions "d'insertion" et "d'assimilation" qu'il oppose M. Hannoun considère qu'il existe un moyen terme qui est la voie de l'avenir : "l'intégration".

Elle implique "un effort réciproque, gage de réussite, et élément d'une dynamique, faisant émerger la conscience d'une communauté de destin".

C'est cette notion d'intégration que la mission a retenue. Elle correspond au problème créé par la présence sur notre sol de centaines de milliers d'immigrés qui ont acquis avec le temps "un droit au maintien dans les lieux" qui ont eu des enfants dont la plupart sont français.

L'intégration ne peut rester une déclaration d'intention. Il lui faut des moyens pour se réaliser. Beaucoup d'entre eux existaient avant même que la préoccupation s'exprime avec force. Ils ont donné des résultats, mais ils peuvent être corrigés et améliorés.

Ces moyens n'ont plus de raison d'être lorsque l'intégration est faite. Si on évite de créer à nouveau les causes des situations que l'on déplore, il ne devrait plus être question d'intégration dans quelques années.

Votre rapporteur a rencontré plusieurs interlocuteurs qui lui ont dit que cette notion d'intégration était d'ores et déjà en grande partie dépassée. Son évocation continuelle est désagréable à ceux et celles qui se sentent déjà intégrés. Ils se considèrent tels qu'ils sont devenus, avec leurs racines, leurs religions, leurs particularismes, comme une partie constitutive de la nation française. Lorsqu'on les entend, il n'est pas permis d'en douter. Ce qu'ils appellent de leurs vœux, ce n'est plus l'intégration, mais une nécessaire promotion dans le cadre de la République aux valeurs de laquelle ils sont acquis.

"Promouvoir, c'est offrir à tous une égalité de chance de s'élever dans la hiérarchie sociale et, à chacun d'épanouir son génie propre : ce qui suppose de lutter contre la discrimination et les inégalités qui, à l'intérieur, partagent arbitrairement les populations..." (1)

(1) "Les temps modernes" Août-Sept. 1990 : Immigration, crise et restructuration
Claude Valentin MARIE.

Dans le cadre des développements qui suivront votre rapporteur a tenu compte de ce souci de promotion qui doit valoriser l'intégration dont beaucoup ont encore besoin.

Il est vrai aussi que si dans leurs diversités, les populations immigrées posent des problèmes spécifiques, elles jouent surtout le rôle de révélateur de difficultés connues par l'ensemble de nos concitoyens les plus défavorisés.

Alors que les Français se posent tant de questions sur la société dans laquelle ils vivent et qui n'a plus la stabilité d'autrefois, on doit comprendre les étrangers qui préfèrent cultiver la nostalgie de leurs origines, ou ceux qui sont troublés par le fait d'être binationaux. Le creuset n'est plus ce qu'il a été.

Des efforts peuvent être demandés aux bénéficiaires de l'intégration si on leur offre les possibilités d'y parvenir. Les français doivent s'unir dans les vertus de tolérance qui appartiennent à notre patrimoine national pour que cette intégration, si indispensable, soit réellement attractive.

Les routes de l'intégration sont déjà tracées. Ce sont celles du travail, de la formation, de l'école, de la protection sociale, de l'habitat, du droit de la nationalité. Nous allons les suivre en décrivant le paysage dans lequel elles s'inscrivent et en proposant des améliorations de leur parcours.

Il faut retrouver les certitudes qui inspiraient le géographe Vidal de la Blache lorsqu'il écrivait que la France transforme ce qu'elle reçoit : "Les contrastes s'y atténuent ; les invasions s'y éteignent. Il semble qu'il y ait quelque chose en elle qui amortit les angles et adoucit les contours".

I - LA POLITIQUE DE L'EMPLOI : LE STATUT DU SALARIÉ ÉTRANGER

Pendant longtemps, et notamment au cours de sa période de croissance économique rapide, la France a enregistré d'importants flux de main d'oeuvre étrangère, tant en ce qui concerne l'arrivée dans notre pays que le retour au pays d'origine. La persistance d'un volant important de travailleurs étrangers allait de pair avec une grande mobilité, donnant à l'immigration un caractère temporaire.

Depuis 1974, date à laquelle a été prise la décision de suspendre l'immigration de travailleurs étrangers, le flux de main d'oeuvre étrangère a diminué, sans toutefois disparaître. Mais la nature de cette immigration a changé. Les projets de retour au pays ont fait place au souhait de faire venir sa famille en vue d'une installation durable en France.

Cette modification des comportements contribue à faire de la main d'oeuvre étrangère une composante permanente de l'emploi en France.

Derrière cette stabilité apparente se cachent néanmoins des évolutions sensibles, dont la moindre n'est pas la diminution, récemment observée, de l'emploi étranger dans notre pays.

De nombreuses questions se posent également quant au droit au travail des étrangers. Nous avons vu que depuis la loi du 17 juillet 1984 instituant le titre unique de séjour, le droit d'entrée et l'autorisation de travail sont intimement liés, cette dernière obéissant à des conditions rigoureuses. Néanmoins, il faut compléter cet aperçu en prenant en compte les situations particulières telles que l'emploi irrégulier ou le chômage.

A. L'ÉVOLUTION DE LA MAIN D'OEUVRE ÉTRANGÈRE

Nous avons vu, dans le chapitre consacré aux conditions d'entrée et de séjour, quelles étaient les règles applicables à l'immigration de main-d'oeuvre. Si le principe de l'arrêt de l'immigration, dans les secteurs touchés par le chômage, a été retenu, diverses dérogations, au profit de certaines nationalités ou de certains types d'emplois, ont provoqué la persistance d'un flux d'immigration. Pour autant, la présence étrangère dans l'emploi total ne connaît pas d'augmentation et aurait même tendance à diminuer en valeur relative.

1. Le flux de main-d'oeuvre étrangère

a) *L'entrée de main-d'oeuvre étrangère*

La direction de la population et des migrations a recensé, en 1988, 12 705 entrées de travailleurs permanents, 1 889 entrées de titulaires d'autorisation provisoire de travail (chercheurs, stagiaires professionnels, détachés) et 70 547 entrées de travailleurs saisonniers.

En ce qui concerne les travailleurs permanents, le flux connaît une notable augmentation puisqu'il était resté autour de 10 000 par an depuis 1984. Près de la moitié du flux (48,3 % en 1988) concerne des travailleurs originaires de la CEE bénéficiant du régime de la libre circulation. L'autre moitié relève du contrôle de l'OMI. Encore faut-il préciser que les travailleurs espagnols et portugais sont comptabilisés sous cette dernière rubrique.

Si l'on s'en tient au seul critère de nationalité, et non au régime juridique, on constate que plus de 60 % du flux de travailleurs permanents sont d'origine européenne, 17 % d'origine asiatique ou océanienne et 8 % d'origine maghrébine. Les nouveaux travailleurs permanents relèvent majoritairement du secteur tertiaire (72 %), la part de l'industrie n'étant que de 18 % et celle du bâtiment et des travaux publics de 8 %. S'agissant de la qualification professionnelle, les travailleurs se répartissent en trois groupes d'importance

comparable : les travailleurs qualifiés, les techniciens et cadres, les travailleurs non qualifiés.

L'immigration saisonnière représente quant à elle un flux beaucoup plus important que l'immigration permanente, mais elle se réduit considérablement au fil des ans. On enregistre en effet 93 220 entrées de saisonniers en 1984, 81 670 en 1986 et 70 547 en 1988. Trois pays fournissent l'essentiel de cette main-d'oeuvre utilisée lors des vendanges et des récoltes agricoles : l'Espagne (74 %), le Portugal (20 %) et le Maroc (5 %).

b) Les départs d'étrangers

Les départs spontanés de travailleurs étrangers n'étant pas comptabilisés, on peut simplement donner des indications sur ceux effectués dans le cadre de l'aide au retour au pays d'origine.

L'actuel dispositif d'aide à la réinsertion est régi par le décret du 16 octobre 1987 et s'adresse aux étrangers menacés de licenciement économique ou aux demandeurs d'emploi indemnisés depuis au moins 3 mois par le régime d'assurance chômage.

L'aide publique de l'Etat consiste en un soutien à un projet individuel de réinsertion, auquel s'ajoutent des indemnités forfaitaires de voyage et de déménagement.

Le régime d'assurance chômage prévoit également une aide conventionnelle qui correspond aux deux-tiers des droits acquis au moment du licenciement (allocation de base et allocation de fin de droits).

Enfin, lorsqu'il s'agit d'un salarié menacé de licenciement économique, la convention prévoit une aide de l'entreprise de 15 000 F minimum.

En ce qui concerne l'aide publique de l'Etat, l'aide au projet de réinsertion se monte à 20 000 F, versés en principe au retour dans le pays d'origine. Cette allocation est destinée à couvrir tout ou partie des dépenses engagées par le bénéficiaire et peut notamment correspondre à la prise en charge de frais de formation.

L'aide conventionnelle de l'UNEDIC varie selon la situation du bénéficiaire. A titre d'exemple, un salarié de moins de 50 ans et qui justifie de 12 mois d'affiliation au cours des 24 derniers mois, bénéficiera d'une aide égale aux deux-tiers de ses droits (2 ans et 2 mois d'indemnisation), soit 57 900 F environ. Mais cette aide n'est attribuée qu'aux personnes ayant obtenu le versement de l'aide de l'Etat.

Malgré l'élargissement des conditions d'attribution de l'aide au retour, le nombre de travailleurs quittant la France dans le cadre de cette procédure n'a cessé de diminuer depuis 1985.

De 1984 à 1988 les conventions de réinsertion ont touché 68 866 personnes, 30 032 travailleurs et 38 834 membres de leur famille. Près de la moitié d'entre eux sont partis au cours de l'année 1985, leur nombre n'ayant cessé de diminuer par la suite. En 1988, dernière année connue, l'aide à la réinsertion a concerné 1 986 travailleurs seulement, entraînant le départ de 3 778 personnes.

Sur la période 1984-1988, plus de la moitié des bénéficiaires sont retournés dans les pays du Maghreb, principalement l'Algérie. On compte également 20 % de Portugais bien qu'à partir de la mi 86, ceux-ci aient été exclus du dispositif, au même titre que les Espagnols et les Grecs.

Enfin, il est intéressant de constater que si la quasi totalité des bénéficiaires exerçaient en France dans l'industrie ou le bâtiment et les travaux publics, l'activité envisagée dans le pays d'origine est le plus souvent tertiaire (commerce) ou agricole.

2. La main d'oeuvre étrangère dans l'emploi total : un recul global

Malgré les imperfections des différentes sources statistiques, l'ensemble des enquêtes effectuées par l'INSEE ou le ministère du travail font apparaître, au cours des quinze dernières années, une **tendance continue au recul de la population active étrangère.**

Bien entendu, le volume de l'emploi d'origine étrangère dans notre pays est affecté par les procédures de naturalisation comme par les entrées et sorties du territoire.

Cette tendance à la diminution résulte elle-même d'un double mouvement : la diminution substantielle de l'emploi salarié étranger, l'augmentation de l'emploi non salarié et, surtout, des demandeurs d'emploi.

D'après les estimations les plus récentes du ministère du travail, la **population active étrangère atteindrait 1.471.500 personnes** (- 2,6 % en trois ans) se décomposant comme suit :

- 1 056 000 salariés (- 7 %),
- 106 500 non-salariés (+ 25,3 %),
- 309 000 demandeurs d'emploi (+ 6,2 %).

a) La diminution de l'emploi étranger

La diminution de l'emploi étranger n'est pas une tendance récente. Les enquêtes sur l'activité et les conditions d'emploi de la main d'oeuvre, menées par le ministère du travail, l'ont souligné depuis plusieurs années déjà.

Cette diminution remonte au choc pétrolier de 1973 et aux difficultés économiques qui ont suivi. En octobre 1973, la population

active étrangère était évaluée à 1.804.800 personnes : le recul serait donc supérieur à 18 % sur quinze ans.

Le nombre d'étrangers exerçant une activité non-salariée a toujours été relativement faible et n'a progressé qu'à partir de 1982. Le chômage étranger s'est en revanche accru à un rythme très rapide : 36.000 chômeurs en 1973, 234.200 en 1982 et 309.000 en 1988.

Si l'on s'en tient aux seuls salariés, on constate que la diminution atteint 37 % en quinze ans, soit près de 630 000 emplois.

Sur la période 1973-1985, la diminution du volume des emplois salariés tenus par les étrangers représenterait plus de 80 % de tous les postes de travail de même nature disparus.

Ici encore apparaît un double mouvement.

La diminution de l'emploi étranger représente une forte proportion des pertes d'emploi dans le bâtiment et les travaux publics et l'industrie. En revanche, les étrangers ont participé à la création d'emplois dans le secteur tertiaire.

Les branches industrielles les plus concernées par ce recul sont la construction automobile et la métallurgie et, dans une moindre mesure, le textile-habillement et l'industrie du bois et de l'ameublement.

b) Le taux de présence étrangère diminue

La forte proportion d'étrangers dans les pertes d'emploi entraîne évidemment une diminution du taux de présence étrangère dans l'emploi total.

Ainsi, en 1973, les étrangers représentaient plus de 11 % des effectifs des entreprises de plus de 10 salariés. Ce taux est tombé à 9,2 % en 1982, 8,4 % en 1985 et 7,3 % en 1988.

En ce qui concerne les différents secteurs d'activité économique, c'est le bâtiment et les travaux publics qui connaît le plus fort taux de présence étrangère (25,9 % en 1988), ainsi que les services marchands aux particuliers (18,4 %), les fabricants de matériaux (14,9 %) et l'automobile (12,7 %).

c) Les spécificités d'activité s'atténuent

Si l'on regarde comment se répartit la main d'oeuvre étrangère, on constate qu'elle est concentrée sur quelques secteurs d'activité au premier rang desquels on trouve le bâtiment et les travaux publics (26,8 % des salariés étrangers), les services aux particuliers (12,6 %), l'automobile (6 %) ou encore la fonderie (5,1 %).

Au fil des années, cette répartition se rapproche cependant de celle que l'on observe pour les nationaux.

Ainsi, en 1973, 40 % de la population active était employée dans le secteur des services mais ce n'était le cas que pour 20 % des étrangers. Aujourd'hui, le secteur tertiaire emploie plus de la moitié des salariés et environ 40 % des salariés étrangers.

De même, en quinze ans, la proportion de travailleurs employés dans le bâtiment est passée du tiers au quart de l'ensemble de la main d'oeuvre étrangère.

B. LES ÉTRANGERS ET L'EMPLOI

On examinera successivement trois types de situations : l'emploi régulier, le chômage et l'emploi irrégulier.

1. L'emploi régulier

a) *L'accès à l'emploi*

Sans revenir sur le régime des autorisations de travail, directement lié à celui de l'entrée et du séjour depuis l'instauration du titre unique en 1984, il faut rappeler que l'exercice d'une activité est soumis à l'approbation préalable du ministre du travail, qui tient compte notamment de la situation de l'emploi dans la profession demandée et dans la région où cette activité doit être exercée.

Il faut également indiquer que **certaines professions demeurent fermées aux travailleurs étrangers.**

L'accès à la fonction publique étant réservé aux nationaux, les emplois de fonctionnaires de l'Etat, des collectivités territoriales et des hôpitaux ne peuvent être occupés par des étrangers. Il en va cependant différemment lorsqu'il s'agit de recruter des auxiliaires ou des contractuels. La seule exception au principe concerne l'enseignement supérieur et la recherche, domaine dans lequel la titularisation de professeurs ou chercheurs étrangers a été admise.

Le statut des personnels de certaines **entreprises publiques**, ou de certains services publics, prévoit également une condition de nationalité excluant le recrutement d'étrangers, c'est le cas à E.D.F. et à G.D.F., à la S.N.C.F., la R.A.T.P., à Air France, ainsi qu'au C.E.A.

Dans les **organismes de sécurité sociale**, le recrutement de personnel étranger se limite aux postes qui n'impliquent pas de

participation directe et effective au service public de la protection sociale, ce qui exclut toute fonction concernant l'ordonnancement et le paiement de dépenses, l'encaissement ou le contrôle des cotisations ainsi que toute fonction d'autorité.

Certaines professions obéissent également à une réglementation particulière qui a pour effet d'en réserver l'exercice aux nationaux, sauf dérogation prévue par une convention internationale ou le droit communautaire. Ainsi, les étrangers ne peuvent gérer un débit de tabacs ou de boissons, se livrer à la fabrication ou le commerce des armes, diriger une entreprise de spectacle ou un établissement privé d'enseignement technique ou encore une publication périodique. Les professions de transporteurs, de courtiers ou agents généraux d'assurances leur sont également fermées.

Le même principe s'applique aux professions libérales, dans le domaine judiciaire ou de la santé, sous réserve de dérogations prévues par les instruments internationaux et le droit communautaire.

b) L'étranger dans l'entreprise

En premier lieu, l'employeur doit s'assurer que l'étranger est titulaire d'une autorisation de travail en cours de validité lui permettant d'exercer une activité salariée dans la catégorie professionnelle, la profession et la zone géographique concernée.

Il doit mentionner la nationalité ainsi que le type et le numéro d'ordre du titre d'autorisation de travail sur le registre unique du personnel.

Sous réserve du respect de cette réglementation, plusieurs textes législatifs interdisent toute discrimination en matière d'embauche et d'emploi.

Dans l'entreprise, le salarié étranger dispose des mêmes droits que le salarié français. Ils sont électeurs et éligibles pour la

désignation des institutions représentatives du personnel. Ils exercent leurs droits syndicaux dans les mêmes conditions que les Français et peuvent exercer les fonctions de délégué syndical.

En matière de formation professionnelle, il n'est pas fait de distinction entre Français et étrangers qui bénéficient des mêmes droits. Toutefois, des formations offertes aux étrangers peuvent trouver place au sein du dispositif de droit commun ou d'un **dispositif spécifique** dont le financement est principalement assuré par le Fonds d'Action Sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (F.A.S.). Il s'agit aussi bien de programmes d'alphabétisation que d'actions de préformation, permettant par la suite d'accéder à des filières de formation qualifiante et d'actions d'adaptation socio-professionnelle.

Occupant souvent des fonctions peu qualifiées, les travailleurs étrangers sont les premiers touchés par les restructurations industrielles et la modernisation de l'appareil productif. Au sein des entreprises, ils font donc partie des catégories les plus fragiles pour lesquelles un **effort de formation** important est nécessaire. Un accord récemment conclu entre le F.A.S. et le fonds national de l'emploi tend à permettre la mise en place de formations adaptées aux travailleurs immigrés en vue d'assurer le maintien dans l'emploi, ou de préparer un reclassement hors de l'entreprise.

2. Le chômage des étrangers

Les dernières statistiques disponibles sur les demandeurs d'emploi étrangers confirment une tendance, déjà ancienne, caractérisée par :

- . un taux de chômage supérieur à celui des français,
- . une dégradation continue alors que le chômage enregistré décroît légèrement pour les nationaux.

A la fin de 1988, on comptait **309 000 demandeurs d'emploi étrangers**, soit près de 12 % du total des demandeurs.

On constate une très nette diminution des demandeurs d'emploi originaires de la C.E.E., qui sont au nombre de 66 700 (- 16,6 % en cinq ans). En revanche, le chômage d'étrangers d'autres nationalités a progressé de 8 % sur la même période pour atteindre 242 400 personnes en 1988.

La situation des ressortissants de la C.E.E. s'est surtout améliorée au profit des Espagnols et des Italiens et dans une moindre mesure, des Portugais, qui représentent plus de 55 % de l'ensemble.

En ce qui concerne les autres nationalités, la part de chômeurs originaires du Maghreb a plutôt diminué, sauf pour les Marocains, et ce sont essentiellement les turcs et les ressortissants d'États d'Afrique noire qui ont vu leur situation se dégrader le plus rapidement.

Le chômage étranger est très largement un chômage masculin (à 65 % contre 45 % pour les Français) mais on observe une tendance continue à la féminisation, conforme à ce qui se produit chez les nationaux.

Par ailleurs, le chômage étranger touche une population plus âgée que le chômage français puisque la proportion de moins de 25 ans est de l'ordre de 17 % contre 32 % pour les nationaux.

Il faut noter que sur 309 000 demandeurs d'emploi étrangers, 222 800 exerçaient une activité économique antérieure, ce qui signifie que plus de 86 000 étrangers sont inscrits au chômage sans avoir jamais travaillé en France.

Depuis les mesures prises en 1974 pour arrêter l'immigration, un étranger ne peut en principe s'installer sans avoir préalablement obtenu une autorisation de travail et donc un emploi.

L'existence d'une forte proportion d'étrangers "primo-demandeurs" d'emploi s'explique donc :

- . par le regroupement familial,
- . par les mesures de régularisation,
- . et par l'arrivée d'un flux important de demandeurs d'asile.

A ce propos, il faut préciser qu'en vertu de la circulaire du 17 mai 1985, le **récépissé de demande d'asile** délivré par l'O.F.P.R.A. équivaut à une autorisation de travail et, par contrecoup, permet de s'inscrire à l'A.N.P.E. et de bénéficier de l'allocation d'insertion.

Ainsi, **l'indemnisation du chômage des étrangers** prend une double forme.

Les étrangers qui ont perdu leur emploi relèvent du régime d'assurance chômage et sont indemnisés dans les mêmes conditions que les Français, c'est-à-dire en fonction de la durée d'activité antérieure.

Les étrangers qui n'ont jamais exercé d'activité professionnelle relèvent du régime de solidarité, qu'il s'agisse de jeunes entrés régulièrement en France, de demandeurs d'asile ou de réfugiés politiques, ou d'étrangers ayant bénéficié d'une mesure de régularisation.

L'accès des chômeurs à la formation professionnelle est liée à leur situation au regard du droit au séjour en France, c'est-à-dire à la production d'un titre de séjour ou d'un récépissé de demande d'asile.

Il faut noter que le F.A.S. et le fonds national de l'emploi d'une part, le F.A.S. et l'A.N.P.E. d'autre part, envisagent des actions en commun en vue de mieux prendre en compte les problèmes des

chômeurs étrangers, notamment les chômeurs de longue durée. Ces actions concernent aussi bien la formation, qui associe apprentissage linguistique, formation générale de base et formation technique professionnelle, que l'aide à la recherche de l'emploi.

3. L'emploi irrégulier : le travail clandestin et le trafic de main d'oeuvre

Par définition impossible à mesurer ou même à évaluer, le travail clandestin constitue un aspect néanmoins important de l'immigration dans notre pays, en ce qu'il favorise l'entrée puis le maintien sur le territoire d'une population étrangère en contravention avec la réglementation de l'entrée et du séjour, soumise bien souvent à des conditions de vie extrêmement rudimentaires.

Difficile à appréhender, le travail clandestin l'est également à sanctionner. Si le dispositif juridique s'est renforcé, les moyens de constater les infractions restent limités.

a) Le dispositif juridique de la lutte contre les trafics de main d'oeuvre

L'ensemble des infractions relatives à la main d'oeuvre étrangère, qu'il s'agisse de l'introduction, de l'emploi ou de la soustraction, est regroupé sous l'appellation de "trafic de main d'oeuvre".

Cette notion se différencie de celle de travail clandestin, qui vise toute personne, étrangère ou non, s'étant soustraite à une obligation légale de déclaration.

L'article L. 341-6 du code du travail stipule : "Nul ne peut, directement ou par personne interposée, engager, conserver à son service ou employer pour quelque durée que ce soit un étranger non muni du titre l'autorisant à exercer une activité salariée en France.

"Il est également interdit à toute personne d'engager ou de conserver à son service un étranger dans une catégorie professionnelle,

une profession ou une zone géographique autre que celles qui sont mentionnées, le cas échéant, sur le titre prévu à l'alinéa précédent."

Les infractions au premier alinéa de l'article L. 341-6 sont punies d'un emprisonnement et d'une amende pouvant aller respectivement jusqu'à deux ans et 20 000 F, le maximum pouvant être doublé en cas de récidive (dans les trois ans qui suivent la précédente condamnation).

L'amende est appliquée autant de fois qu'il y a d'étrangers concernés.

Le tribunal peut assortir ces peines de **sanctions complémentaires** : affichage ou publication, confiscation des matériels ayant servi à l'accomplissement du travail.

Par ailleurs, l'article L. 341-7 du code du travail prévoit que sans préjudice des poursuites judiciaires, l'employeur contrevenant sera tenu d'acquitter une **"contribution spéciale"** au bénéfice de l'office des migrations internationales. Fixée par décret, par référence au minimum garanti, cette contribution spéciale s'élevait au 1er juillet 1989 à 30 860 francs. Son montant est uniforme et ne peut faire l'objet d'aucune modulation.

Cette dernière particularité peut susciter des difficultés, la sanction pouvant parfois paraître trop lourde au regard de l'infraction et ne pas être finalement prononcée. C'est en effet le directeur de l'OMI qui décide d'appliquer ou non la contribution spéciale, au vu de l'avis du directeur départemental du travail, qui transmet le procès-verbal et les éventuelles observations de l'employeur.

Il faut noter que les **procédures pénales et administratives, sont totalement indépendantes**, la contribution spéciale pouvant être réclamée alors que les poursuites pénales ne sont pas engagées ou n'ont pas abouti.

Enfin, l'employeur peut se voir infliger un autre type de sanctions, précisées cette fois-ci par le code de la sécurité sociale en son article L. 374-1. Cet article prévoit en effet une **action récursoire de la sécurité sociale** à l'encontre des employeurs utilisant des travailleurs étrangers sans qu'ils justifient avoir subi le contrôle médical réglementaire. L'employeur doit alors rembourser le montant des prestations d'assurance maladie ou accidents du travail qui auront pu être versées avant la réalisation de ce contrôle médical.

Des peines contraventionnelles sanctionnent l'employeur qui n'aura pas rempli ses obligations vis-à-vis de la tenue du registre unique du personnel, sur lequel doivent figurer les renseignements concernant le titre de travail de l'étranger.

Le code du travail prévoit également des sanctions à l'égard des personnes qui, sans employer régulièrement des travailleurs étrangers, auront favorisé leur entrée en France ou leur emploi irrégulier.

L'article L. 364-3 sanctionne la violation du monopole de l'OMI. Une loi du 27 juin 1973 sanctionne les activités des "marchands de sommeil" en imposant la déclaration au préfet de toute affectation d'un local à l'hébergement collectif.

D'autres dispositions ont vocation à **protéger le travailleur contre l'utilisateur de main d'oeuvre**. C'est ainsi que l'article L. 341-7-1 interdit aux employeurs de se faire rembourser par le travailleur étranger le montant de la redevance forfaitaire versée à l'OMI ou le montant des frais de voyage acquittés pour sa venue.

L'article L. 341-6-1 prévoit quant à lui que l'étranger employé irrégulièrement doit être assimilé à un travailleur régulier pour tout ce qui concerne les obligations de l'employeur à son égard : respect de la réglementation du travail, salaire et ancienneté, indemnités de licenciement.

b) Les moyens de la lutte contre les trafics de main d'oeuvre

Compte tenu des aspects fort divers du trafic de main d'oeuvre et de ses multiples implications, de nombreuses autorités ou administrations peuvent être appelées à s'en préoccuper : parquets et juridictions, services de police et gendarmerie, police de l'air et des frontières, inspection du travail et services du travail, services fiscaux, organismes de sécurité sociale.

Il apparaît bien vite que seule la **coordination** entre ces différents acteurs est susceptible de renforcer l'efficacité de la lutte contre les trafics de main d'oeuvre. Or, cette coordination a encore bien des progrès à réaliser.

Créée par un arrêté interministériel en date du 10 août 1976, remaniée par un arrêté du 16 janvier 1989, la **mission interministérielle de lutte contre le travail clandestin, l'emploi non déclaré et les trafics de main d'oeuvre** s'est vue confier cette tâche.

Initialement limité à la main d'oeuvre étrangère, son champ d'action a été étendu à l'ensemble du travail clandestin.

La mission est destinataire des procès verbaux d'infraction et des suites judiciaires. Son rôle premier est donc de rassembler des informations dont elle rend compte dans son rapport annuel.

Elle doit également favoriser la coordination entre les différentes administrations concernées et elle étudie et propose toutes mesures qu'elle juge appropriées. Placée auprès du ministère du travail, elle dispose d'une antenne à Marseille et à Toulouse.

Depuis un décret du 14 mars 1986, ont également été créées des **instances départementales de concertation et de coordination**, sous la forme de commissions placées sous la présidence

du préfet et regroupant des représentants de différents services administratifs. Les organisations d'employeurs et de salariés sont invitées à y apporter leur concours.

Chargée de suivre au plan national la verbalisation et ses suites judiciaires, la mission interministérielle doit également assurer l'animation des commissions départementales et réaliser des actions de formation auprès des différents corps de contrôle.

Il faut également mentionner l'existence dans 23 départements jugés prioritaires, de 55 contrôleurs du travail spécialisés dans la lutte contre le travail clandestin, chargés de renforcer les actions des inspecteurs du travail.

Enfin, la loi du 2 janvier 1990 a permis de renforcer l'efficacité des poursuites en autorisant les officiers de police judiciaire à entrer sur les lieux de travail sur autorisation du président du tribunal de grande instance. Ceci favorisera l'action coordonnée des inspecteurs du travail et des services de police.

c) Le bilan de la lutte contre les trafics de main d'oeuvre

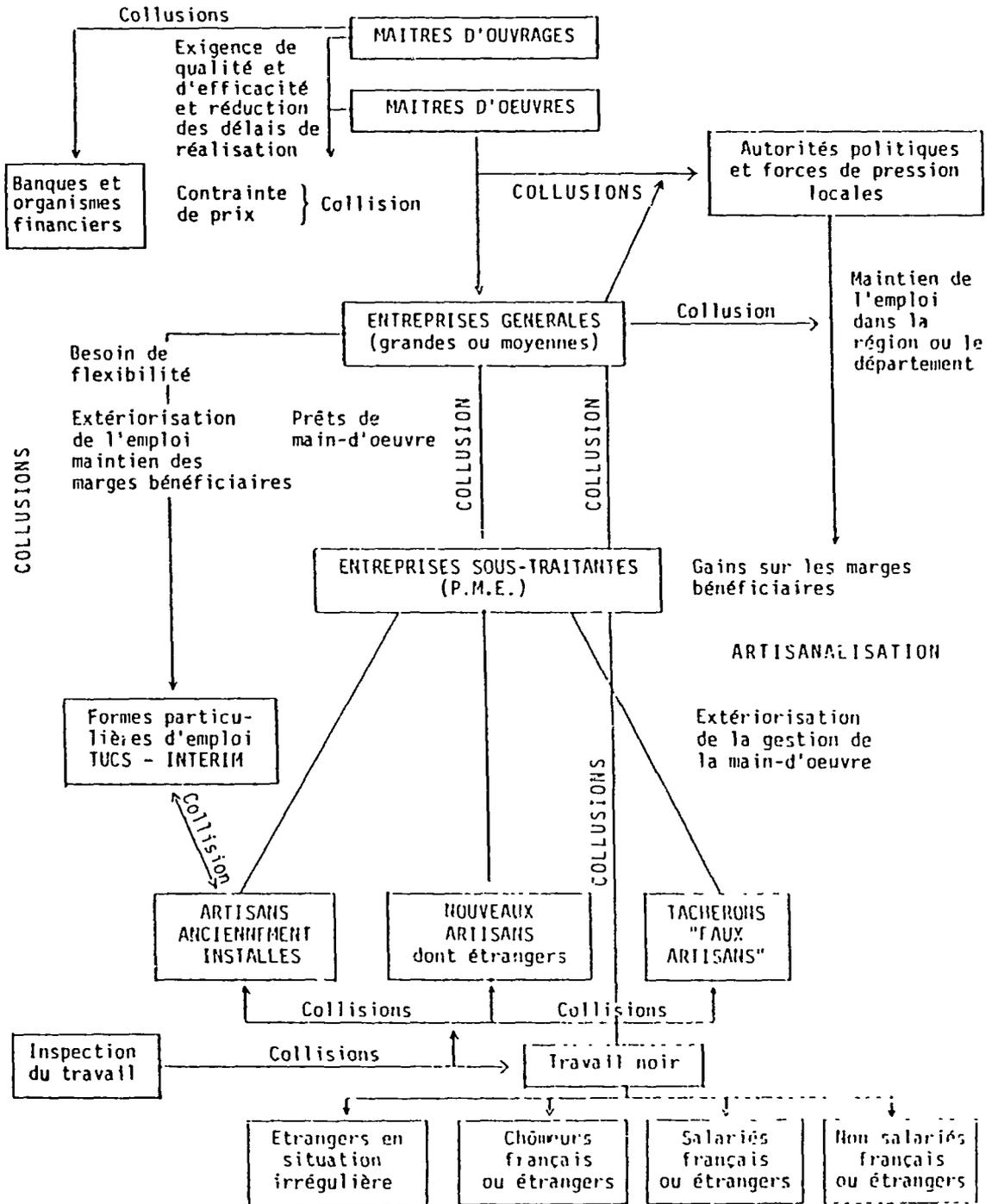
Sur le plan purement statistique, les derniers chiffres font apparaître une **augmentation importante des verbalisations** effectuées pour l'emploi d'étrangers sans titre (897 en 1988, 1113 en 1989).

Pour l'année 1987, les tribunaux ont examiné 403 affaires relatives à l'emploi d'étrangers sans titre ou à l'aide à l'immigration clandestine, mettant en cause 477 personnes. Les tribunaux ont prononcé 373 condamnations, 13 relaxes et 5 dispenses de peine, 86 affaires ayant été classées. L'analyse de la verbalisation confirme la place majeure occupée dans le recours à de la main d'oeuvre irrégulière par les secteurs du bâtiment et des travaux publics, de l'agriculture, du textile et des services.

Parmi les travailleurs employés irrégulièrement, on compte une forte proportion de portugais, de marocains et de tunisiens mais également des asiatiques, notamment dans le textile.

L'activité des services de contrôle met en lumière des formes variées d'emploi irrégulier de main d'oeuvre étrangère.

Schéma simplifié des relations de collusions et de collisions concernant la gestion de la main-d'oeuvre B.T.P. dans le cadre de la sous-traitance



Dans le **bâtiment et les travaux publics**, les cas les plus typiques concernent de **petites entreprises** chargées d'exécuter au moindre coût un chantier artisanal, ou intervenant en **sous-traitance** sur un marché obtenu par une plus grande entreprise. De récentes affaires ont révélé, dans la région parisienne, des pratiques beaucoup plus sophistiquées concernant essentiellement des portugais, dans lesquelles la sous-traitance se combine avec un **marchandage international de main d'oeuvre** : l'entreprise chargée de l'exécution du chantier fait appel à des salariés embauchés régulièrement au Portugal par une société constituée pour la circonstance. Cette dernière se charge d'introduire les travailleurs en France.

Dans le secteur de la **confection** coexistent des situations de **clandestinité totale** (ateliers clandestins du Sentier) et des entreprises ou ateliers dits "**semi-immergés**", régulièrement constitués mais faisant appel à des intermédiaires (sociétés "**taxis**" spécialisées dans la fausse facturation) pour "**blanchir**" les fonds nécessaires au paiement de salariés irréguliers ou de sous-traitants ou fournisseurs employant de la main d'oeuvre non déclarée.

Les services chargés du contrôle ont ainsi mis à jour une "**filière asiatique**" prenant en charge le recrutement sur place, le passage de frontière et l'arrivée des travailleurs. Ces derniers, travaillaient douze heures par jour, six jours sur sept, et percevaient une rémunération de 1 200 francs par mois dont la moitié était prélevée pour assurer leur nourriture. Ils évitaient de sortir pour ne pas être l'objet de contrôles, jusqu'au moment où il leur serait possible d'acquérir de faux titres de séjour.

Il s'agit d'une nouvelle forme d'esclavage.

La répression est souvent tempérée par le souci de ne pas supprimer d'emplois.

Il faut imaginer des cadres de substitution notamment lorsqu'il s'agit d'activités irrégulières dans le temps.

L'exemple de la SCOT, Coopérative des débardeurs Pakistanais du Quartier du Sentier, est cité dans le rapport de Mission Interministérielle 1985-1986. Cette expérience mérite d'être rappelée.

Le besoin était le suivant : nécessité d'une main-d'oeuvre spécialisée et disponible à tout moment.

L'organisation mise au point a permis de le satisfaire en payant des salaires égaux pour tous les salariés sur la base de 70 heures mensuelles. Des actions d'insertion et de formation ont été entreprises par la SCOT. Il n'y a eu que 18 échecs sur 177 travailleurs concernés.

Votre rapporteur attire votre attention sur une étude contenue dans le rapport 1984-1985 de la mission interministérielle au sujet de "L'évolution des Filières". Elle est publiée parmi les annexes du rapport.

C. LES PROPOSITIONS DE LA MISSION EN MATIERE DE POLITIQUE DE L'EMPLOI

Dans la période de plein-emploi l'immigration posait peu de problèmes. Il existe en France de rares îlots où ce plein-emploi est encore assuré. Malgré une présence étrangère importante, qui dépasse parfois 30 %, il n'y a pas alors de difficultés majeures (1). Les inquiétudes exprimées par les élus de ces régions sont relatives aux craintes de suppression d'emplois par l'usage des nouvelles technologies et aux conséquences qui en résulteraient sur la partie de leur population la plus fragile.

Le travail est en principe la raison d'être de la présence de l'immigré sur notre territoire. L'existence d'un contrat de travail est exigée pour engager la procédure d'introduction devant l'OMI. Cette

(1) Le Nouvel Economiste -15-12-1989 ; Le chômage contre l'intégration".

procédure, malgré son caractère obligatoire, a longtemps été méconnue, au profit de celle de la régularisation individuelle.

La loi du 17 juillet 1984 adoptée à l'unanimité par le Parlement a créé la carte de résident qui supprime la distinction entre le droit au séjour et le droit au travail. Elle met un terme à la difficulté de gérer des régimes différents qui créaient des obstacles à la mobilité dans l'emploi. Elle met fin aussi à une instabilité créée chez les immigrés par "le terrorisme des papiers". Le nouveau régime présente l'avantage d'une simplification administrative, qu'il serait souhaitable d'étendre à d'autres domaines où triomphe la bureaucratie. Sa conséquence est un droit au travail analogue pour l'étranger en situation régulière, à ce qu'il est pour le français, sauf exceptions précédemment évoquées.

Les observations et suggestions que votre rapporteur croit devoir présenter en matière d'emploi sont relatives à la discrimination, au retour dans le pays d'origine, à la formation professionnelle, au travail clandestin par les étrangers en situation irrégulière. Certaines questions auraient pu être traitées en d'autres parties du rapport, mais il est inévitable que certaines matières se chevauchent.

1. Discrimination

La loi pénale punit de peines sévères, mais rarement appliquées, le refus d'embauche basé sur l'origine raciale ou la nationalité.

Votre rapporteur a recueilli les doléances de jeunes gens et jeunes filles, Français de la première génération, qui suivant des cours de formation professionnelle, rencontrent des difficultés encore plus grandes que leurs camarades à trouver le stage, pourtant obligatoire à la sanction de leurs études. La discrimination se produit sur la base du prénom ou du quartier de résidence.

Il serait utile qu'intervienne une modification de la loi du 12 novembre 1955 modifiant l'article 57 du code civil. En cas d'intérêt

légitime, la modification des prénoms figurant sur l'acte de naissance est soumise au jugement du Tribunal de Grande Instance. Cette procédure est compliquée. Il serait normal que l'adjonction d'un prénom, dans l'ordre choisi par l'intéressé, puisse se faire de plein droit par l'intermédiaire d'une formalité simple accomplie auprès des services de l'état civil, sous réserve de l'opposition dans un certain délai du procureur de la République.

Ainsi se trouveraient conciliés, le respect de la tradition imposé à la naissance, et la liberté de choix d'un adulte. Cela supprimerait aussi l'emploi de prénoms de fantaisie se succédant dans le temps et n'ayant aucun caractère officiel.

Cette mesure ne serait qu'un faible palliatif. Il faudrait surtout changer les états d'esprit afin que ceux et celles qui appartiennent à notre communauté ou y sont associés n'aient pas, à compétences égales, à connaître l'injustice.

Nous avons vu, à l'occasion de l'histoire du concept que représente l'immigration, la fidélité de notre pays aux principes d'égalité issus de la Déclaration des Droits de l'Homme. La même fidélité doit être plus que jamais respectée.

Les Pays-Bas ont une politique dite "d'action positive" se traduisant par des offres d'emploi sous forme d'annonces ainsi rédigées : "Les membres des minorités sont particulièrement invités à se présenter". Il serait courageux de procéder de la même manière en France.

On cite toujours les mêmes exemples de succès universitaires, de réussites artistiques, industrielles ou commerciales, d'hommes et de femmes issus de l'immigration. Ils sont encourageants mais trop rares. Il faudrait aussi que l'Administration participe à la promotion de nouvelles élites issues de l'immigration. Elle ne semble pas le faire. Il faut engager maintenant le processus si nous voulons avoir plus tard des hauts fonctionnaires représentant la Nation dans l'ensemble de ses éléments. L'éventail était plus ouvert, il y a trente ans.

Il n'est pas rare que certaines décisions intervenant dans la vie d'une entreprise (préretraite ou licenciement) soient perçues comme étant l'effet de la discrimination, alors qu'elle ne joue pas.

Plus le salarié est âgé, plus sa reconversion est difficile. Moins il est instruit plus les actions de formation sont aléatoires. Cela est aussi vrai pour les Français que pour les immigrés.

"La situation du chômage vient leur rappeler brutalement qu'ils sont immigrés en France... Le vécu est douloureux. A travers l'entreprise c'est la société française qui est incriminée, on en entend parfois un véritable procès..."

Les immigrés victimes de ces situations regrettent alors de ne pas être restés dans leur pays d'origine. Ils ont l'illusion de croire qu'ils y auraient mieux réussi. Ils n'ont pas pour autant le désir d'y revenir, en raison de leurs nouvelles attaches. De telles plaies ne peuvent être pansées que par un système social adapté, et un surcroît de considération.

2. Retour au pays d'origine

Sauf dans le cas de décisions ayant sanctionné une situation irrégulière, le retour au pays d'origine ne peut être que volontaire.

Il y eut une époque où le retour de l'immigré était dans l'ordre naturel des choses. Il était seul. Les voyages étaient longs et onéreux. Maintenant sa famille vit avec lui. Il s'est sédentarisé. Il passe éventuellement ses vacances dans son pays natal, mais il préfère vivre en France où il a ses enfants, ses camarades de travail. Il existe dans les foyers une proportion importante de retraités qui ont abandonné à de lointains cousins les maisons auxquelles ils avaient consacré leurs économies.

Les primes au retour ont donné des résultats lorsqu'elles étaient attribuées par d'importantes entreprises qui avaient pris des engagements précis à ce sujet. Elles étaient d'un montant élevé, qui ne peut être généralisé. Elles accompagnaient d'autres mesures dans le cadre de suppressions d'emplois.

Les résultats du régime que nous avons décrit sont actuellement marginaux. Il est difficile de croire qu'ils puissent être améliorés, au point de provoquer des retours massifs.

"Dans le cas algérien, seuls les travailleurs les plus qualifiés parviennent à trouver un emploi dans leur pays, mais cette même compétence peut aussi les rendre moins désireux de retourner en Algérie. Ceux qui pourraient être poussés à partir en raison des difficultés économiques rencontrées en France se heurtent en Algérie à une pénurie d'emplois et de logements qui les fixe dans l'hexagone".(1)

Il était permis de croire que le profond sentiment national de la communauté turque et son style de vie la conduiraient à revenir plus facilement au pays natal. Même dans cette communauté "les enfants n'ont pas envie de revenir dans un pays d'où ils ne sont pas partis... Ils font éclater les contradictions entre les projets, les discours et les comportements qui trahissent l'ambiguïté essentielle de l'immigré, écartelé entre toutes les formes du provisoire et du définitif".(2)

Comme l'écrit François Dubet "l'immigration est toujours un drame et les rêves de retour en sont l'expression".

Le réalisme commande de ne pas confondre le rêve et la réalité. Le retour n'est pas une solution aux problèmes de l'immigration actuelle. L'exemple allemand ne paraît pas

(1) "Immigrations : Qu'en savons-nous ?" François Dubet. Documentation française.

(2) "Etre Turc en France". Riva Kastoryano. Ed. Ciemi L'harmattan

convainquant à votre rapporteur car l'Allemagne, nous l'avons vu, à une conception très particulière de la nationalité. L'application en France du *jus soli* retient les descendants de beaucoup d'immigrés sur notre territoire.

Les crédits consacrés au retour par le budget de l'Etat sont peu élevés. Ils peuvent y être conservés plus pour des raisons sociales d'accompagnement d'une décision déjà prise, que comme une incitation sérieuse au départ.

S'il était développé, accepté, le système serait-il réellement efficace ? Il repose sur un engagement de ne pas revenir. Peut-on l'exiger d'un père de famille dont les enfants sont restés en France ? Pourrait-on s'étonner que des enfants qui auraient été scolarisés en France aient le désir d'y revenir ?

L'aide au retour ou à la réinsertion ne serait crédible que si elle était fournie par le pays d'origine. Les conventions bilatérales dont la suspension est souhaitable ne présentent pas de réelles contreparties aux engagements de la France, si ce n'est en ce qui concerne le Maroc. L'Algérie avec les produits du pétrole pourra, espérons-le, présenter des conditions économiques plus attractives qu'actuellement.

Ainsi que nous l'avons vu, la composition des populations immigrées a changé. Le problème n'est pas limité aux seuls pays du Maghreb.

L'idée même d'une prime au départ serait en contradiction avec la législation sur le statut de l'immigrant précédemment proposée. L'acceptation du principe d'une telle prime est la preuve d'un certain désarroi, d'un manque de conviction dans les effets d'une intégration réussie. Dans un nouveau cadre législatif l'entrée de l'immigrant autoriserait un séjour réellement limité dans le temps. Il ne dépendrait que de lui de l'abréger, comme c'est actuellement le cas pour les immigrés.

3. Formation professionnelle

La nécessité d'une formation professionnelle adaptée aux besoins réels des entreprises est unanimement reconnue. Des crédits importants, provenant partiellement des cotisations acquittées par les travailleurs étrangers, lui sont consacrés. Les résultats ne sont que rarement en rapport avec les ambitions proclamées.

Pour les raisons qui viennent d'être exposées il est difficile d'attendre de la génération la plus ancienne parmi les immigrés qu'elle se plie aux exigences de la formation professionnelle continue, sauf pour les mieux nantis en "capital scolaire" et en expérience professionnelle reconnue.

Votre rapporteur limitera son examen à la formation professionnelle initiale qui concerne avant tout les jeunes.

La délégation de la mission a été favorablement impressionnée par les méthodes du centre de Lyon de l'Institut de Gestion Sociale. Les résultats, un taux de placement de 65 % à plus de trois mois de la fin du stage, lui ont paru prometteurs. Il est nécessaire de fixer des objectifs aux centres de formation professionnelle, quelle que soit leur origine, et de ne les subventionner que dans la mesure où ils les atteignent.

Tous les avis recueillis par votre rapporteur autorisent à croire qu'à ce stade, il n'y a pas lieu de distinguer entre les composantes d'une population qui souffre des mêmes maux et présente les mêmes besoins. Il ne peut y avoir de ségrégation dans l'enseignement. Les étrangers installés sur notre sol et les Français doivent se présenter avec les mêmes chances sur le marché de l'emploi.

Si des mesures spécifiques doivent être adoptées en faveur des étrangers ou immigrés, elles ne peuvent qu'être individuelles. Des bourses devraient être financées par le FAS. Leur octroi ne devrait pas être soumis à une fausse objectivité mathématique tenant compte

des ressources et du quotient familial, mais à une appréciation des aptitudes. Cela suppose des filères qui restent à concevoir, et aussi une volonté de promotion de la part de ceux qui voudront profiter de telles facilités.

Votre rapporteur estime que le souci d'une parfaite intégration ne doit pas conduire à faire en sorte que les enfants des salariés deviennent eux-mêmes des salariés. Il ne faut pas cultiver la résignation mais faire éclore des ambitions.

A Marseille, les membres de la délégation sénatoriale ont rencontré les responsables de Cohabitation des Communautés et Coopération Internationale (3 CI). Ils favorisent, semble-t-il avec efficacité, la création d'entreprises par des Français de la première génération. Ils ne peuvent être qu'encouragés. La mission ne doute pas qu'il existe d'autres initiatives du même ordre qui lui sont inconnues.

Beaucoup d'activités indépendantes sont déjà exercées par des étrangers, ainsi qu'en font foi les réponses aux questionnaires du Sénat, des Chambres de Commerce et des Chambres des Métiers. Elles ne tiennent pas compte des activités des Français de la première génération qui ne figurent pas, bien sûr, à titre spécifique dans les statistiques.

Le plus souvent de telles activités ont pu naître et prospérer parce qu'elles correspondaient à des besoins non satisfaits. Il en est ainsi des commerces de proximité.

Dans d'autres cas, l'inscription au Registre des métiers dissimule une fraude : un salariat au profit d'un seul donneur d'ordre. Les dispositions transitoires relatives à l'application de l'Acte unique au Portugal y sont pour beaucoup.

Au cours de ses déplacements la mission a rencontré un chef d'entreprise qui a exprimé le souci qu'il avait de la formation de son personnel, composé en grande partie d'immigrés. Il a indiqué : "Je

m'efforce que chacun de mes employés ait le permis de conduire les poids lourds".

Cette manière de faire est probablement plus efficace que bien des programmes pédagogiques laborieusement élaborés et mis en place.

Le temps n'est plus à la nostalgie, mais tous ceux qui ont connu l'apprentissage, les cours du soir, les enseignements professionnels municipaux, peuvent effectuer des comparaisons sur l'efficacité des formations, qui n'est pas toujours à l'avantage des méthodes actuelles.

Il reste encore des artisans dont le savoir faire se perdra s'ils n'ont pas de successeur. Un régime social et fiscal plus favorable leur permettrait d'assurer une formation personnalisée à des immigrés, en leur offrant des possibilités d'insertion dans un milieu rural qui leur est actuellement fermé. C'est un paradoxe de vouloir concentrer les étrangers, là où ils sont en surnombre, alors qu'il existe tant de communes françaises qui ont besoin de familles et d'enfants, ainsi que de commerces et de services, pour survivre.

Votre rapporteur a parfaitement conscience des limites de cette innovation pourtant nécessaire. Elle exige, elle aussi une révolution culturelle, mais elle mérite d'être tentée. Un recensement des besoins locaux par l'intermédiaire des Chambres des métiers serait un préalable.

Ce procédé aurait l'avantage de mettre en rapport des communautés qui bien souvent s'ignorent, ce qui est à l'origine de beaucoup de malentendus.

4. Travail clandestin par les étrangers en situation irrégulière

Le travail clandestin, dans son acception la plus large, est dommageable pour l'ensemble de la société, y compris les travailleurs étrangers en situation régulière.

Ainsi que l'établissent les rapports de la mission interministérielle, il est de moins en moins isolé, il devient structurel. Alors que les Italiens renoncent à l'économie souterraine qu'ils ont connue pendant longtemps, nos compatriotes lui trouvent des charmes. A tous les stades de la production, de la distribution et de la commercialisation, existent des pratiques si connues qu'elles n'étonnent plus.

La construction de l'Europe, le développement des migrations internationales, favorisent l'existence de nouveaux espaces, où se heurtent des législations différentes. Dans l'attente d'une harmonisation qui exigera encore de nombreuses années, il existe un "dumping social". En pénétrer les mécanismes pour mieux les combattre est peut-être plus important que de poursuivre le chômeur qui "travaille au noir", mais ce tout constitue un ensemble préjudiciable à la Nation.

Des lois successives ont amélioré les dispositifs de contrôle et de répression mais il reste beaucoup à faire. Dans ce domaine également, la coopération internationale est une nécessité.

La mission interministérielle a été un instrument d'éveil et de formation très utile. Elle devrait disposer :

- d'une possibilité de traitement automatisé des procès-verbaux d'infractions, lui permettant de suivre la procédure,
- d'antennes supplémentaires en province,

- des moyens suffisants pour assurer son rôle de centralisation des informations ainsi que de coordination et de formation des personnels appelés à lutter contre le travail clandestin.

Afin de lutter plus efficacement contre les filières les plus importantes, il serait utile de créer un service opérationnel interministériel, à la manière de Tracfin (1), chargé des enquêtes difficiles, et susceptible de traiter les différents aspects du problème (infractions au droit d'entrée et de séjour, fraude fiscale, fraude à l'égard des URSSAF, infractions au droit du travail).

Le terme "clandestin" étant employé à la fois pour l'entrée et le séjour et pour le travail, une confusion se produit souvent dans l'opinion publique, en ce qui concerne la situation qu'il recouvre. Il n'est pas inutile de la dissiper.

Les effectifs de la main-d'oeuvre clandestine sont évalués d'une manière indirecte à environ 800 000 personnes. Parmi elles se trouvent des étrangers, mais la vérité oblige à dire qu'ils sont certainement minoritaires. Ils appartiennent aux catégories suivantes :

- Etrangers en situation régulière,
- Etrangers en situation irrégulière :
 - utilisant des visas ou des autorisations périmés,
 - travaillant en-dehors des finalités de leurs visas,
 - n'ayant jamais eu de visas ou d'autorisations car ils se sont introduits en fraude sur le territoire national. Ils sont les plus vulnérables au trafic des nouveaux négriers.

Alors qu'on cite fréquemment le chiffre d'un million de clandestins, force est de constater que les étrangers en situation irrégulière se livrant au travail clandestin ne représentent qu'une quotité du chiffre de 800 000 précédemment avancé.

(1) Loi du 12 juillet 1990

Combien sont-ils ? La meilleure manière de le savoir serait de procéder à une nouvelle régularisation.

Celle de 1981 avait concerné 130 000 personnes. Il avait été admis à l'époque que 30 000 autres ne s'étaient pas fait connaître. Elles appartenaient à l'espèce vagabonde qui se livre à un nomadisme transfrontalier.

Une telle régularisation permettrait de dissiper le mythe sur le nombre de clandestins qui met en cause l'efficacité pourtant toujours plus grande de la police et de la justice, ainsi que des administrations connexes.

Au cours de sa visite au Parquet de Paris, votre rapporteur a eu le sentiment d'un travail sérieusement accompli.

S'il existe un minimum de 200 000 étrangers travaillant dans des conditions irrégulières, il est illusoire de croire qu'on les découvrirait tous et à supposer que ce soit le cas, qu'on les expulserait tous.

Une régularisation permettrait à beaucoup d'entre eux de retrouver les titres d'identité qu'ils ont égarés. Ils s'insèreraient alors dans un système de contrôle à mettre au point.

Si cette régularisation envisagée à titre d'hypothèse et non de proposition devait intervenir, il serait préférable qu'elle se fasse pendant qu'il existe encore des contrôles aux frontières internes, lesquels pourraient être renforcés pour la circonstance.

Toujours à titre d'hypothèse, il semble à votre rapporteur que la régularisation ne devrait pas être générale, mais par secteurs d'activité. Une chance serait laissée aux entreprises de régulariser leurs situations. Une incertitude quant aux échéances créerait en leur

sein une insécurité propice au repentir anticipé. Celui-ci devrait être assorti d'une certaine impunité.

La régularisation ne pourrait s'exercer qu'en faveur d'étrangers pouvant apporter la preuve de leur présence depuis une certaine durée (peut-être moins longue que dans la procédure américaine). Seraient ainsi exclus du bénéfice de la mesure les plus récemment arrivés.

Votre rapporteur pense que si cette régularisation intervenait elle permettrait de faire place nette pour une application plus rigoureuse de la loi.

La mesure proposée par votre rapporteur d'interdire aux demandeurs d'asile de travailler pendant l'instruction de leur demande serait de nature à tarir une des principales sources du travail clandestin par des étrangers.

La mission ne peut qu'approuver les propositions contenues dans les rapports de la mission interministérielle, de traiter le problème en amont, et d'engager la responsabilité des donneurs d'ordre sans lesquels la chaîne des activités clandestines n'existerait pas.

II - L'ENSEIGNEMENT

Ces lignes sont écrites au moment où les manifestations de lycéens battent leur plein. Le mouvement est né à la suite de violences exercées dans plusieurs établissements à l'égard d'élèves et aussi de professeurs.

Des défilés rassemblent des adolescents désireux d'obtenir des conditions normales de travail. Ces foules sont à l'image d'une population diversifiée où les différences ethniques ne sont pas ressenties.

A moins que ces manifestations ne dégèrent, elles sont différentes dans leurs motivations et leur expression de celles de 1968. Les images qui en sont offertes par la télévision, comme celles des manifestations qui avaient suivi la mort de Malik Oussekiné, illustrent l'unité des jeunes générations au-delà des clivages à caractère racial ressentis par certains de leurs aînés. Elles n'ont pas d'état d'âme sur le fait que leur avenir sera commun.

Lors des travaux de la commission sur la nationalité, plusieurs des personnes qu'elle a entendues ont souligné le rôle de l'école dans l'intégration. Le Réverend Père Bonnet, historien de l'immigration en Lorraine, avait évoqué des classes comptant jusqu'à 70 élèves mais dont l'influence formatrice a été essentielle. M. Kacet, maire-adjoint de Roubaix, avait dit son expérience d'élève de l'école communale du XIXème arrondissement de Paris. Votre rapporteur a entendu des témoignages du même type émanant de jeunes beurs, ou de Mme Tazdait, député européen, rendant tous hommages à l'Ecole de la République.

Au cours de ses déplacements, la Mission a visité des établissements bien tenus. Elle a recueilli les doléances des maires au sujet des déséquilibres dans les effectifs, des efforts supplémentaires qu'ils doivent consentir sur les finances municipales en matière de cantines et de services sociaux périscolaires. L'un d'eux a indiqué être volontairement inégalitaire dans la répartition des crédits pour favoriser les établissements de sa ville ayant des obligations supplémentaires du fait de la présence d'enfants issus de l'immigration.

La Mission a rencontré partout des enseignants très motivés. Elle a perçu la chaleur humaine avec laquelle ils

accomplissent leur tâche au milieu d'enfants de toutes les couleurs qui paraissent heureux d'être avec eux.

Il ne peut être question pour votre rapporteur d'analyser tout ce qui est du domaine de l'Education Nationale. Il propose à la Mission d'écarter de sa réflexion les problèmes du second cycle et de l'Université, et de s'en tenir à l'enseignement du premier et du second degré. C'est d'ailleurs ce type d'enseignement qui préoccupe le plus l'ensemble des maires.

A. L'EDUCATION, UN FACTEUR ESSENTIEL D'INTEGRATION

Souligner l'étroitesse des rapports entre éducation et intégration est désormais un poncif. Chaque ministre de l'Education nationale a repris à son compte l'idée récemment encore exprimée par M. Lionel Jospin : "l'intégration des immigrés passe d'abord par l'école."

Même si elle fait souvent office de slogan commode, cette affirmation apparaît, en réalité, doublement justifiée. Tout d'abord, parce que l'Ecole est un terrain où l'immigration est particulièrement présente - plus d'un million d'enfants de nationalité étrangère sont scolarisés dans les établissements d'enseignement français du premier et du second degré. Dès lors, il serait vain d'imaginer une intégration réussie qui échouerait au sein du système éducatif. Ensuite, parce que l'éducation conditionne très largement la capacité des enfants à s'adapter à leur environnement, à le comprendre et à s'y intégrer aussi bien en matière culturelle, économique ou sociale.

Consciente de l'importance de son rôle, l'Education nationale s'est préoccupée de la scolarisation des enfants immigrés dès les années 1970, avant même que l'immigration apparaisse comme un "problème".

Elle mit d'abord en place un enseignement du français, dans des structures scolaires spécifiques, destiné à assurer aux enfants étrangers un apprentissage rapide des rudiments de notre langue. Ainsi, la circulaire du 13 janvier 1970 définit les objectifs et les principes de fonctionnement des classes expérimentales d'initiation pour enfants étrangers dans les écoles élémentaires, celle du 25 septembre 1973 créant quant à elle des classes d'adaptation dans les collèges.

Elle institua par ailleurs dans les établissements scolaires, et avec les pays concernés, un enseignement de la langue nationale des enfants immigrés. La circulaire du 9 avril 1975 organisait ainsi des cours de langues nationales à l'intention des élèves immigrés, dans le cadre du tiers-temps des écoles élémentaires, et celle du 28 septembre 1977 prévoyait la mise en place des mêmes cours, en dehors du temps scolaire, dans les collèges.

Enfin, l'Education nationale prit des dispositions pour assurer la formation et l'information de ses personnels concernés par la scolarisation des enfants immigrés. Ainsi furent créés les centres régionaux de formation et d'information pour la scolarisation des enfants de migrants (CEFISEM).

L'ensemble de ces mesures témoigne de la volonté gouvernementale de ménager aux enfants étrangers de bonnes conditions d'insertion dans l'Ecole et la société française.

Cependant instituant une partition entre élèves étrangers bénéficiaires de mesures spécifiques et élèves français, le dispositif mis en place risquait de conduire à une marginalisation des premiers au sein du système éducatif et allait à l'encontre du principe d'égalité.

C'est la raison pour laquelle l'Education nationale réorienta par la suite son action. L'intégration des enfants immigrés, ne devait être considérée que dans le cadre plus général de l'intégration des catégories socialement défavorisées. Elle devait être obtenue grâce à la rénovation et à la démocratisation du système éducatif plus que par des structures spécifiques.

En fait, l'Education nationale ne s'est pas engagée résolument dans cette voie.

D'abord pour des raisons pratiques, il n'est pas possible, en effet, de se priver de structures spécifiques, par exemple pour scolariser des élèves non francophones. Surtout, la rénovation en profondeur du système éducatif est une oeuvre de longue haleine et extrêmement coûteuse.

Ensuite, parce qu'elle hésite toujours entre une école et une pédagogie multiculturelle, au sein desquelles la langue, l'histoire et la culture des pays d'origine sont valorisées et une politique qui privilégie l'intégration culturelle des enfants d'origine étrangère.

Aussi bien coexistent aujourd'hui deux types d'actions dont l'objet est de favoriser l'adaptation de ces enfants à la société française. Les unes sont générales et relève de la politique de lutte

contre l'échec scolaire, les autres sont spécialement destinées aux enfants immigrés.

1. Les enfants immigrés au sein du système éducatif français

Les élèves d'origine étrangère sont nombreux au sein des établissements d'enseignement en France, surtout ils sont concentrés dans certaines académies. L'école doit, bien sûr, leur assurer des conditions de réussite scolaire comparables à celles des enfants français. Elle est ainsi le fondement de leur intégration économique et professionnelle. Enfin, elle doit, plus que jamais relever le défi de leur intégration culturelle.

a) Les élèves d'origine étrangère : des effectifs importants et concentrés.

En 1988-1989 plus d'un million d'élèves de nationalité étrangère étaient scolarisés en France dans les établissements publics et privés des premier et second degré.

Ils représentaient 8,7 % du total de la population scolaire.

● **Dans le premier degré** : près de 670.000 élèves de nationalité étrangère étaient scolarisés : ce qui représente 10 % des effectifs du premier degré.

Les élèves algériens sont les plus nombreux (264.800) suivis par les marocains (234.900) et les portugais (177.251).

Le tableau suivant indique la répartition, par nationalité, des élèves d'origine immigrée scolarisés en France en 1988-1989.

Depuis 1984-1985, les effectifs d'élèves étrangers sont en diminution dans l'enseignement du premier degré. Ils sont ainsi passés de 710.336 en 1984-1985 à 665.665 en 1988-1989, soit une diminution de 6,3%.

Ils ont connu, entre l'année scolaire 1987-1988 et 1988-1989 une décroissance de 1% (soit -11084 élèves).

TABLEAU N°1
LES ELEVES ETRANGERS AU SEIN DU PREMIER DEGRE

NATIONALITE	EFFECTIFS Public + privé y compris enseignement spécial
Algériens	167.433
Marocains	162.276
Portugais	91.659
Tunisiens	51.444
Turcs	47.680
Africains	40.645
francophones	33.683
Sud-Est asiatique	12.667
Espagnols	10.106
Italiens	37.567
Autres	

France métropolitaine 1988-1989

Cette moyenne recouvre toutefois des évolutions très contrastées par nationalités.

Actuellement, la population scolaire maghrébine décroît (-8005 élèves en 1988-1989) en raison de la chute du nombre d'élèves de nationalité algérienne (-11353 en 1988-1989). Cette chute n'est pas compensée par l'augmentation pourtant sensible des élèves marocains (+2908 élèves) ou tunisiens (+440 élèves).

La population scolaire d'origine latine poursuit sa diminution (-11062 élèves en 1988-1989) qui concerne surtout les élèves portugais (-8331 élèves) mais aussi espagnols (-1752 élèves) et italiens (-979 élèves).

En revanche, les effectifs de plusieurs nationalités s'accroissent :

- les turcs : + 1005 élèves ;
- les autres pays francophones : + 1829 élèves ;
- les pays d'Asie du Sud-Est : + 336 élèves.

Cette progression correspond évidemment aux flux migratoires les plus récents.

● Dans le second degré, on compte près de 400.000 élèves de nationalité étrangère ce qui représente 7% des effectifs totaux. Les algériens sont, ici encore, les plus nombreux : 97.381 avant les portugais (85.592) et les marocains (72.624).

TABLEAU N°2
LES ELEVES ETRANGERS AU SEIN DU SECOND DEGRE

NATIONALITE	EFFECTIFS Public + privé y compris enseignement spécial
Algériens	97.381
Portugais	85.592
Marocains	72.624
Tunisiens	22.474
Turcs	22.081
Africains francophones	19.442
Sud-Est asiatique	18.789
Espagnols	16.276
Italiens	13.220

France métropolitaine 1988-1989

En diminution dans le premier degré, les effectifs d'élèves étrangers poursuivent leur progression dans le second degré avec une hausse de 0,7 % par rapport à l'année scolaire précédente et de 55 % depuis 1975-1976. A l'heure actuelle, cette augmentation est essentiellement due au premier cycle.

Comme dans le premier degré, les différences sont importantes entre les nationalités :

Les effectifs d'élèves algériens poursuivent leur diminution (- 1807 élèves) quand les élèves marocains et, dans une moindre mesure, tunisiens, voient leur nombre s'accroître (+ 7824 et + 1807 élèves).

Les élèves de nationalité espagnole (- 1983 élèves), portugaise (- 2843 élèves) et italienne (- 1574 élèves) sont toujours moins nombreux, de même que les élèves d'Asie du Sud-Est (- 538 élèves).

A l'inverse, augmentent les effectifs d'élèves turcs (+ 2007 élèves) et africains (hors maghreb : + 1036 élèves).

b) la concentration géographique des enfants de nationalité étrangère

On ne dispose que de statistiques établies par académie. Celles-ci, bien qu'insuffisamment fines, laissent apparaître une **concentration des élèves de nationalité étrangère dans deux régions : la région parisienne - qui regroupe trois académies (Paris, Créteil et Versailles) où la population scolaire d'origine**

immigrée est particulièrement importante - et la région Rhône-Alpes.

TABLEAU N°3
Enseignement du premier degré

Académies	% d'enfants étrangers	% des enfants étrangers en France
Paris	24,6	6,7
Créteil	21,3	14,8
Versailles	17,1	15,5
Lyon	16,3	8,2

TABLEAU N°4
Enseignement du second degré

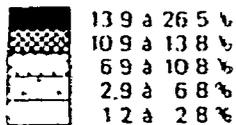
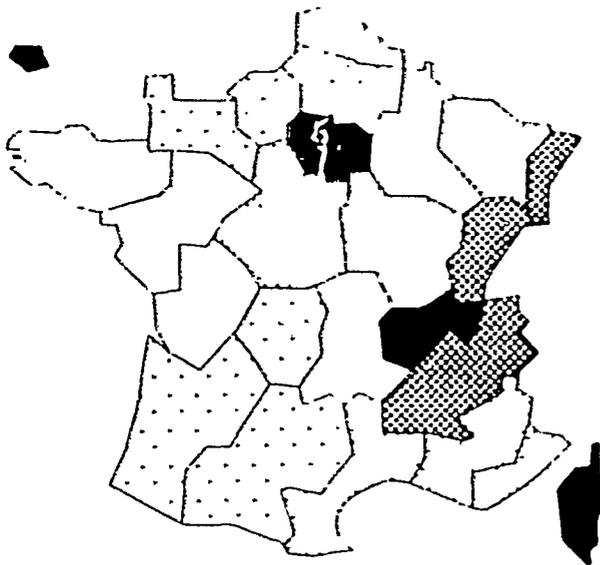
Académies	% d'enfants étrangers	% des enfants étrangers en France
Créteil	16,8	14,4
Paris	14,3	6,6
Versailles	12,6	14,8
Lyon	11,8	8

Il est bien évident que de tels pourcentages sont largement dépassés dans certains établissements qui comptent parfois jusqu'à 80 % d'enfants étrangers. Les deux écoles pour lesquelles le maire de Montfermeil avait décidé de suspendre les services municipaux hormis le chauffage accueillent entre 82% et 98% d'enfants étrangers. Cette situation risque de s'aggraver - ainsi que l'ont noté plusieurs interlocuteurs de la mission - si la "politique de désectorisation" qui touche aujourd'hui environ 10 % des établissements scolaires est poursuivie sans précaution.

Or, comme pour le logement, la constitution de ghettos au sein du système éducatif est sans doute l'une des évolutions les plus néfastes qui puissent avoir lieu en matière d'immigration.

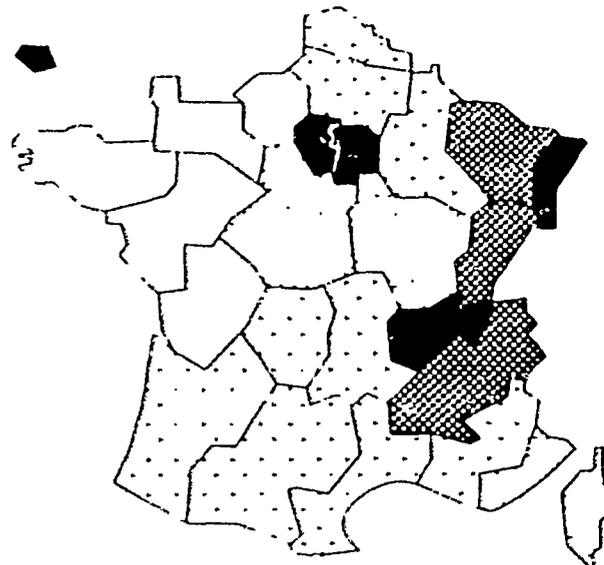
PROPORTION DES ELEVES DE NATIONALITÉ ETRANGÈRE EN 1988 - 1989

DANS LES ÉTABLISSEMENTS DU PREMIER DEGRÉ
(y compris le SPECIAL) **PUBLIC + PRIVÉ**



Moyenne nationale 10,0 %

DANS LES ÉTABLISSEMENTS DU SECOND DEGRÉ
(y compris le SPECIAL) **PUBLIC + PRIVÉ**



Moyenne nationale 7,3 %

On sait, en effet, que les établissements accueillant un fort pourcentage d'enfants étrangers sont souvent mal équipés et surtout sont peu demandés par les enseignants qui, généralement, n'y restent que pour un temps très court. Aucune équipe pédagogique de qualité ne peut dès lors fonctionner dans des conditions satisfaisantes, et a fortiori aucune dynamique d'établissement ne peut se mettre en place.

2. Le rôle de l'école dans l'intégration

Contrairement à une idée répandue, les élèves d'origine étrangère ne connaissent pas - à catégorie sociale identique - des taux d'échecs très supérieurs à ceux des élèves français. Leurs difficultés proviennent non pas tant de leurs origines ethniques ou nationales que de la situation sociale de leurs familles. Si les résultats du système éducatif français en matière de transmission du savoir et d'insertion sociale ne semblent pas mauvais, en revanche, on peut

s'interroger sur leur qualité en ce qui concerne l'intégration culturelle des enfants étrangers.

a) les enfants étrangers et la réussite scolaire : un cliché présente les élèves étrangers comme étant le plus souvent en situation d'échec scolaire.

Il est vrai que ces élèves sont sur-représentés dans les classes préprofessionnelles de niveau (CPPN) et les classes préparatoires à l'apprentissage (CPA) ainsi que dans les lycées professionnels.

En fait, si l'on tient compte tant de la situation sociale que de la taille des familles et de la durée du séjour en France, on constate que la réussite des enfants étrangers est sensiblement la même que celle des enfants français.

Le tableau ci-après montre ainsi que les résultats des enfants français et étrangers de catégories socio-professionnelles (CSP) "défavorisées" dont la taille de la famille est identique, sont comparables.

TABLEAU N°5
TAUX DE SCOLARITES PRIMAIRES
SANS REDOUBLEMENT POUR LES ELEVES DE CSP
"DEFAVORISES" ET DE FAMILLE NOMBREUSE

	3 enfants	4 enfants	> 3 enfants	> 4 enfants	> 5 enfants
Etrangers	46,3	43,5	40,6	38,4	36,3
Français	53,1	44,7	45,3	37,4	31,7

Le problème est, en fait, que les enfants immigrés cumulent les handicaps. Une enquête de la direction de l'évaluation et de la prospective du ministère de l'Education nationale indique ainsi notamment que :

- La proportion des catégories socio-professionnelles défavorisées atteint 90% chez les élèves étrangers contre 44% chez les Français ;

- 53 % des élèves étrangers appartiennent à des familles de 4 enfants et plus contre 17,5% chez les Français ;

- la durée moyenne de préscolarisation est de 2,16 années pour les étrangers et de 2,59 pour les Français.

Autant d'éléments qui expliquent, dans une large mesure, les difficultés scolaires des enfants immigrés.

Ces difficultés se traduisent, notamment, par des redoublements et des retards scolaires ainsi que par des orientations au CPPN, CPA, CAP... comme le montre la série de tableaux suivante.

TABLEAU N°6
TAUX D'ACCES SANS REDOUBLEMENT EN CE1 ET EN 6EME

	Ensemble français	Ensemble étrangers	Portugais	Autres européens	Maghreb	Reste du monde
CE1	88,4	72,8	72,6	76,7	72,2	72,6
6E	68,1	46	46,1	54,4	41,8	50,3

TABLEAU N°7
SITUATION QUATRE ANS APRES L'ENTREE EN CP

	Scolarité normale	1 an de retard	Perfectionnement, adapt., autre	Total
Elèves français	77,1	18,8	4,1	100
Elèves étrangers	55,3	34,4	10,3	100
Elèves maghrébins	50,9	36,9	12,2	100
Elèves portugais	58,2	32	9,8	100

TABLEAU N°8
ORIENTATION EN FIN DE CINQUIEME
(Panel d'élèves entrés en 5 ème en 1980)

	Accès en 4ème	Orientation en CAP, CPPN, CPA
Elèves étrangers	65,2	34,8
Elèves français	78,6	21,4

TABLEAU N°9

TAUX D'ACCES AUX DIFFERENTS NIVEAUX DES ELEVES ENTRES EN 6EME EN 1980

• *Elèves étrangers*

	5è	4è	3è	2è	CPPN CPA	CAP	BEP
CSP favor.	98,2	75,6	71,2	47,9	10,4	21,5	23,3
CSP moyen	89,4	56,5	52,1	25,8	20,9	36,9	28,3
Ensemble	90,6	59	54,7	28,7	19,5	34,8	27,7

• *Elèves français*

	5è	4è	3è	2è	CPPN CPA	CAP	BEP
CSP favor.	98,2	92,7	91,1	76,3	3,1	7,3	14,6
CSP moyen	96,4	78	74,6	46,8	11,5	20,5	28,9
CSP défav.	92,1	62	57,1	29,6	22,4	32,3	28,2
Ensemble	95,3	75,3	71,8	47,4	13,8	21,9	24,9

Il convient cependant de souligner qu'il existe d'importantes différences entre les diverses communautés immigrées (cf tableau n°10). On peut ainsi relever que les enfants portugais sont relativement peu nombreux dans le second cycle général ou technique long, au contraire des élèves marocains, et fréquentent plus souvent l'enseignement professionnel.

Des travaux expliquent ces situations en évoquant une préférence des familles portugaises pour des études courtes permettant aux enfants de contribuer au plus tôt au revenu familial ou une valorisation intense de la réussite scolaire par les familles marocaines.

b) l'insertion sociale des enfants étrangers

Ici encore, la réalité ne correspond guère aux idées reçues. Une proportion importante d'immigrés de la première, et surtout de la deuxième génération, a réussi à atteindre une

position sociale plus élevée que celle de leurs parents. On cite fréquemment le cas de tel chirurgien ou de tel préfet d'origine étrangère. Au-delà de ces réussites exceptionnelles, il faut bien constater que la majorité des enfants d'immigrés nés en France deviennent employés (un quart) ou cadres (un tiers) ce qui pousse un statisticien à écrire : *"Finalement, naître en France d'un parent d'origine étrangère permet indéniablement une bonne insertion dans la société française"*(1).

(1). J.L. BORKOWSKI in *Données sociales 1990*

RÉPARTITION DES ÉLÈVES DE NATIONALITÉ ÉTRANGÈRE AU NIVEAU DU SECOND DEGRÉ

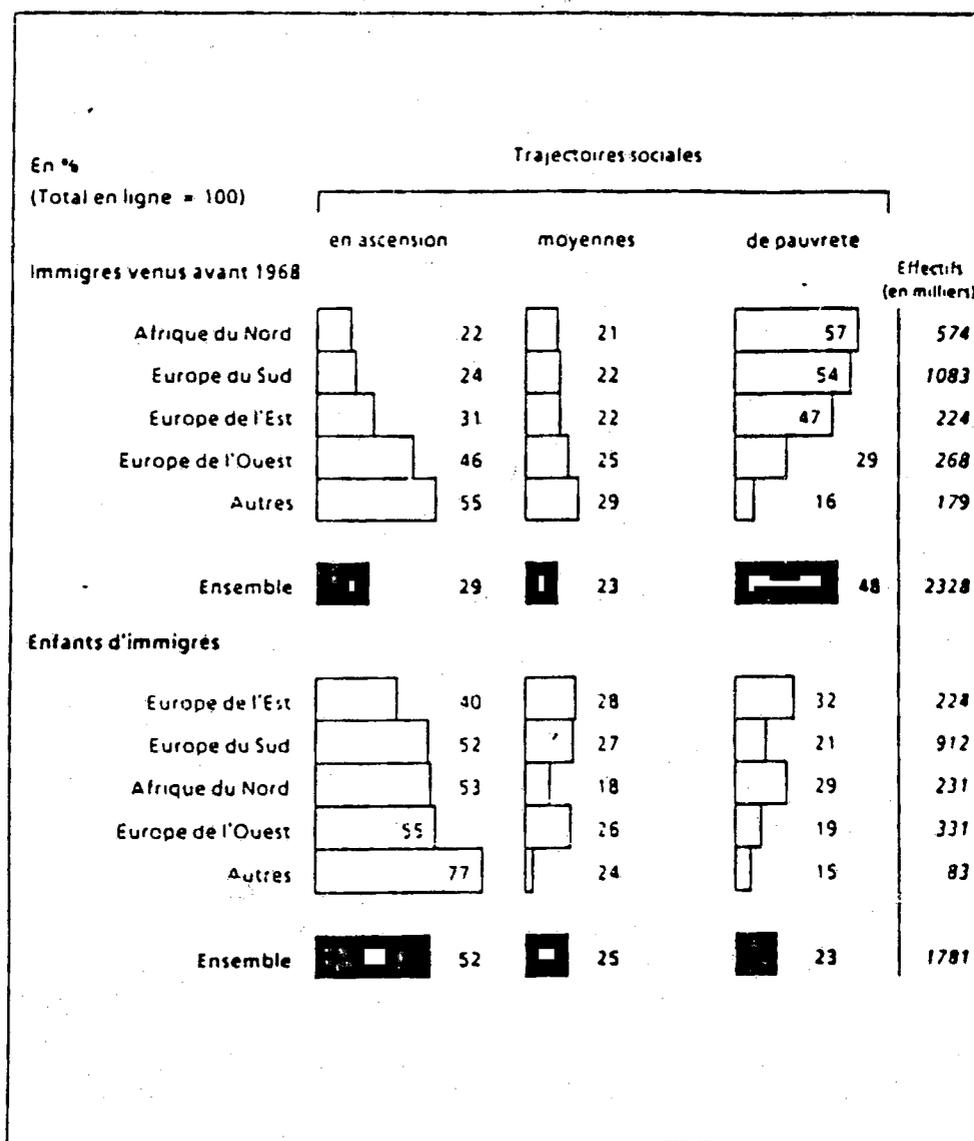
France métropolitaine Public - Privé

1988-1989

CLASSE	NATIONALITÉ	Algériens	Marocains	Tunisiers	Autres pays d'Afrique		Espagnols	Portugais	Italiens	Yougosl	Grecs	Autres pays de la CEE	Turcs	Sud Est Asiatique	Autres	TOTAL	Effectifs Étrangers
					franco-phones	non franco-phones											El global
PUBLIC	6ème à 3ème	57 854	44 809	14 016	9 707	1 423	7 712	47 214	6 552	3 473	1 589	2 022	13 206	10 946	7 420	227 948	9.6
	Classes d'accueil *	225	484	72	90	77	27	286	16	90	13	96	560	349	360	2 745	77.1
	CPPN - CPA	2 574	2 262	548	312	65	372	2 786	284	141	20	21	1 296	270	199	11 150	13.2
	TOTAL 1er cycle	60 653	47 555	14 636	10 109	1 565	8 111	50 286	6 852	3 704	1 622	2 144	15 062	11 565	7 979	241 843	9.4
	El %	25.1	19.7	6.1	4.2	0.6	3.3	20.8	2.8	1.5	0.7	0.9	6.2	0.6	3.3	100.0	
	Bac enseignement général	7 188	5 152	1 708	1 744	214	2 112	7 035	1 779	576	715	1 060	1 027	2 544	3 027	35 881	4.1
	Bac technologique	3 617	2 661	738	829	92	933	3 757	744	217	88	123	473	1 074	403	15 749	7.2
	TOTAL second cycle génér et techn	10 805	7 813	2 446	2 573	306	3 045	10 792	2 523	793	803	1 183	1 500	3 618	3 430	51 630	4.5
	El %	20.9	15.1	4.7	5.0	0.6	5.9	20.9	4.9	1.5	1.6	2.2	2.9	7.0	6.6	100.0	
	TOTAL cycle Professionnel	14 200	9 646	2 765	2 332	334	2 609	14 614	2 091	791	157	152	2 965	2 366	1 331	56 353	10.5
El %	25.2	17.1	4.9	4.1	0.6	4.6	25.9	3.7	1.4	0.3	0.3	5.3	4.2	2.4	100.0		
TOTAL second degré	85 658	65 014	19 847	15 014	2 205	13 765	75 692	11 466	5 288	2 582	3 479	19 527	17 549	12 740	349 826	8.3	
El %	24.5	18.6	5.7	4.3	0.6	3.9	21.6	3.3	1.6	0.7	1.0	5.6	5.0	3.6	100.0		
PRIVÉ	6ème à 3ème	2 274	1 255	520	954	104	1 125	3 256	681	170	123	678	250	814	1 379	13 583	2.2
	Classes d'adaptation	15	3	5	21	-	3	11	2	-	1	3	1	15	37	117	33.4
	CPPN - CPA	165	68	27	34	3	25	153	20	5	1	4	26	43	25	599	4.9
	TOTAL 1er cycle	2 454	1 326	552	1 009	107	1 153	3 420	703	175	125	685	277	872	1 441	14 299	2.2
	El %	17.2	9.3	3.9	7.1	0.7	8.1	23.9	4.9	1.2	0.9	4.8	1.9	6.1	10.1	100.0	
	Bac enseignement général	316	297	126	1 058	77	361	425	177	56	118	407	33	201	975	4 627	1.9
	Bac technologique	216	164	61	247	27	89	246	75	8	4	35	9	102	83	1 366	2.8
	TOTAL second cycle génér et techn	532	461	187	1 305	104	450	671	252	64	122	442	42	303	1 058	5 993	2.1
El %	8.9	7.7	3.1	21.8	1.7	7.5	11.2	4.2	1.1	2.0	7.4	0.7	5.1	17.7	100.0		
TOTAL cycle Professionnel	1 968	1 063	348	601	100	490	1 434	354	70	19	76	230	398	251	7 404	4.3	
El %	26.6	14.4	4.7	8.1	1.4	6.6	19.4	4.8	0.9	-	1.0	3.1	5.4	3.4	///		
TOTAL second degré	4 954	2 852	1 087	2 915	311	2 093	5 525	1 309	309	266	1 203	549	1 573	2 750	27 696	2.4	
El %	17.9	10.3	3.9	10.5	1.1	7.6	19.9	4.7	1.1	1.0	4.3	2.0	5.9	9.9	100.0		

Toutefois cette insertion varie en fonction de la région d'origine des immigrés. Elle est particulièrement réussie, comme l'indique le tableau ci-après, pour les enfants dont l'un des parents était originaire d'Europe de l'Ouest, d'Afrique du Nord ou d'Europe du Sud. Elle est par ailleurs, très largement fonction, comme la réussite scolaire, de la situation sociale de la famille.

REPARTITION DES IMMIGRÉS VENUS EN FRANCE AVANT 1968 ET DES ENFANTS IMMIGRÉS NÉS AVANT 1968 SELON TROIS TYPES DE TRAJECTOIRE SOCIALE



Source : Insee, enquête Etude des conditions de vie 1986-1987.

Lire ainsi : Pour 100 immigrés venant d'Afrique du Nord 22 ont eu une trajectoire sociale en ascension.

c) Le défi de l'intégration culturelle :

L'histoire montre que l'un des rôles fondamentaux de l'Ecole républicaine fut de permettre une cohésion culturelle nationale au-delà et parfois, malheureusement, à l'encontre des spécificités régionales de notre pays.

Cette cohésion peut d'ailleurs trouver naissance au sein du quartier. L'Ecole est en effet le lieu privilégié de l'apprentissage d'une culture populaire. Les élèves y nouent des liens de camaraderie, s'initient à la vie sociale, vivent tout simplement en commun sans tenir compte de différences ethniques et nationales.

L'Ecole permet surtout l'apprentissage d'une langue, d'une histoire, d'un ensemble de règles ... donc d'une culture commune.

Ce rôle d'intégration culturelle, rien ne permet de dire que l'Ecole ne puisse plus, aujourd'hui, l'assurer. Cependant, il convient de prendre garde qu'il ne soit pas contrarié.

Or, l'actualité avec, notamment, "l'affaire des foulards islamiques", a montré, et les auditions auxquelles a procédé la mission ont confirmé qu'il était désormais parfois battu en brèche.

En effet, émergent ou se développent au sein même de l'Ecole publique, des pratiques ostentatoires d'inspiration religieuse qui paraissent, bien souvent, inconciliables avec les obligations imposées par la vie scolaire.

Cela est particulièrement sensible en éducation physique et sportive. Ainsi, des professeurs ont-ils pu voir certaines de leurs équipes, constituées dans le cadre de l'union nationale du sport scolaire (UNSS), et composées en majorité d'élèves de religion musulmane, déclarer forfait pour les compétitions se déroulant lors du Ramadan.

Plus généralement, un grand nombre d'élèves pendant cette période se font dispenser de cours, notamment d'éducation physique et sportive. Le phénomène n'est d'ailleurs pas limité aux musulmans mais concerne aussi, dans certains cas, les enfants de religion juive qui souhaitent ne pas suivre les cours ayant lieu le samedi, jour du sabbat.

Cela conduit à poser la question de fond suivante : doit-on concevoir les différentes activités scolaires en fonction des divers

cultes présents en France ? Ou bien, l'école publique doit-elle fixer une norme unique pour tous les élèves, étant entendu que, dans le cadre de la liberté d'enseignement reconnue en France, les parents d'élèves ont toujours la possibilité d'inscrire leurs enfants dans des établissements confessionnels ?

De même, la mission a pu constater combien il était difficile d'obtenir la participation des jeunes filles, notamment musulmanes, aux cours d'éducation physique et sportive, particulièrement en natation.

D'une façon plus générale, la mixité, de règle au sein de l'école française, est parfois mal admise, voire remise en cause par certaines familles immigrées ou les élèves eux-mêmes.

Dans le contexte de "l'affaire des foulards de Creil", le ministère de l'Éducation nationale a cru pouvoir résoudre la difficulté en prenant une circulaire (du 12 décembre 1989).

Celle-ci vise à assurer le respect du principe de laïcité au sein de l'école publique. Elle précise notamment que :

- si le port de signes religieux par les élèves n'est pas, en lui-même, incompatible avec le principe de laïcité, il ne doit en aucun cas constituer un acte de pression, de provocation, de prosélytisme ou de propagande ;

- les vêtements des élèves ne doivent pas empêcher les exercices d'éducation physique et sportive, ni les travaux pratiques ou d'atelier ;

- les élèves doivent suivre tous les enseignements correspondant à leur niveau de scolarité. Ils ne peuvent refuser d'étudier certaines parties des programmes, ni se dispenser d'assister à certains cours.

Ces dispositions ont le mérite de reformuler des obligations qui jamais n'auraient dû être oubliées.

Cependant, leur portée ne peut être que limitée. "Cautère sur jambe de bois" est-on tenté de penser. Elles ne peuvent, en effet, constituer une réponse à la question de fond qui se pose aujourd'hui : comment intégrer culturellement les enfants immigrés ? Selon quelles modalités ? Avec quels objectifs ?

Le gouvernement, par l'intermédiaire du secrétariat général à l'intégration a bien annoncé plusieurs mesures visant à faciliter l'intégration culturelle des enfants étrangers ou issus de familles immigrées.

Il s'agirait notamment :

- d'assurer "une meilleure appréhension de la construction de la France et de l'apport à celle-ci des différentes immigrations" ;
- d'améliorer la connaissance des cultures, des religions et de l'histoire des pays dont sont originaires les immigrés ;
- d'intensifier les échanges culturels.

Mais, en dehors du caractère vague de ces propositions qui sont avant tout des déclarations d'intention, on peut relever que l'intégration ne semble être envisagée que dans un seul sens. C'est à la France et à son enseignement d'intégrer les cultures étrangères et non pas aux communautés étrangères d'intégrer notre culture.

Est-il possible, dans ces conditions, de conserver à l'école républicaine son rôle d'intégration culturelle ? La question mérite au moins d'être posée.

3. La politique éducative menée en faveur de l'intégration

Deux types d'actions éducatives en faveur de l'intégration des immigrés sont menées de front. Certaines mesures sont destinées, de façon spécifique, aux enfants d'origine étrangère, quand d'autres s'inscrivent dans une politique plus globale -touchant les élèves quelle que soit leur origine- de lutte contre l'échec scolaire.

a) La lutte contre l'échec scolaire

Elle se traduit essentiellement par la politique des zones d'éducation prioritaires, l'amélioration des procédures d'orientation, le développement de la pédagogie du projet.

a1) la politique des zones d'éducation prioritaire

Les ZEP ont été créées en 1981 (circulaire du 1er juillet 1981). Elles doivent permettre d'affecter des moyens supplémentaires en emplois budgétaires d'enseignement et en heures supplémentaires dans les zones reconnues comme socialement défavorisées.

Dans la mesure où ces zones correspondent souvent à celles où réside une forte proportion d'immigrés, elles ont un rôle à jouer en matière d'intégration. D'ailleurs, un grand nombre de maires dont la commune comporte une forte proportion d'immigrés demandent ou ont demandé leur classement en zone d'éducation prioritaire.

La politique des ZEP a été relancée à deux reprises :

- par une lettre du ministre de l'Education nationale en juillet 1988, qui faisait suite à l'important effort accompli grâce aux mesures d'urgence prises en juin 1988 (20 millions de francs supplémentaires avaient été dégagés au profit des ZEP). Ultérieurement, 60 millions de francs de crédits nouveaux furent inscrits au budget 1989 au titre des zones d'éducation prioritaires.

Cette relance a eu pour effet de faire passer de 393 à 553 le nombre de ZEP entre la rentrée 1988 et la rentrée 1989.

- par une circulaire du 1er février 1990 qui réaffirme certains principes : objectif d'une amélioration significative des résultats scolaires des élèves ; accent mis sur les relations entre l'école et les parents ; recherche d'un véritable partenariat entre équipes pédagogiques d'une part et collectivités locales, services extérieurs de l'Etat et associations, d'autre part.

Cette circulaire met en place de nouveaux modes d'action au sein des zones d'éducation prioritaires :

● L'action des équipes pédagogiques devra s'inscrire dans une perspective pluriannuelle. D'ailleurs, la carte des ZEP sera désormais arrêtée pour une durée de trois ans.

● Une politique contractuelle entre les établissements d'enseignement intéressés et les autorités académiques sera engagée. Les moyens supplémentaires seront affectés aux équipes pédagogiques en fonction de leur projet pour une durée de trois ans. L'action de chaque équipe devra faire l'objet d'une évaluation.

● Chaque zone sera dotée d'un responsable et d'un coordonnateur.

● Des structures de pilotage départementales, académiques et nationales seront créées.

● Les établissements situés dans une zone d'éducation prioritaire bénéficieront de l'implantation de formation de haut niveau, selon des modalités que l'on ignore encore.

La politique des zones d'éducation prioritaires a permis à des établissements d'enseignement confrontés à des situations difficiles de disposer de moyens supplémentaires pour accomplir leur mission éducative.

Cependant, deux rapports - dont les conclusions n'ont pu être connues que par voie de presse - de l'inspection générale de l'Education nationale et de la direction de l'évaluation et de la prospective auraient mis en évidence les limites du dispositif des ZEP. Quelques résultats ont certes été obtenus : augmentation des taux de préscolarisation, diminution des redoublements, et, dans le second degré, de l'absentéisme ; mais il ne semble pas que la qualité des parcours scolaires se soit réellement améliorée.

Surtout, et par définition, les zones d'éducation prioritaires ne peuvent recouvrir l'ensemble du territoire national. Par conséquent, elles ne peuvent bénéficier à la totalité des enfants de nationalité étrangère.

a2) l'amélioration des procédures d'orientation

L'amélioration de l'orientation vise aussi à permettre une meilleure intégration des élèves en général, des élèves d'origine étrangère en particulier. Le ministère de l'Education nationale a annoncé en la matière un certain nombre de mesures qui n'ont pas encore été mises en oeuvre et dont on ne connaît pas le détail.

L'office national d'information sur les études et les professions (ONISEP) doit ainsi voir son rôle s'accroître. Il élaborera et diffusera des documents -dont certains seront rédigés en langue étrangère- sur le déroulement de la scolarité, les différentes orientations possibles, les débouchés professionnels des études...

Un enseignement de français sera offert aux parents, dispensé dans les écoles où sont scolarisés leurs enfants. Il sera assuré dans le cadre des groupements d'établissements pour la formation continue (GRETA).

En outre, l'action des associations de parents d'élèves sera encouragée.

Surtout, les modalités d'orientations vers les sections d'éducation spécialisées (SES), les classes pré-professionnelles de

niveau (CPPN) et les classes préparatoires à l'apprentissage (CPA) doivent être réexaminées. Il s'agit d'éviter que des élèves d'origine étrangère y soient trop souvent affectés en raison de difficultés linguistiques ou de retards scolaires.

On peut s'interroger sur l'intérêt et le réalisme d'une telle mesure.

Va-t-on établir des modalités d'orientation différentes selon l'origine des élèves ? Ne risque-t-on pas alors d'engendrer des discriminations au détriment des élèves d'origine française ?

En outre, comment la mettre en oeuvre pratiquement ? Comment orienter les élèves d'origine étrangère qui connaissent réellement des difficultés linguistiques ou des retards scolaires ? Qui va décider de leur orientation si ce n'est plus le conseil de classe - pourtant le plus qualifié pour le faire - comme c'est le cas actuellement ?

Autant de questions fondamentales auxquelles il est aujourd'hui bien difficile de répondre.

a3) la pédagogie du projet

Des actions "dites" interculturelles sont aussi organisées dans le cadre de la lutte contre l'échec scolaire. Elles tendent à combattre la marginalisation des élèves issus de l'immigration. Il peut s'agir d'une sensibilisation aux cultures d'origine, d'échanges internationaux...

Le Fonds d'Action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FAS) participe, avec l'Education nationale, au financement de certains projets d'action éducative (P.A.E.). Ainsi, la convention-cadre signée le 27 janvier 1990 entre le ministère de l'Education nationale-Académie de Lille et le FAS prévoit, par exemple, que ce dernier pourra accorder une aide aux projets :

- concernant des établissements situés en zones d'éducation prioritaires (ZEP) et scolarisant de nombreux élèves d'origine immigrée ;

- destinés à favoriser l'ouverture culturelle des contenus d'enseignement, la connaissance des cultures de l'immigration et de l'histoire des communautés étrangères en France.

En outre, le FAS peut être amené à subventionner des associations susceptibles d'intervenir dans le cadre de projets d'action éducative.

b) Les actions spécifiques en faveur des enfants d'origine étrangère

L'Education nationale a mis en place des structures spécifiques destinées à accueillir les enfants non francophones. Elle permet par ailleurs que soit donné un enseignement de langues et cultures d'origine aux élèves de nationalité étrangère. Elle a créé, en outre, un dispositif visant à assurer la formation et l'information des enseignants concernés par la scolarisation de ces élèves. Enfin, des activités périscolaires sont financées au profit des immigrés par le Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FAS).

b1) Les classes d'accueil pour les enfants non francophones

Ces classes ont deux caractéristiques principales :

- elles n'accueillent que les enfants étrangers nouvellement arrivés en France ("primo-arrivants") et non francophones. Les difficultés de tous les autres élèves d'origine étrangère sont, en principe, traitées dans les mêmes conditions que pour les élèves français (pédagogie différenciée, études dirigées et soutien dans le cadre de la rénovation des collèges) ;

- elles n'assurent la scolarisation de ces enfants que de façon temporaire (un an au plus). Les élèves doivent, en principe, acquérir au plus vite des connaissances linguistiques suffisantes pour intégrer l'enseignement normal. Ils suivent pour cela des cours d'une durée de une heure et demie à deux heures par jour. L'objectif est qu'au terme d'un semestre, ils maîtrisent un vocabulaire minimal d'environ 180 mots, censé permettre leur intégration dans des classes normales.

b2) Les différentes classes d'accueil

● Dans le premier degré, on distingue :

- **les cours de rattrapage intégrés (CRI)** qui dispensent des cours de français, quelques heures par semaine, à de petits groupes d'élèves scolarisés dans des classes ordinaires ;

- **les classes d'initiation (CLIN)** regroupent des élèves, en nombre généralement restreint, (en principe quinze élèves maximum) pour leur dispenser un enseignement spécifique. Le rôle de ces classes est de conduire les élèves qui les fréquentent à intégrer le plus rapidement possible les classes normales. Les élèves des classes d'initiation doivent être inscrits, selon les procédures ordinaires dans les classes correspondant à leur âge. Il s'agit de faciliter leur insertion, en cours d'année scolaire dans les classes normales.

● Dans le second degré, sont mis en place :

- **des classes d'accueil pour enfants étrangers non francophones (CLAC)** qui remplacent les anciennes classes d'adaptation pour les élèves non francophones (CLAD). Leur conception est identique à celle des classes d'initiation.

- **des cours spécifiques pour l'apprentissage du français**, lorsque la dispersion des élèves ne permet pas leur regroupement en classe d'accueil.

- *b3) Bilan des classes d'accueil*

● **quantitatif** : les tableaux ci-après montrent que le nombre des classes d'accueil pour enfants non francophones ne cesse de diminuer depuis 1977-1978 pour le premier degré. En revanche, dans le second degré, ce nombre a augmenté jusqu'en 1984-1985 pour décroître ensuite.

Tableau n° 11
Enseignement élémentaire, classes d'initiation

**Evolution des effectifs et du nombre de classes entre
1970-1971 et 1985-1986 (public et privé)**

ANNEES	PUBLIC		PRIVE	
	ELEVES	CLASSES	ELEVES	CLASSES
70/71		100		
71/72		288		
72/73	6513	389		
73/74	7683	492		
74/75	8381	538	107	5
75/76	8671	614	89	6
76/77	11196	775	272	16
77/78	12080	826	272	18
78/79	11356	786	162	9
79/80	11707	819	156	7
80/81	11155	776	154	7
81/82	10546	782	106	4
82/83	10665	802	250	9
83/84	8953	716	144	10
84/85	7034	634	73	4
85/86	5308	542	65	4

Tableau n° 12
Enseignement secondaire, classes d'adaptation
Evolution des effectifs et du nombre de classes entre
1973-1974 et 1985-1986 (public et privé)

ANNEES	PUBLIC		PRIVE	
	ELEVES	CLASSES	ELEVES	CLASSES
73/74		40		
74/75		60		
75/76	4835	92		
76/77	4482	132		
77/78	1055	132		
78/79	599	132	50	5
79/80	1633	132	42	5
80/81	1908	126	47	5
81/82	1820	101	24	3
82/83	2563	117	38	5
83/84	2667	127	6	2
84/85	2982	203	56	5
85/86	2944	201	70	8

Les tableaux ci-après indiquent, par ailleurs, que les nationalités les plus représentées correspondent aux flux récents d'immigration (turcs, marocains, enfants du sud-est asiatique jusqu'en 1984-1985).

Tableau n° 13

Enseignement élémentaire, classes d'initiation

Evolution de la distribution des élèves des établissements publics selon la nationalité de 1979-1980 à 1985-1986

ANNEES							
NATION.	79/80	80/81	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86

EFFECTIFS	100,00%	100,00%		100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
FRANCAIS	17,81%	13,52%		12,44%	11,98%	11,71%	14,22%
ETRANGERS	82,19%	86,48%		87,56%	88,02%	88,29%	85,78%

AF.NF				1,87%	2,08%	2,80%	2,84%
AF.F	1,49%	1,95%		1,54%	1,52%	1,95%	2,69%
ALGERIENS	20,53%	21,24%		21,50%	17,80%	14,53%	13,58%
ESPAGNOLS	2,62%	2,98%		2,70%	1,91%	2,03%	1,96%
GRECS						0,04%	0,08%
ITALIENS	1,21%	1,34%		0,73%	0,48%	0,65%	0,53%
MAROCAINS	12,40%	13,03%		15,34%	17,27%	16,72%	16,80%
PORTUGAIS	9,98%	8,91%		6,26%	6,14%	5,26%	4,94%
SUD-EST-AS		11,92%		14,08%	15,34%	15,89%	12,85%
TUNISIENS	2,75%	2,97%		4,08%	4,12%	3,55%	2,92%
TURCS		13,77%		12,09%	12,79%	13,89%	14,24%
YUGOS.	1,61%	1,29%		1,90%	1,44%	1,96%	1,70%
AUTRES CEE	0,71%	0,97%		0,42%	0,45%	0,51%	0,45%
AUTRES	28,26%	6,23%		5,04%	6,68%	8,49%	10,19%

Tableau n° 14

Enseignement secondaire, classes d'adaptation

Evolution de la distribution des élèves des établissements publics selon la nationalité de 1980-1981 à 1985-1986

ANNEES						
NATION.	80/81	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86

EFFECTIFS	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
FRANCAIS	22,80%	21,85%	18,81%	19,69%	24,14%	26,43%
ETRANGERS	77,20%	78,95%	81,19%	80,31%	75,86%	73,57%

AF.NF			1,95%	1,46%	2,38%	2,21%
AF.F	1,94%	2,59%	1,40%	1,76%	1,61%	1,87%
ALGERIENS	15,41%	15,78%	15,88%	14,74%	10,26%	8,56%
ESPAGNOLS	1,52%	1,32%	1,25%	0,49%	1,07%	0,68%
GRECS						
ITALIENS	0,63%	0,57%	0,39%	0,34%	0,10%	0,17%
MAROCAINS	8,44%	9,57%	10,65%	13,84%	12,58%	11,68%
PORTUGAIS	3,54%	3,57%	7,14%	6,79%	5,67%	6,69%
SUD-EST-AS		20,55%	20,33%	18,90%	18,48%	16,47%
TUNISIENS	0,89%	2,42%	1,95%	1,72%	1,54%	1,39%
TURCS	14,52%	14,54%	12,95%	12,75%	10,90%	10,09%
YUGOS.	1,00%	0,70%	1,25%	1,42%	1,34%	1,49%
AUTRES CEE	0,52%	0,35%	1,01%	0,64%	1,31%	1,05%
AUTRES	23,79%	4,53%	5,03%	5,47%	8,62%	11,21%

● **qualitatif** : Les structures d'accueil pour non francophones font l'objet de nombreuses critiques que l'on peut regrouper en cinq thèmes :

- *Pédagogie* : L'expérience des classes d'accueil s'est fondée sur la méthode dite du "français langue étrangère". Or, cette méthode ne semble pas être appropriée à l'apprentissage du français par des enfants étrangers dans un contexte francophone ; de plus, les recherches en linguistique ne paraissent pas avoir été prises en compte par la pédagogie des classes d'accueil ; en outre, il n'existe pas à l'heure actuelle de suivi des enfants,

- *Formation des personnels* : La formation et l'information des enseignants de ces classes ne semblent pas avoir été suffisantes ;

- *Insertion au sein des établissements* : Les classes d'accueil sont souvent isolées au sein des collèges et lycées dans lesquels elles sont implantées ;

- *Evaluation insuffisante* : Les différentes structures d'accueil n'ont jamais été évaluées depuis leur création ;

- *Détournement de l'objet des classes d'accueil*. Cette critique provient du fait que ces classes scolarisent des enfants français dans une proportion non négligeable (cf. tableaux n°s 3 et 4) : 14 % des élèves de CLIN sont français et c'est le cas pour plus de 26 % des élèves des CLAC en 1985-1986.

Il semble que les classes d'initiation et d'adaptation ont scolarisé progressivement des élèves en difficultés scolaires, quelle que soit leur nationalité.

Depuis peu, un nouveau problème est apparu en matière d'accueil des enfants non francophones. Les nouveaux arrivants se répartissent désormais de façon très diffuse sur le territoire national. Cette dispersion rendrait nécessaire la création d'un grand nombre de classes d'initiation ou la mise en place de cours de rattrapage de français.

b4) L'enseignement de langues et cultures d'origine

Depuis les années 1970, à la suite de la conclusion d'accords avec certains pays étrangers dont sont originaires des immigrants résidant en France, un enseignement de langues et cultures d'origine (LCO) peut être suivi par les élèves étrangers scolarisés dans l'enseignement élémentaire.

Ces enseignements ont quatre objectifs :

- maintenir des liens avec le milieu familial et social en France et au pays d'origine ;

- assurer une connaissance plus objective et précise de la culture du pays d'origine ;

- favoriser un meilleur équilibre affectif et psychologique de l'élève nécessaire à la réussite scolaire ;

- parvenir à une meilleure maîtrise de la langue d'origine pour encourager celle de la langue française.

A l'époque, ils visaient aussi, en réalité, à faciliter un éventuel retour des familles immigrées et de leurs enfants dans leur pays d'origine. Cette justification aujourd'hui n'est plus guère mise en avant dans la mesure où, semble-t-il, pour une grande majorité des étrangers en France le "retour au pays" paraît bien hypothétique.

Les cours de langues et cultures d'origine sont dispensés par des maîtres étrangers, recrutés et payés par le pays d'origine :

- soit pendant les trois heures hebdomadaires normalement consacrées aux activités d'éveil (enseignement intégré) ;

- soit en dehors du temps scolaire (enseignement différé).

Dans le second degré, les élèves, étrangers ou français ont, en principe, le choix entre quatorze langues vivantes, dont :

- l'arabe,

- l'espagnol,

- le portugais,

- l'italien.

Toutefois, si l'italien et surtout l'espagnol sont enseignés dans de nombreux établissements scolaires, il n'en est pas de même pour le portugais ou l'arabe ainsi que le montre le tableau ci-après :

Tableau n° 15
Nombre de collèges selon la seconde langue offerte
en classe de quatrième
Pourcentage par rapport au nombre total de collèges (*)

	France métropolitaine		D.O.M.		France sans T.O.M.	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Allemand	5 784	86.7	51	31.7	5 835	85.
Anglais	4 368	65.5	38	23.6	4 406	64.
Arabe littéraire	99	1.5	2	1.2	101	1.
Chinois	13	0.2	1	0.6	14	0.
Espagnol	5 370	80.5	144	89.4	5 514	80.
Hébreu moderne	24	0.4	—	—	..4	0.4
Italien	1 024	18.0	—	—	1 024	17.6
Japonais	6	0.1	—	—	6	0.1
Néerlandais	4	0.1	—	—	4	0.1
Polonais	2	Σ	—	—	2	Σ
Portugais	25	0.4	7	4.3	32	0
Russe	231	3.5	—	—	231	3
Autres langues	30	0.4	2	1.2	32	0
Langues régionales	208	3.1	5	3.1	213	3
Nombre total de collèges	6 672	100.0	161	100.0	6 833	100

(*) Enseignement facultatif compris
(chaque collège apparaît autant de fois qu'il offre de seconde langue étudiée)

En outre, certaines langues représentées au sein de la population immigrée ne peuvent être enseignées dans le cadre de cours normaux de langues vivantes (langues de Yougoslavie, turc).

Aussi, huit pays ont-ils signé des accords avec la France afin de mettre en place des cours de langues et cultures d'origine dans les mêmes conditions qu'à l'école élémentaire. Il s'agit de l'Algérie, de

l'Espagne, de l'Italie, du Maroc, du Portugal, de la Tunisie, de la Turquie et de la Yougoslavie.

L'enseignement des langues et cultures d'origine est surtout implanté dans les académies à forte concentration urbaine : Aix-Marseille, Lille, Reims, Strasbourg.

Quantitativement, il connaît actuellement une relative stagnation. Il est suivi par 115.660 élèves (en 1988-1989). Si ces effectifs sont en augmentation de 4,2 % par rapport à 1986-1987 et dépassent ceux de 1985-1986, ils sont cependant largement inférieurs à ceux de 1984-1985 (137.532 élèves).

Pour l'enseignement intégré, la diminution en 1988-1989 des effectifs en portugais (- 21,6 %), en arabe algérien (- 19,7 %), en espagnol (- 16 %), en arabe tunisien (- 11,1 %) n'est pas tout à fait compensée par l'augmentation notée en arabe marocain (+ 130 %), en langues de Yougoslavie (+ 63 %) et en italien (+ 9,8 %). Au total, entre 1986-1987 et 1988-1989 les effectifs d'élèves suivant un enseignement intégré de langues et cultures d'origine ont diminué de 0,22 %, en passant de 65 334 à 65 188.

Pour l'enseignement différé, les effectifs totaux augmentent : + 10,4 % (50 472 en 1988-1989 contre 45 699 en 1986-1987). L'arabe marocain connaît la plus forte progression (+ 109 %) suivi par l'arabe tunisien (+ 22 %), les langues de Yougoslavie (+ 18,4 %), l'arabe algérien (+ 16,8 %), le turc (+ 14,8 %).

Tableau n° 16
Les enseignements de langues et cultures d'origine
en 1988-1989
(France métropolitaine, enseignement public)

	Nombre total d'écoles d'implantation (1)	Effectif d'enfants de la nationalité inscrits dans l'école (1)	ENSEIGNEMENTS INTÉGRÉS				ENSEIGNEMENTS DIFFÉRÉS				Nombre d'enseignants (2)	No d'élèves lycéens (1)
			Nombre d'écoles	Nombre d'élèves	dont élèves de l'école	Nombre autres écoles (1)	Nombre d'écoles	Nombre d'élèves	dont élèves de l'école	Nombre autres écoles (1)		
Arabe algérien	926	36519	664	13745	16159	410	196	4278	3234	469	297	
Arabe marocain	743	29673	429	12079	10695	250	376	11195	8317	580	181	
Arabe tunisien	383	9045	163	2954	2517	74	266	5235	3444	622	137	
Espagnol	156	1764	15	345	332	0	165	2553	977	535	106	
Italien	344	5863	269	18138	19636	39	96	1488	1177	407	38	
Portugais	1419	27297	638	11547	9803	575	889	16070	7858	3251	346	
Turc	684	13960	379	9104	6442	665	356	7962	4466	1376	204	
Langues de Yougoslavie	69	343	11	176	176	0	75	1691	287	543	90	
Total	4615	122954	2617	65138	56759	2013	2819	50472	29760	7783	1429	

(1) Non compris l'academie de Paris

(2) In petit nombre d'enseignants sont comptabilisés sur 2 ou plusieurs départements

Les cours de langues et cultures d'origine sont loin de donner toute satisfaction aussi bien à la France, aux Etats qui les financent, qu'aux parents d'élèves.

Leur fonctionnement pratique laisse parfois à désirer. Les locaux, les matériels sont, semble-t-il, souvent insuffisants. L'affectation des enseignants se fait parfois dans de mauvaises conditions, etc.

Leur conception pédagogique fait aussi l'objet de nombreuses critiques. La coordination entre les cours de langues et cultures d'origine et les autres enseignements serait insuffisante, interdisant ainsi toute démarche pédagogique de type pluridisciplinaire. Par ailleurs, la langue enseignée dans le cadre de ces cours est la langue officielle du pays d'origine et non forcément la langue usuelle - souvent régionale - des élèves. Ainsi, pour les élèves maghrébins, l'arabe est enseigné mais jamais le berbère, or la majorité des maghrébins installés en France sont berbérophones.

L'enseignement des langues et cultures d'origine ne tient pas non plus compte des transformations linguistiques qui peuvent apparaître à l'occasion des migrations (émergence d'un vocabulaire ou de certaines formes grammaticales issues de la langue du pays d'accueil, par exemple).

En outre, suivre tout à la fois les cours de langues et cultures d'origine et les autres enseignements peut s'avérer gênant pour la réussite scolaire des enfants qui y sont astreints. La pédagogie de certains maîtres serait autoritaire voire rétrograde, en tout cas peu adaptée à des élèves scolarisés dans le système éducatif français.

Enfin, le principe même de l'existence de ces cours est remis en cause dans la mesure où, destinés aux élèves d'origine étrangère, ils conduiraient à une forme de marginalisation de ceux-ci au sein de l'enseignement français.

Surtout, les cours de langues et cultures d'origine posent un problème politique. En effet, l'Education nationale ne maîtrise ni le contenu des enseignements qui sont donnés dans le cadre de ces cours, ni la formation des maîtres qui en sont chargés.

Il semblerait ainsi qu'existe un risque de voir ces enseignements utilisés à des fins de propagande politique ou religieuse (1) A tout le moins, doit-on noter que dans l'esprit de certains pays, par exemple le Maroc, les cours de langues et cultures d'origine ont avant tout pour objet de renforcer le sentiment identitaire national et religieux de leurs ressortissants expatriés.

Conscients des problèmes posés par les enseignements de langues et cultures d'origine, le ministère de l'Education nationale a annoncé sa volonté d'améliorer, en négociant avec les Etats étrangers liés à nous par des accords, la cohérence entre l'enseignement dispensé par des maîtres étrangers et celui assuré dans le cadre de la scolarité française normale.

En outre, le ministère de l'Education nationale a mis en place, au début de l'année scolaire 1989-1990, une opération d'expérimentation de l'enseignement d'une langue vivante à l'école élémentaire. Elle n'a touché que 11 % des élèves du CM1-CM2, soit 144 256 enfants mais pourrait être généralisée, si elle devait se révéler concluante.

(1) cf Le monde du 23 novembre 1989, p. 13 "Un enseignement du Coran figure dans les programmes de certaines écoles publiques françaises".

Le ministère envisage désormais de substituer cet enseignement à celui des langues et cultures d'origine au sein du premier degré. Mais cela pose deux problèmes :

- en premier lieu, pour pouvoir remplacer les cours de langues et cultures d'origine, l'enseignement des langues vivantes à l'école primaire devrait concerner en priorité l'arabe, le portugais, l'italien et l'espagnol. Or, ces langues ne sont pas les plus fréquemment proposées dans les écoles et choisies par les parents, au contraire de l'anglais (proposé dans 90 % des établissements) ou de l'allemand (58 %). Ainsi, l'espagnol est proposé dans 8,8 % des établissements intéressés par l'expérimentation, le portugais dans 0,75 %, l'italien dans 0,5 %, l'arabe dans 0,05 %.

- en second lieu, supprimer les enseignements de langues et cultures d'origine au profit d'un enseignement des langues vivantes a certes le mérite de permettre à l'Education nationale d'avoir une complète maîtrise du contenu des cours mais présente l'inconvénient de faire assumer la charge financière qu'ils constituent non plus par le pays d'origine mais par la France.

En ce qui concerne le second degré nombreux sont ceux qui préconisent un développement de l'enseignement des langues de l'immigration dans le cadre des cours de seconde langue vivante, voire de première langue, en particulier de l'arabe.

Cela présenterait l'avantage de "dédramatiser le problème maghrébin" en faisant de l'arabe une langue comme les autres au sein du système éducatif français. Certains avancent par ailleurs que la connaissance de l'arabe pourra être un atout majeur pour le commerce international et, qu'en tout état de cause, elle facilitera la communication et la coopération entre notre pays et les Etats du maghreb, du proche et du moyen Orient.

Il convient toutefois d'être prudent en la matière. A vouloir développer l'enseignement de l'arabe, ne risque-t-on pas de favoriser l'émergence dans notre pays, d'une sous-culture arabo-musulmane, nouveau ghetto cette fois culturel. Pour l'éviter, il conviendrait que les élèves choisissant l'arabe soient, dans une forte proportion, des enfants d'origine non maghrébine. Or, une telle situation a bien peu de chances d'être rencontrée. En effet, l'arabe est très peu "demandé" par les familles françaises, ne serait-ce que parce qu'il ne paraît pas porteur en matière de débouchés professionnels. Il est d'ailleurs, semble-t-il, aussi peu réclamé par les parents d'élèves d'origine maghrébine, ce qui explique, en définitive, qu'il soit peu enseigné, comme en témoignent les chiffres suivants : en 1987-1988,

seulement 9891 élèves du second degré étudiaient l'arabe, essentiellement dans les académies de Lyon (1274), Versailles (1141), Créteil (1104), Lille (843), Paris (765).

Par ailleurs, dans l'optique d'une réelle intégration, la priorité n'est-elle pas pour les enfants d'origine étrangère d'acquérir, le plus rapidement possible et dans les meilleures conditions, une bonne maîtrise de la langue du pays d'accueil, à savoir le français ?

b5) Les actions périscolaires

Il est clair que l'éducation ne doit pas s'arrêter aux portes de l'école. Au contraire, elle doit être approfondie au sein de la famille, dans le cadre du quartier ... Cela est particulièrement important pour les enfants dits en "situation d'échec scolaire". Un grand nombre d'associations aux moyens variables oeuvrent en la matière. Surtout, depuis 1982-1983, l'Etat a mis en place un dispositif visant à développer "l'animation éducative périscolaire" (A.E.P.S.).

Mis sur pied à titre expérimental en 1982-1983 par la circulaire n° 1-82 du 10 juin 1982, par le Ministère de l'Education nationale et celui des Affaires sociales, ce dispositif a été défini et étendu nationalement par la circulaire n° 84-298 du 14 août 1984.

Son objectif est *"d'améliorer le rapport à l'école des enfants en situation d'échec scolaire ou connaissant des difficultés d'insertion afin d'accroître le bénéfice qu'ils peuvent tirer de la formation scolaire"*.

Il s'adresse essentiellement aux élèves de CE2, CM1 et CM2. Des actions expérimentales sont par ailleurs menées en direction des enfants de CP et de CE1. Les cycles d'animation éducative périscolaire sont, en principe, prioritairement réservés aux enfants étrangers ou d'origine étrangère. Cependant, des enfants français peuvent y être accueillis.

Les modalités de déroulement des AEPS peuvent être très diverses. Il peut s'agir d'une aide scolaire directe : aide à la réalisation des devoirs et à l'étude des leçons ; travail sur l'organisation, l'autonomie, la tenue des cahiers, etc., ou d'une aide scolaire indirecte : initiation à la lecture, à l'expression écrite et orale, ou artistique, etc. Concrètement, les AEPS se déroulent au sein de groupes d'une quinzaine d'enfants, pendant quatre heures non consécutives dans la semaine, hors temps scolaire et hors des locaux scolaires, avec un animateur. Leur durée totale est de 120 heures.

Dans tous les cas, les activités proposées doivent donner la possibilité aux enfants de diversifier leur intérêt, d'approfondir la connaissance de leur environnement et de développer leur capacité d'expression et d'organisation. Il convient toutefois de noter qu'elles se résument parfois, le plus souvent à la demande des parents ou des enfants, à un simple soutien scolaire.

L'un des principes de fonctionnement des cycles d'animation éducative périscolaire est le **partenariat local**. Ils sont, en effet, organisés à l'initiative et sous la responsabilité du secteur associatif. Ce sont ainsi surtout les centres sociaux, les maisons des jeunes et de la culture, les associations de quartier ou d'immigrés qui en sont les maîtres d'oeuvres - en concertation avec les parents et l'école. Afin de favoriser les relations entre associations et enseignants, un forfait correspondant à dix heures par groupes, au taux horaire en vigueur, est accordé par le F.A.S. Il doit permettre l'organisation de réunions de préparation et de réunions de suivi.

Ici résident à la fois l'originalité et les principales limites de l'animation éducative périscolaire. Il faut bien constater, en effet, que trop souvent la coopération entre les associations et le milieu scolaire reste insuffisante. Par ailleurs, l'implication des parents d'élèves se révèle fréquemment très faible. En outre, compte tenu de leur objectif très ambitieux, les cycles d'AEPS devraient pouvoir être mis en oeuvre par des personnes très qualifiées. Or les associations éprouvent quelques difficultés à recruter de tels animateurs (il est vrai qu'il n'est exigé réglementairement des responsables de cycles qu'un niveau correspondant à celui du baccalauréat et une expérience de l'animation).

Les cycles d'animation éducative périscolaire, qui sont essentiellement financés par le F.A.S. ont connu une forte progression. Le tableau ci-après indique, à titre d'exemple, l'évolution des AEPS dans la région-Ile-de-France et la région Nord- Pas-de-Calais.

Les AEPS sont, jusqu'à présent, limitées au premier degré. Cependant, une forte demande semble exister actuellement dans l'enseignement secondaire ou, en amont, dans l'enseignement préélémentaire.

Le bilan des cycles d'AEPS est difficile à établir. On peut penser qu'ils contribuent, dans une certaine mesure, à renforcer les liens entre l'école et le quartier et à socialiser en même temps qu'à encadrer les enfants en difficulté. Toutefois, ils ne sont pas, ainsi que le rappelait M. Michel Yahiel, directeur du F.A.S., "une panacée". En effet, ils n'ont guère de prise, ni sur le milieu scolaire, ni surtout sur

Tableau n° 17
Nombre de cycles d'animation éducative périscolaire
financés par le F.A.S. en Ile-de-France et dans le Nord Pas-de-Calais

	ILE-DE-FRANCE	NORD-PAS-DE-CALAIS
1984-1985	152	20
1985-1986	215	49
1986-1987	250	50
1987-1988	320	69
1988-1989	430	100
1989-1990		139

l'environnement social des enfants auxquels ils sont destinés. Ils ne concernent, en outre, qu'un nombre limité d'élèves.

b6) La formation des enseignants, les CEFISEM

Les centres de formation et d'information pour la scolarisation des enfants de migrants (CEFISEM) ont été mis en place entre 1975 et 1986. Ils sont présents dans la quasi totalité des académies (sauf la Corse, Limoges, Rennes et La Réunion).

Chaque CEFISEM est implanté dans une école normale d'instituteurs. Il est constitué d'une équipe à effectifs variables -de 3 à 6 personnes environ- autour d'une cellule de base composée, en principe, de deux instituteurs et d'un professeur d'enseignement général des collèges (PEGC).

La double mission des CEFISEM est, comme leur nom l'indique, de former et d'informer les enseignants concernés par la scolarisation des enfants étrangers. Elle s'exerce au travers de journées d'information, de rencontres de travail, de stages, etc...

A l'origine centré sur l'enseignement primaire, le champ d'action des CEFISEM s'est étendu à l'ensemble de l'enseignement scolaire. Il intéresse désormais, dans certains cas comme au CEFISEM de Douai, les partenaires de l'Education nationale, à savoir les parents d'élèves et les animateurs périscolaires.

L'activité des différents CEFISEM est très variable. A l'évidence, compte tenu de la légèreté de leurs équipes, ils ne peuvent agir seuls, mais doivent être un point d'appui pour d'autres actions au sein de l'académie. Cette spécificité est à l'origine de leurs limites,

mises en évidence par M. Jacques Bergue dans son rapport intitulé "L'immigration à l'école de la République" :

- établir des liens avec les différentes structures académiques impliquées dans la formation des enseignants : inspecteur départemental de l'éducation nationale (IDEN), mission académique pour la formation des personnels de l'éducation nationale (MAFPEN)..., se révèle parfois difficile ;

- les CEFISEM n'interviennent pas suffisamment -le plus souvent faute de moyens- au niveau de la formation initiale des enseignants.

B. LES PROPOSITIONS DE LA MISSION EN MATIERE D'ENSEIGNEMENT

S'il existe des administrations qui manquent de statistiques, ce n'est pas le cas du Ministère de l'Education nationale. Nous avons pu le constater.

Son appareil statistique est indispensable pour gérer les effectifs considérables d'élèves et de professeurs qui, sur le plan national, obligent à des traitements de masse. Il est au service de la centralisation.

Cette centralisation est à la fois une force et une faiblesse. Elle crée une unité de conception, mais elle tend à institutionnaliser le provisoire au profit de structures géographiquement délimitées qui tendent à la permanence. Malgré des efforts certains de déconcentration, elle interdit des flexibilités nécessaires. La première génération d'immigrés avait des exigences sommaires qui ont été plus ou moins satisfaites en dehors de l'école. Il n'en était pas de même de la seconde. Nous sommes actuellement au stade de la troisième génération.

Ce schéma est perturbé par les effets du regroupement familial ainsi que par les familles de réfugiés qui créent sans cesse de nouveaux besoins. Ils devraient être disjoints jusqu'au moment d'une connaissance du français permettant de recevoir l'enseignement. Il n'est pas possible de compromettre l'enseignement des élèves parlant notre langue en s'occupant de ceux qui l'ignorent.

Dans le cadre du statut de l'immigrant, il serait normal d'exiger de celui qui veut s'installer en France, une connaissance du Français. La même exigence s'appliquerait aux membres de la famille

admis à le rejoindre. C'est une gageure d'accumuler toutes les difficultés. Rappelons qu'il existe mille représentations de l'Alliance Française dans le monde, et que la francophonie est une vivante réalité.

1. Assurer une meilleure répartition géographique des élèves étrangers entre les établissements scolaires

Seule une politique du logement visant à assurer un meilleur équilibre entre nationalités dans les communes ou les quartiers peut, bien évidemment, permettre d'atteindre cet objectif.

Cependant, des mesures concrètes dans le domaine de l'Education nationale peuvent utilement s'y adjoindre.

En premier lieu, on pourrait envisager de reconsidérer la politique d'assouplissement de la carte scolaire. Il convient, en effet, d'éviter l'émergence, pour certains établissements, de cercles vicieux du type : une forte proportion d'élèves étrangers dans un établissement entraîne une "fuite" des élèves français vers d'autres établissements, fuite qui provoque une augmentation de la proportion d'étrangers au sein du premier établissement, et ainsi de suite.

En second lieu, afin de limiter les phénomènes de "ghettos scolaires", il conviendrait de répartir les élèves étrangers de façon équilibrée entre les différents établissements d'une même aire géographique. Pour ce faire, on pourrait envisager de définir, au sein de chaque académie - les trois académies d'Ile-de-France pouvant être considérées globalement - de telles aires en veillant à ce que la proportion d'élèves étrangers y soit comparable à la moyenne nationale. L'autorité académique serait chargée d'éviter les fortes concentrations d'élèves étrangers au sein de chaque établissement d'enseignement. Elle devrait, en même temps, s'efforcer de ne pas affecter des élèves dans des établissements trop éloignés de leur domicile. Dans le cas où cela se révélerait impossible, des services de transports scolaires pourraient être organisés sans que la charge financière repose pour autant sur les collectivités locales.

2. Réformer et renforcer les classes pour non francophones

Trois axes doivent être privilégiés :

- ces classes ne doivent plus être des structures de relégation. Il est intolérable que des enfants français ayant des difficultés scolaires y soient affectés ;

- elles doivent disposer d'un personnel dont la qualification et la formation soient spécialement adaptées à sa tâche ;

- l'ouverture et la fermeture de ces classes doit se faire dans une grande souplesse, en fonction des besoins.

3. Reconsidérer l'enseignement des langues et cultures d'origine et diversifier les langues vivantes proposées dans le second degré

L'enseignement des langues et cultures d'origine, qui échappe au contrôle de l'Education nationale et contribue à la marginalisation des enfants étrangers dans notre système éducatif, ne peut être considéré comme satisfaisant, ainsi que nous l'avons vu. Il peut être un obstacle à l'intégration.

Ne conviendrait-il pas de le reconsidérer au profit d'une diversification de l'offre de langues vivantes dans le second degré ?

On pourrait ainsi, en fonction des demandes exprimées par les élèves et leurs familles, accroître le nombre d'établissements où seraient donnés des cours sur des langues importantes quantitativement au sein de la population étrangère en France, en particulier l'arabe et le portugais.

4. Renforcer l'instruction civique, l'histoire et le français au sein des programmes scolaires

Il importe, en effet, d'assurer l'intégration culturelle des enfants issus de l'immigration, quelle que soit leur vocation à être Français. Ils vivent en France et doivent recevoir l'enseignement de tous les français. Il est nécessaire qu'ils prennent conscience des fondements de l'unité nationale : à savoir une unité juridique et politique, une unité historique, une unité culturelle enfin.

S'ils sont bi-nationaux, ils auront ainsi des éléments pour choisir celui des deux pays auquel iront leurs préférences. De même, il serait normal que progressivement ils sachent les options qui s'offriront à eux sur le plan de la nationalité. Actuellement, ce sont les

représentants des gouvernements étrangers qui diffusent l'information. L'adhésion à la France doit être consciente, et préparée à l'école.

5. Assurer le respect intégral de la neutralité dans les cours de l'enseignement public

L'Ecole de la République doit demeurer le creuset de l'unité nationale. Pour cela, la plus grande neutralité, aussi bien politique que religieuse doit y être respectée.

Or le port visible d'un insigne religieux ou politique répond le plus souvent à des considérations de prosélytisme ou de propagande. Tout au moins peut-il choquer les élèves d'une sensibilité différente, voire susciter des heurts ainsi qu'on a pu le constater. Aussi convient-il de le prohiber. Il en est de même pour l'affichage et la distribution de documents ou publications, ou pour les réunions, rassemblement de groupements dont l'objet est politique ou confessionnel.

Il faut préciser que la laïcité ne signifie ni le rejet, ni l'ignorance. C'est la raison pour laquelle les programmes scolaires doivent comporter un enseignement - aussi objectif que possible - sur les religions à proportion de leur apport à notre culture. Par ailleurs, la liberté des cultes et de l'instruction religieuse pour les élèves de l'enseignement public doit être préservée. Aussi convient-il d'assurer le maintien et le respect des dispositions législatives et réglementaires relatives aux services d'aumônerie dans les établissements d'enseignement public.

6. Etre ouvert à la création d'établissements privés musulmans

Les écoles coraniques sont des activités qui se situent dans le cadre de la Mosquée.

L'enseignement correspondant aux programmes de l'Education nationale devrait pouvoir être dispensé avec contrat d'association dans des établissements privés de fondation musulmane. Cela permettrait de favoriser la liberté de choix des parents.

III - LA PROTECTION SOCIALE DE L'IMMIGRE

Dans le débat sur l'immigration, les conditions d'attribution des prestations sociales aux étrangers occupent une large place.

Les sujets d'interrogation sont nombreux. Quels sont exactement les droits sociaux des étrangers qui résident sur notre territoire et des membres de leur famille restés dans le pays d'origine ? Ces derniers peuvent-ils venir se faire soigner en France ? La régularité du séjour est-elle prise en compte ? Les ressortissants de la CEE ou de certains états bénéficient-ils d'un régime particulier ?

Dans le maquis de notre législation sociale, il est difficile de discerner clairement les réponses.

En fait, pour simplifier, on peut dire que la controverse tourne autour de deux questions essentielles :

- le haut niveau de notre système de protection sociale ne provoque-t-il pas un "appel d'air" pour bon nombre d'étrangers venant de pays moins favorisés ?

- l'attribution de prestations sociales aux étrangers entraîne-t-elle un déséquilibre financier du budget social de la nation ?

Pour y répondre, il faut énoncer avec précision les principes qui régissent le droit aux prestations sociales des étrangers, avant de tenter d'en mesurer les conséquences financières.

A. LES DROITS DE L'ETRANGER ET DE SA FAMILLE

Notre système de protection sociale est avant tout un système d'assurance, c'est-à-dire que les prestations représentent le plus souvent la contrepartie de cotisations sur les revenus professionnels ou les revenus de remplacement (pensions, allocations de chômage). Cette logique a naturellement conduit à écarter toute distinction entre français et étrangers, les uns et les autres obéissant aux mêmes règles d'assujettissement et en retirant des droits identiques.

La législation sociale française applique donc largement **le principe de l'assimilation des étrangers aux nationaux**, principe affirmé par un certain nombre d'instruments internationaux comme la convention n° 118 de l'Organisation internationale du travail sur l'égalité de traitement entre nationaux et non nationaux en matière de sécurité sociale.

Toutefois ce principe n'est pas intangible et connaît plusieurs types de restrictions. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs eu l'occasion de rappeler dans sa récente décision du 22 janvier 1990 que *"le législateur peut prendre à l'égard des étrangers des dispositions spécifiques, à condition de respecter les engagements internationaux souscrits par la France et les libertés et droits fondamentaux reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République"*.

Ainsi, notre législation sociale applique également le **principe de territorialité**, qui exclut le versement de prestations à l'assuré ou ses ayants droit résidant hors de France.

La plupart des prestations sont soumises, pour les étrangers, à une condition de résidence sur le territoire français.

D'autre part, certaines prestations relèvent davantage de la notion d'assistance, c'est-à-dire de la solidarité nationale, que de

l'assurance. Elles sont donc réservée aux français ou aux étrangers dont les liens avec notre pays sont solidement établis et c'est alors la durée de la présence en France qui est prise en compte.

Il y a donc un principe général d'assimilation, des règles particulières qui y dérogent pour certaines prestations spécifiques mais également des conventions internationales qui dérogent à leur tour à ces règles particulières, annulant leurs effets pour les ressortissants de certaines nationalités.

Dans ces conditions, il est difficile de donner un aperçu schématique de la législation. C'est prestation par prestation qu'il convient de décrire les droits de l'étranger en distinguant les prestations de sécurité sociale et les prestations de solidarité et d'aide sociale.

1. Les prestations de sécurité sociale

La situation de l'étranger au regard de la sécurité sociale est régie par deux dispositions législatives :

- l'article L. 311-2 du code de la sécurité sociale qui prévoit l'affiliation obligatoire de toute personne exerçant une activité professionnelle salariée, quelle que soit sa nationalité ;

- l'article L. 311-7 qui précise que les travailleurs étrangers et leurs ayants droit bénéficient des prestations sociales s'ils ont leur résidence en France, conformément au principe de territorialité.

Affilié au même titre qu'un travailleur français, l'étranger a donc droit aux mêmes prestations de sécurité sociale, mais il peut en perdre le bénéfice s'il quitte le territoire français ou si sa famille n'y réside pas, à moins qu'un accord international n'ait prévu cette hypothèse.

On passera rapidement sur les deux branches de la sécurité sociale qui appellent peu de commentaires, celle des accidents du travail et celle de la vieillesse.

En matière d'accidents du travail, le salarié étranger régulièrement déclaré bénéficie des mêmes prestations que le salarié français. Toutefois, en vertu du principe de territorialité, le code de la sécurité sociale ne prévoit pas le versement d'une rente d'incapacité au salarié ou à ses ayants droit qui cessent de résider sur le territoire métropolitain. Dans ce cas, la rente est remplacée par une indemnité en capital dont le montant est plafonné. Par ailleurs, si au moment de l'accident les ayants droit résident dans le pays d'origine, ils ne perçoivent aucune indemnisation.

Cependant, ces restrictions peuvent être levées par une convention internationale, notamment si l'Etat d'origine a ratifié la convention n° 19 de l'OIT sur l'égalité de traitement en matière de réparation des accidents du travail.

En ce qui concerne l'assurance-vieillesse, les accords internationaux prévoient des modalités assez disparates de totalisation des périodes travaillées en France et dans le pays d'origine. L'étranger qui retourne dans son pays d'origine lors de la retraite conserve le bénéfice de sa pension de vieillesse si ce pays a passé convention avec la France, ce qui est le cas des pays de la CEE, des pays du Maghreb, des pays d'Afrique noire et des principaux Etats ayant des ressortissants en France.

Les deux domaines dans lesquels le principe d'assimilation connaît les aménagements les plus importants sont incontestablement les prestations familiales et l'assurance-maladie, lorsqu'une partie de la famille est restée dans le pays d'origine.

a) Les prestations familiales

L'étranger vivant en France avec sa famille bénéficie de toutes les prestations familiales, au même titre qu'un français, à condition de justifier de la régularité de son séjour.

Ce principe général connaît bien entendu des aménagements et des dispositions spécifiques s'appliquent lorsque la famille réside dans le pays d'origine.

a1) L'étranger doit résider en France

Cette condition est déterminante et il est exclu qu'un pensionné étranger revenu dans son pays d'origine continue à percevoir les allocations familiales. Une exception est cependant faite pour certains ressortissants algériens titulaires d'une rente française d'accidents du travail.

a2) Son séjour doit être régulier

La loi française (article L. 512-1 du code de la sécurité sociale) subordonne le droit aux prestations familiales à la production d'un titre de séjour régulier. A la suite d'une loi du 29 décembre 1986, un décret a fixé la liste des titres et justifications attestant la régularité de l'entrée et du séjour.

Cette liste mentionne les différents titres de séjour (carte de résident, de séjour temporaire, de résident privilégié, de résident ordinaire, de séjour, de ressortissant d'un Etat membre de la CEE, certificat de résidence de ressortissant algérien). Les récépissés de demande de renouvellement de ces titres sont également valables.

En ce qui concerne les demandeurs d'asile, ils n'ouvrent pas droit aux prestations familiales avant que leur qualité de réfugié ne soit reconnue.

Ces conditions s'appliquent au chef de famille mais aussi à ses enfants résidant en France.

a3) L'étranger doit-il exercer une activité professionnelle ?

Depuis le 1er janvier 1978, les prestations familiales sont attribuées sans condition d'activité professionnelle, du moins en métropole.

La situation de l'étranger demeure toutefois particulière. S'il réside régulièrement en France avec sa famille, il bénéficie sans restriction des prestations familiales.

Si sa famille réside à l'étranger, il peut, en vertu d'accords internationaux, bénéficier de certaines prestations mais à condition d'exercer une activité professionnelle. S'il est au chômage ou en préretraite, l'étranger perd tout droit aux prestations familiales. En vertu du règlement CEE n° 1408/71, cette restriction ne s'applique pas aux ressortissants communautaires.

a4) Qu'en est-il lorsque la famille est restée dans le pays d'origine ?

C'est ici que la situation devient plus complexe. En principe, les prestations ne sont attribuées que pour les enfants résidant régulièrement en France.

La situation des familles résidant à l'étranger n'est pas régie par la loi, mais par des accords internationaux négociés d'Etat à Etat.

Ce sont ces conventions qui déterminent les conditions d'attribution des prestations et leur montant, pour les enfants restés dans le pays d'origine.

Les prestations ne sont pas identiques aux prestations françaises. Tantôt la famille va bénéficier des prestations du régime local auquel la France apporte une participation financière : ainsi, les Etats africains, sauf le Maroc, ainsi que Madagascar, sont couverts

par ce régime, la participation étant limitée à quatre enfants par famille (trois au Gabon). Tantôt, la famille percevra une indemnité qui lui assurera une situation intermédiaire entre régime local et régime français : ce système est utilisé pour le Maroc, la Turquie et la Yougoslavie.

A titre d'exemple, les allocations versées mensuellement pour une famille de deux enfants représentaient, en 1987 : 182 francs en Algérie, 111 francs en Tunisie, 80 francs au Gabon, 60 francs en Côte d'Ivoire. A la même époque, elles étaient de 390 francs en France métropolitaine.

Une fois de plus nous rencontrons l'incohérence créée par les conventions bilatérales, mais en la circonstance il ne serait pas opportun d'en prévoir brutalement la suspension.

a5) Le cas particulier des ressortissants de la CEE

La situation des ressortissants communautaires est régie par le règlement CEE 1408/71.

En vertu de ce règlement, les prestations familiales devraient être versées selon la législation de l'Etat accueillant le travailleur salarié, que sa famille y réside ou non. La France avait toutefois obtenu une dérogation (2ème alinéa de l'article 73) au terme de laquelle les prestations étaient versées au taux du pays d'origine lorsque la famille y résidait. La communauté avait ainsi accepté de tenir compte de la spécificité du système français, particulièrement avantageux, afin d'éviter qu'il ne subisse de trop lourdes charges.

Mais depuis le célèbre arrêt Pinna, rendu le 2 mars 1989, la Cour de Justice des communautés ne tient plus compte de la lettre du règlement et estime que la France, comme les autres pays de la CEE, doit verser aux ressortissants européens résidant sur son territoire, les prestations familiales françaises, même si les membres de sa famille résident dans un autre pays de la CEE.

Un nouveau règlement en date du 30 octobre 1989 a tranché cette question. Ainsi, tout travailleur ressortissant d'un Etat-membre exerçant en France une activité salariée ou non salariée (ou en situation de chômage indemnisé) ouvrira droit, pour les membres de sa famille restée dans le pays d'origine aux prestations familiales suivantes : allocations familiales, allocation pour jeune enfant sous condition de ressources, complément familial, allocation de parent isolé, allocation d'éducation spéciale et allocation de rentrée scolaire. Les conséquences financières de cette modification du règlement sont évaluées à environ 100 millions de francs par an en régime de croisière.

b) L'assurance maladie

Ici encore, le principe de territorialité veut que l'étranger régulièrement affilié à une caisse d'assurance-maladie française bénéficie, pour lui-même et ses ayants-droit résidant en France, de l'intégralité des prestations d'assurance-maladie, dans les mêmes conditions qu'un résidant français.

Mais les règles se compliquent notablement lorsque la famille est restée au pays d'origine ou lorsque l'étranger n'est pas affilié à une caisse française.

b1) L'étranger réside en France avec sa famille

Par application du principe de territorialité, c'est la réalité de la résidence en France qui conditionne le remboursement des soins de santé. A la différence de la législation des prestations familiales, celle de l'assurance-maladie ne prévoit pas l'obligation expresse d'être titulaire d'un titre de séjour régulier. Toutefois, en pratique, les caisses primaires d'assurance-maladie ont été amenées à vérifier la tangibilité de la résidence en France, en exigeant la production des titres prévus en matière de prestations familiales, tant pour l'assuré que pour les enfants.

Par une lettre en date du 31 juillet 1979, le ministre des affaires sociales a rappelé les règles applicables aux assurés musulmans polygames, conformément à un avis du Conseil d'Etat de 1951 : seule peut bénéficier des prestations l'épouse pour laquelle l'assuré a présenté la première demande. Par contre si elle acquiert

un titre personnel aux prestations dans la mesure où elle travaille, elle sera remplacée par la seconde, et ainsi de suite (Lettres ministérielles des 28 février 1957 et 5 août 1965).(1)

Mises à part ces dispositions particulières, l'étranger régulièrement affilié bénéficie de toutes les prestations prévues pour les nationaux.

b2) L'étranger réside en France mais sa famille demeure dans le pays d'origine

Le principe de territorialité s'oppose à ce que la famille restée au pays d'origine bénéficie des prestations françaises, bien que le chef de famille cotise auprès du régime français.

La situation de ces familles a donc été traitée dans le cadre d'accords internationaux prévoyant la couverture des soins de santé par la sécurité sociale française, le plus souvent sous la forme d'un forfait versé au pays d'origine. Le chef de famille demande à la caisse française une attestation qui permet à la famille de s'inscrire auprès de la caisse compétente du pays d'origine.

Seules quelques conventions internationales (pays du Maghreb, Turquie, Gabon, Mali, Yougoslavie, Autriche, Suède, Québec) prévoient que les ayants-droit restés au pays d'origine bénéficieront de plein droit des prestations en nature du régime local d'assurance-maladie. Encore faut-il préciser qu'à la différence des règlements de la C.E.E., ces conventions excluent du bénéfice de telles dispositions les chômeurs étrangers en France.

D'autres conventions prévoient que la France remboursera les frais de santé exposés par la famille dans le pays d'origine, sur la base d'un forfait. Ce forfait peut être collectif et il représente alors un coût moyen par famille, évalué par une méthode

(1) Il convient de préciser les dispositions du droit commun. Selon la loi du 2 janvier 1978 article 13, et la circulaire de la C.N.A.M. du 4 octobre 1978, la personne qui vit maritalement avec un assuré social et qui se trouve à sa charge effective, totale ou permanente, a la qualité d'ayant droit de l'assuré pour l'ouverture du droit aux prestations en nature de l'assurance maladie et maternité. L'assuré peut garantir simultanément son conjoint légitime et la personne avec laquelle il vit maritalement (cité dans les analyses et annexes du Commissariat du Plan pour le rapport sur "Immigrations : le devoir d'insertion").

purement statistique. Le forfait peut également être individuel, c'est-à-dire variable en fonction de la taille et de la composition de la famille.

Que la sécurité sociale française effectue les remboursements sur base réelle ou sur base forfaitaire, il faut souligner que la famille ne bénéficie que des prestations du régime local, et non du régime français. Lorsque certains de ses membres séjournent en France, ils ne bénéficient d'aucune réglementation particulière leur assurant les prestations françaises et se retrouvent donc dans la situation de tout autre étranger en séjour temporaire sur notre territoire.

b3) L'étranger séjourne temporairement en France

Les règlements communautaires prévoient une procédure permettant la délivrance des soins de santé à tout ressortissant de la C.E.E., dans les mêmes conditions qu'un national, qu'il réside en France ou qu'il y séjourne temporairement.

Ainsi, le ressortissant communautaire séjournant sur notre territoire a la possibilité d'obtenir la prise en charge des soins immédiatement nécessaires. Il doit pour cela se munir d'un formulaire dit "E 111", auprès de son organisme d'affiliation.

S'il souhaite se rendre spécialement en France pour y recevoir des soins de santé, il doit y être autorisé par sa caisse d'affiliation qui lui délivrera un formulaire dit "E 112", valant engagement de cette caisse à rembourser les frais.

La charge finale des prestations incombe donc à l'organisme d'affiliation du ressortissant communautaire.

Le système des conventions bilatérales est fondamentalement différent puisqu'il ne vise pas en principe ce type de situations. Toutefois, un protocole annexe à la convention franco-algérienne permet aux salariés algériens résidant en Algérie, mais pas à leurs ayants-droit, de venir se faire soigner en

France, avec l'autorisation de leur caisse d'affiliation, ou d'y recevoir des soins immédiats à l'occasion d'un séjour temporaire.

Dans les autres cas, lorsqu'un étranger demande à bénéficier de soins lors d'un séjour temporaire, il est fait application des principes d'un circulaire du 25 octobre 1977 qui exige :

- soit que l'intéressé fasse l'objet d'une prise en charge d'une collectivité ou d'un organisme étranger,

- soit qu'il soit admis à bénéficier de l'aide médicale, avec l'autorisation du ministère des affaires sociales, saisi par le consulat de France,

- soit qu'il effectue un dépôt de provision pour couvrir les frais engagés pour le traitement.

2. Les prestations de solidarité et d'aide sociale

En dehors des droits liés à l'affiliation régulière à un régime de sécurité sociale, les étrangers résidant sur notre sol peuvent demander à bénéficier de prestations d'assistance, financées par l'Etat ou les collectivités locales.

a) Les prestations de solidarité

Sous ce terme, on peut englober quatre prestations dont le financement relève essentiellement du budget de l'Etat : l'allocation aux adultes handicapés, le fonds national de solidarité, l'allocation de logement sociale et le revenu minimum d'insertion.

L'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité et l'allocation aux adultes handicapés sont actuellement servies sous une double condition de résidence et de nationalité.

S'agissant de la nationalité, ces prestations sont réservées aux français et aux ressortissants d'un pays ayant conclu en cette matière un accord de réciprocité. Par ailleurs, la loi n° 87-39 du 27 janvier 1989 avait prévu de renforcer la condition de résidence en précisant que le demandeur devait avoir résidé en France *"pendant une durée et dans des conditions fixées par décret"*. Lors des travaux parlementaires, il avait été envisagé de fixer cette durée à quinze ans, dont cinq ans précédant directement la date de la demande. Il faut ajouter qu'examinant cette disposition, le Conseil constitutionnel l'avait jugée conforme à la Constitution, précisant simplement que le pouvoir réglementaire, en fixant une durée trop importante, ne devait pas aboutir à remettre en cause le principe même de l'attribution de ces prestations. Toutefois, cette disposition législative n'est toujours pas appliquée puisque le décret devant fixer la durée requise n'est jamais intervenu.

Dans une nouvelle décision du 22 janvier 1990, le Conseil constitutionnel a remis en cause l'idée même de distinction entre étrangers, selon qu'ils sont ou non couverts par un accord de réciprocité.

En effet, dans l'état actuel du texte, seuls les ressortissants communautaires, non visés explicitement mais assimilés aux nationaux par la jurisprudence européenne, et ceux d'un pays ayant conclu un accord de réciprocité, pourraient bénéficier de ces prestations. Bien que sa décision n'ait pas de portée pratique immédiate, le Conseil constitutionnel estime qu'il y aurait lieu d'appliquer le même traitement à tous les étrangers résidant sur notre sol.

En ce qui concerne l'allocation de logement dite "sociale", servie aux personnes âgées, aux infirmes, aux jeunes salariés, à certaines catégories de chômeurs et depuis 1988 aux bénéficiaires du RMI, l'étranger peut y prétendre à condition d'exercer régulièrement une activité professionnelle, d'être pensionné d'un régime français de sécurité sociale ou encore, d'être couvert par un accord de réciprocité entre la France et son pays d'origine.

Enfin, la loi du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion a prévu son attribution aux étrangers résidant

en France qui peuvent justifier une certaine stabilité dans leur installation en France, celle-ci étant appréciée par rapport au titre de séjour dont ils sont titulaires :

- la carte de séjour de ressortissant d'un Etat-membre de la C.E.E.,

- le certificat de résidence de dix ans, ou l'autorisation, renouvelée deux fois, de séjourner et de travailler en France, pour les algériens,

- la carte de résident de dix ans ou la carte de séjour, après trois ans de résidence ininterrompue en France, pour les autres étrangers.

L'ensemble de ces dispositions aboutit à réserver le RMI aux étrangers justifiant d'une résidence régulière et ininterrompue de trois ans en France, une seule dérogation étant admise, au profit des réfugiés politiques titulaires du certificat de l'OFPRA.

D'après les premières indications publiées par les pouvoirs publics, un an après la mise en place du RMI, les ressortissants de la C.E.E. représentaient 1,4 % des bénéficiaires du RMI et les autres étrangers 12,3 %.

b) L'aide sociale

L'article 124 du code de la famille et de l'aide sociale pose le principe de la territorialité de l'aide sociale et impose une condition de résidence en France.

L'article 186 du même code définit les conditions dans lesquelles des étrangers résidant en France et non couverts par une convention peuvent solliciter des prestations légales d'aide sociale :

. l'admission dans un établissement hospitalier, dans un établissement d'hébergement, dans un centre de rééducation ou d'assistance par le travail n'est pas soumise à une condition de durée de résidence,

. l'aide médicale à domicile n'intervient qu'après trois ans de résidence ininterrompue en France,

. les allocations aux personnes handicapées et aux personnes âgées requièrent quinze ans de résidence ininterrompue en France avant l'âge de 70 ans.

Il faut toutefois préciser que pour bon nombre d'étrangers, ces dispositions ne sont pas appliquées.

En effet, des circulaires ont recommandé l'assimilation aux nationaux des ressortissants de l'ancienne Union française. Il en est ainsi de la plupart des états africains d'expression française et de l'Algérie.

Les ressortissants communautaires sont également assimilés aux nationaux, sans que leur pays d'origine ait à rembourser le montant des prestations accordées. Les autres conventions d'assistance prévoient en revanche un remboursement par le pays d'origine.

Enfin, les titulaires du certificat de réfugié politique délivré par l'OFPRA, sont également assimilés aux nationaux en matière d'aide sociale.

En ce qui concerne les prestations d'aide sociale facultatives, laissées à la libre appréciation des collectivités locales, le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 30 juin 1989, a estimé contraires à la loi les restrictions liées à la nationalité dès lors qu'elles ne s'appuient pas sur une différence de situation objective et qu'elles ne répondent pas à un motif d'intérêt général.

En l'état actuel du droit, c'est donc la résidence en France qui est seule retenue comme critère d'ouverture des droits à l'aide sociale.

Bien évidemment, la notion de résidence en France est délicate à définir. Elle exclut un séjour occasionnel et implique une présence en France comportant un minimum de stabilité. Elle s'apprécie au regard des motifs de la venue, des conditions d'installation, des liens avec notre pays et de l'intention d'y séjourner durablement.

La réalité de la résidence est donc souvent appréciée au cas par cas, les commissions d'admission à l'aide sociale se livrant à des pratiques très diverses. En revanche, il convient d'insister sur le fait que la régularité du séjour n'est pas prise en compte.

B - L'EVALUATION FINANCIERE DES PRESTATIONS SOCIALES VERSEES AUX ETRANGERS

L'évaluation financière des prestations sociales versées aux étrangers ne fait l'objet d'aucune comptabilisation d'ensemble, ni à l'échelon du ministère en charge de la protection sociale, ni au niveau des différents régimes de sécurité sociale.

Cette absence de données chiffrées peut se comprendre dans la mesure où notre système est largement fondé sur l'assurance et la solidarité : solidarité entre les professions, entre les actifs et les inactifs, entre les bien-portants et les malades. Dans ces conditions, l'idée même d'isoler un groupe social pour examiner ce qu'il apporte et ce qu'il reçoit dans notre système de protection sociale peut prêter à discussion.

Toutefois, il faut bien admettre que la présentation d'informations sur ce sujet aurait l'avantage d'éclairer utilement le débat en lui donnant des bases sérieuses et fiables.

De tels documents n'étant malheureusement pas disponibles, c'est sur le fondement d'éléments forcément parcellaires que l'on peut tenter une évaluation financière, en examinant les charges induites par les assurés sociaux étrangers et les relations

financières entre régime français et régimes étrangers de sécurité sociale.

1. Les dépenses de protection sociale des assurés sociaux étrangers

Il faut tout d'abord préciser que les caisses de sécurité sociale ne distinguent pas, dans leurs fichiers, les étrangers des nationaux, la nationalité n'apparaissant pas dans l'identification des assurés.

Dans une délibération du 7 décembre 1982 concernant le système d'automatisation des caisses primaires d'assurance-maladie, la commission nationale de l'informatique et des libertés précise que la nationalité des assurés ne peut apparaître en tant que telle, seules pouvant être retenues les mentions de : français, ressortissant d'un pays de la C.E.E., étranger.

En dépit des possibilités laissées par la CNIL de regrouper sous une même rubrique l'ensemble des étrangers, la caisse nationale d'assurance-maladie s'est déclarée dans l'impossibilité de fournir à la mission le nombre d'assurés sociaux étrangers et de leurs ayants-droit, ainsi que le montant des cotisations et prestations versées à leur propos. La caisse nationale des allocations familiales n'a pu fournir ce type de renseignement.

A l'aide des enquêtes qui ont été déjà effectuées, on peut toutefois analyser sommairement les grandes lignes d'un bilan financier de la protection sociale des immigrés.

a) L'assurance-maladie : une moindre consommation médicale

D'après une étude citée par le rapport du commissariat général au Plan "Immigrations : le devoir d'insertion" et réalisée en 1984, les immigrés cotiseraient plus qu'ils ne percevraient en matière de soins de santé, leur part dans l'ensemble des cotisations

(7,6 %) étant plus élevée que leur part dans l'ensemble des prestations (6,3 %).

Cette évaluation confirmerait les résultats de l'enquête décennale INSEE-CREDOC effectuée en 1980, selon lesquels la consommation médicale de ville des étrangers serait nettement inférieure à celle des français, avec de notables différences entre nationalités. Ainsi, les ressortissants de l'Europe du Sud (Italie, Espagne, Portugal) consommeraient 25 % de moins que les français, les maghrébins 60 % de moins et les africains 73 % de moins.

En revanche, les étrangers auraient recours plus fréquemment que les français aux consultations hospitalières, aux dispensaires ou à la médecine du travail.

L'ancienneté de ces indications et leur caractère fragmentaire ne permettent pas de tirer des conclusions définitives. Il semble toutefois certain que le recours à l'assurance-maladie par les étrangers n'engendre pas de déséquilibre financier. Il faut garder à l'esprit que la consommation de soins de santé varie considérablement en fonction de facteurs de risques tels que l'âge, les conditions de travail et plus généralement les conditions de vie. Si l'activité professionnelle des immigrés les expose davantage à la maladie, leur âge, moins élevé que la moyenne nationale, en fait de moindres consommateurs de soins.

b) Les accidents du travail : une population plus exposée

La dernière enquête publiée par la caisse nationale d'assurance-maladie en 1990 établit les statistiques définitives pour 1987 et fait apparaître que les salariés étrangers, qui représentent 6,4 % des effectifs totaux, sont concernés par 14,4 % des accidents avec arrêt de travail et 18,4 % des accidents avec incapacité permanente. Le risque des travailleurs étrangers est donc très supérieur à celui des travailleurs français, aussi bien en gravité qu'en fréquence.

Le phénomène se retrouve au niveau de chaque branche. A titre d'exemple, dans les bâtiments et travaux publics, les étrangers représentent 18,6 % des effectifs, 25,2 % des accidents avec arrêt de travail et 32,2 % des accidents avec incapacité permanente.

Selon la caisse nationale, ceci peut être attribué à des difficultés d'adaptation et, de manière générale, à une moindre qualification.

c) L'assurance-vieillesse : le faible poids des retraites

Selon l'étude citée plus haute et menée en 1984, la part des étrangers dans les dépenses de l'assurance-vieillesse se situerait autour de 5 % alors qu'ils représenteraient 8,3 % des cotisations totales.

Ce décalage trouve son explication dans les caractéristiques mêmes de la population étrangère : le rapport actifs/retraités y est beaucoup plus favorable que pour les nationaux et l'espérance de vie moyenne est moins élevée. Par ailleurs, la coordination entre régimes français et régimes étrangers de sécurité sociale présente des lacunes, si bien que l'étranger quittant la France n'est pas sûr de conserver la totalité de ses droits, notamment en matière de retraites complémentaires.

d) Les prestations familiales : une large part de l'aide aux familles

Comme on l'a dit plus haut, la famille restée dans le pays d'origine ne bénéficie de prestations familiales que si ce pays est couvert par une convention bilatérale. Dans un tel cas, les prestations versées par la France sont calculées selon un taux spécial, inférieur au taux français.

Si l'on ne tient compte que des familles présentes sur le sol français, on constate qu'elles bénéficient des prestations dans une plus large proportion que les familles françaises. Toujours selon l'étude de 1984, la caisse nationale des allocations familiales

encaisserait 7,9 % de ses cotisations au titre de salariés étrangers, mais verserait 14,4 % de ses prestations aux familles étrangères.

Cette part importante prise par les familles étrangères dans notre système de prestations familiales provient bien entendu de deux facteurs essentiels : la taille de la famille et son niveau de revenu.

Il faut en effet rappeler que les allocations familiales varient en fonction du nombre d'enfants, que des prestations telles que l'allocation au parent isolé, l'allocation de rentrée scolaire, l'allocation de logement et l'allocation pour jeune enfant au-delà de l'âge de trois mois, sont versées sous condition de ressources. Quant au complément familial, il cumule les deux exigences puisqu'il est versé sous condition de ressources aux familles de trois enfants âgés de plus de trois ans.

On sait que la structure des familles étrangères non européennes est très sensiblement différente de celle des familles françaises ou ressortissantes de la C.E.E. Plus de la moitié de ces familles comptent trois enfants ou plus alors que 25 % seulement des familles françaises sont dans la même situation.

De même, la répartition des familles selon leurs revenus laisse apparaître une concentration des familles étrangères dans les plus basses tranches de revenus.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que les familles étrangères résidant en France bénéficient plus largement du système des prestations familiales que les familles françaises et qu'elles en retirent une part importante de leur revenu disponible.

Enfin, pour être complet, il faudrait ajouter à l'évaluation portant sur les quatre branches de la sécurité sociale, une indication concernant les dépenses d'aide sociale. Mais toute tentative de dresser un bilan en ce domaine se heurte à deux obstacles : l'absence totale de données sur les prestations d'aide sociale versées aux étrangers par les collectivités locales et l'impossibilité d'évaluer la part des

étrangers dans le financement de l'aide sociale, celui-ci provenant en grande partie de la fiscalité locale.

Au terme de cette analyse forcément très sommaire, on peut conclure que selon les branches concernées, la protection sociale des étrangers se solde par un excédent ou un déficit, ce résultat étant lui-même intimement lié aux caractéristiques sociales des familles étrangères.

Il paraît évident que dans le domaine des retraites, les étrangers constituent un apport positif car ils cotisent bien plus qu'ils ne profitent du système.

Dans le domaine de la santé, le comportement de l'étranger n'apparaît pas plus générateur de dépenses que celui du français.

Seule notre politique familiale, qui prévoit des actions spécifiques en direction des familles nombreuses et des familles à faibles ressources, favorise, sur le plan de la protection sociale, une redistribution des ressources au profit des familles étrangères résidant en France.

2. Les relations financières entre régimes étrangers et régimes français de protection sociale

Les relations financières avec les pays étrangers incombent, en matière de protection sociale, au centre de sécurité sociale des travailleurs migrants qui a été institué en 1959.

Cet organisme possède une double compétence :

- récupérer les créances françaises auprès des régimes étrangers,

- compenser ou rembourser les frais engagés par des régimes étrangers.

Dans le premier cas, il s'agit d'obtenir le remboursement des frais de prise en charge, par la sécurité sociale française, d'un ressortissant d'un régime étranger venu recevoir des soins en France.

Dans le second cas, l'organisme verse aux régimes étrangers les sommes correspondant aux prestations revenant à la famille restée au pays d'origine, mais aussi les remboursements de frais engagés au titre de français séjournant à l'étranger.

Les tableaux ci-dessous résument, en ce qui concerne les soins de santé, les principales masses financières concernées par ces transferts en 1987. Pour l'année considérée, les sommes versées à des régimes étrangers représentaient 637 millions de francs et les remboursements 556 millions de francs. Il faut toutefois noter que 75 % des versements sont effectués hors C.E.E. alors que plus de 80 % des remboursements proviennent de pays de la C.E.E.

Montant en francs français des versements effectués par l'intermédiaire du centre à des organismes étrangers en 1987
(en millions de francs)

Pays	Remboursements sur forfait	Remboursements sur factures	Total
- de la C.E.E.	81,0	76,8	157,8
- hors C.E.E.	472,2	7,2	479,4
Total	553,2	84,0	637,2

Montant en francs français des remboursements effectués par des organismes étrangers au centre en 1987
(en millions de francs)

Pays	Remboursements sur forfait	Remboursements sur factures	Total
- de la C.E.E.	57,8	394,8	452,6
- hors C.E.E.	47,5	56,3	103,8
Total	105,3	451,1	556,4

Il faut noter que ces chiffres ont une valeur toute relative dans la mesure où les remboursements interviennent parfois dans des délais fort longs.

Signalons également un problème connexe : celui des créances hospitalières à l'égard d'étrangers admis dans les hôpitaux français et dont le pays d'origine n'assure pas la prise en charge.

Dans certains cas, des pays étrangers tardent à honorer les dettes nées de l'hospitalisation de leurs ressortissants.

Dans d'autres, ils refusent de le faire au motif que l'intéressé n'est pas couvert, dans son pays, par un régime de sécurité sociale ou que ce dernier n'a pas délivré d'entente préalable pour l'hospitalisation en France. Dans ce dernier cas, c'est à l'hôpital français de s'assurer, hors les cas d'urgence dans lesquels l'état de santé du malade est gravement compromis, que l'assuré bénéficie d'une prise en charge ou dispose des moyens de payer les frais d'hospitalisation.

L'admission d'un étranger démunie de prise en charge ou de moyens financiers repose donc sur l'appréciation de l'urgence, notion qui relève plus de la déontologie médicale que des règles administratives.

Il semblerait toutefois que l'essentiel des créances impayées émane d'organismes étrangers (ambassades et caisses de sécurité sociale) et non de particuliers.

La dette globale des organismes et des particuliers étrangers vis-à-vis de nos hôpitaux est évaluée, au 31 décembre 1989, à 1,4 milliard de francs.

Il s'agit là d'une simple estimation car seule l'Assistance publique de Paris dispose des moyens informatiques permettant de fournir des chiffres précis.

Si l'on s'en tient aux hôpitaux de l'Assistance publique à Paris, la dette se montait au 31 décembre 1989 à 1,1 milliard de francs.

Quels sont les plus gros débiteurs ? Il s'agit essentiellement de pays du Maghreb ou d'Afrique : l'Algérie avec une dette de 295 millions de francs, le Congo (188 millions de francs), le Maroc (88 millions de francs), le Gabon (76 millions de francs), la Tunisie (63 millions de francs) et le Cameroun (56 millions de francs) représentent à eux seuls 70 % de la dette. L'Italie est pratiquement le seul débiteur de la CEE, avec 17,6 millions de francs de créances impayées.

Signalons qu'environ 20 % seulement de ces créances portent sur des particuliers.

En ce qui concerne les hôpitaux de province, les indications sont beaucoup plus parcellaires. Seules les créances des pays les plus endettés ont pu être chiffrées, au premier rang desquels figure l'Algérie, avec une dette de 224,8 millions de francs.

En ce qui concerne le transfert à l'étranger de pensions de vieillesse (droits propres et droits dérivés), les sommes en jeu représentaient en 1987 :

- 3,1 milliards de francs pour plus de 332 000 pensions versées à des ressortissants de la C.E.E. (principalement italiens, espagnols et belges et, dans une moindre mesure, allemands et portugais) ;

- 2,2 milliards de francs pour 215 000 pensions versées à des ressortissants d'Etats couverts par une convention bilatérale (dont 103 000 algériens et 51 000 polonais).

Enfin, pour 1987, la France a transféré plus de 413 millions de francs à l'étranger au titre des prestations familiales dont :

- 43 millions vers des pays couverts par le règlement communautaire,
- 26 millions en Espagne et au Portugal,
- 413,5 millions dans les pays de la C.E.E. (207 millions de francs en Algérie, 151 au Maroc).

Dans son rapport de juin 1990, la commission des comptes de la sécurité sociale observe que depuis 1978, les prestations versées aux familles allocataires étrangères n'ont cessé de diminuer. Cette régression proviendrait d'une diminution du nombre de familles bénéficiaires, de 6 % en moyenne annuelle depuis 1978, de l'évolution des parités monétaires et de la limitation des droits aux seuls étrangers qui peuvent attester d'une activité salariée. Toutefois, le nouveau règlement communautaire établi après "l'affaire Pinna" devrait conduire à augmenter fortement les prestations versées dans la C.E.E.

C - L'ACTION SOCIALE DES MUNICIPALITES

La protection sociale en France possède des structures que nous avons décrites d'une manière non exhaustive, mais qui sont parmi les plus avancées du monde.

Elles ne couvrent pas l'ensemble des actions sociales.

La commune, la ville, sont le lieu d'initiatives multiples qui mettent en jeu la solidarité entre les habitants d'un même territoire. Les limites héritées du passé sont bouleversées par l'expansion urbaine.

Les immigrés, comme les pauvres, sont chassés des centres-villes vers les "banlieues des banlieues" selon l'expression de

l'architecte Roland Castro. Ils y trouvent à se loger tant bien que mal, en un endroit éloigné de leur travail, s'ils en ont un.

Les municipalités subissent les effets de copropriétés ingérables, ou de décisions d'offices HLM aux dimensions gigantesques. Les enfants vivent dans des cages d'escaliers, des caves d'immeubles collectifs, ou au mieux sur des "espaces verts" sans végétation.

Il n'existe pas de maires ou de conseils municipaux qui soient indifférents à cela. Les réponses au questionnaire du Sénat le prouveraient si cela était nécessaire.

Les municipalités concernées consacrent des sommes très importantes à l'action sociale. Elles s'ajoutent au coût de la protection sociale insitutionnalisée dont nous avons examiné les modalités.

Deux exemples seront cités : Chanteloup-les-vignes et Dreux. Ils sont parmi les plus caractéristiques, mais les membres de la mission ont toujours présent à la mémoire ce qu'ils ont vu et entendu ailleurs. Partout les sénateurs ont constaté la même préoccupation des élus de ne rien négliger pour faire face, notamment aux problèmes d'une jeunesse trop souvent oisive. Tous avec beaucoup de coeur et de générosité prennent des initiatives imposées par les circonstances, ou accompagnent des actions entreprises en matière d'enseignement, de sport ou de culture.

Dans la proche banlieue parisienne, Chanteloup-les-vignes avait une population de 2 000 habitants en 1962. Elle en a maintenant plus de 10 000. Elle a fait l'objet d'une politique d'urbanisme aberrante qui a permis à un architecte de renom de concrétiser ses théories sur le bonheur des hommes. La population allogène représente 70 % de l'ensemble. Les deux-tiers de la population sont inactifs. Pour gérer le ghetto qui représente une parcelle du quart-monde, le maire déploie personnellement une activité inlassable. Il crée des emplois, soutient un club de prévention. Il reçoit des aides du FAS qui arrivent avec d'importants retards. Chaque année, il doit discuter âprement avec l'Etat, responsable de la situation mais qui est son tuteur, une subvention d'équilibre. Il lui est

impossible de solliciter ses contribuables par l'impôt, plus qu'il ne le fait.

A Dreux, ville de 37 500 habitants qui compte près de 25 % d'immigrés, le budget d'actions sociales est de 16 millions de francs sur un budget de fonctionnement de 160 millions. L'action en faveur des jeunes mobilise à elle seule 8,5 millions.

La plupart des actions de rénovation urbaine reposent sur le partenariat, ce qui implique d'autres dépenses que celles soutenant l'action sociale.

Il est anormal que le poids financier de telles situations repose pour la plus grande part sur des contribuables locaux. Cette solidarité géographique suscite les antagonismes et la xénophobie. Des propositions seront faites par votre rapporteur à ce sujet.

D - LES PROPOSITIONS DE LA MISSION EN MATIERE DE PROTECTION SOCIALE

Le principe selon lequel les étrangers résidant régulièrement sur notre sol doivent bénéficier de droits sociaux identiques à ceux des Français inspire largement notre législation sociale et mérite d'être réaffirmé.

Toutefois, il convient d'éviter un double risque :

. celui de provoquer un "appel d'air" pour l'immigration, notamment clandestine, s'il suffit d'entrer sur notre territoire pour aussitôt bénéficier de droits sociaux

. celui de déséquilibrer notre système si le développement de l' "asile économique" entraîne une augmentation des prestations versées sans contrepartie contributive.

A cette fin on peut présenter plusieurs propositions.

1. Subordonner l'attribution des prestations à la production d'un titre de séjour régulier

Il paraît primordial de *subordonner l'attribution de toute prestation* relevant de la sécurité sociale, de la solidarité nationale ou de l'aide sociale, à la production d'un titre de séjour régulier.

Cette exigence n'est formulée explicitement qu'en matière de prestations familiales et il conviendrait de la généraliser, afin d'assurer le respect des règles d'entrée et de séjour.

La délivrance de soins aux personnes en séjour temporaire ou en séjour irrégulier, qui ne sont pas prises en charge par un régime étranger ou français de sécurité sociale, constitue un problème connexe. Elle ne peut être admise qu'en cas d'urgence. Il convient de rappeler cette règle et, éventuellement, de mettre en place les moyens de la faire respecter, notamment dans les établissements hospitaliers confrontés à ce type de situation. Une instance médicale pourrait par exemple être chargée d'apprécier la réalité de l'urgence et la nécessité d'admettre un étranger dépourvu de toute prise en charge.

2. Prévoir des modalités particulières d'attribution pour les prestations versées sans contrepartie contributive

Le principe d'égalité entre cotisants étant posé pour les prestations de sécurité sociale, les prestations versées sans contrepartie contributive pourraient au contraire faire l'objet de modalités particulières d'attribution.

Les prestations légales de solidarité (qu'il s'agisse de prestations à la charge de l'Etat comme le FNS et l'allocation aux adultes handicapés ou les prestations légales d'aide sociale versées par les collectivités locales) pourraient être réservées aux étrangers dont la présence sur notre sol présente un caractère durable.

Il est en effet légitime que la solidarité se manifeste à l'égard des étrangers qui ont un lien réel avec la société française, ce qui conduirait à édicter une condition de durée minimale de résidence en France.

En ce qui concerne les prestations facultatives d'aide sociale, laissées à la discrétion des collectivités locales, la loi pourrait autoriser des conditions particulières d'attribution à l'égard des étrangers (durée de résidence, voire condition de nationalité).

3. Améliorer la connaissance statistique de la protection sociale des étrangers

Il importe d'améliorer la connaissance statistique des flux financiers correspondant à la protection sociale des étrangers.

L'absence d'informations précises et fiables, ouvre la porte à toutes les approximations et aux affirmations éloignées, voire parfois contraires à la réalité.

4. Revoir l'article 47 du code civil

L'article 47 du code civil prévoit que "Tout acte de l'état civil des Français et des étrangers, fait en pays étranger, fera foi, s'il a été rédigé dans les formes usitées dans le pays".

Cette rédaction ancienne suppose que la tenue de l'état civil est aussi stricte dans tous les pays étrangers qu'en France. C'est effectivement le cas dans beaucoup d'entre eux, mais non dans tous. Une excessive confiance est ainsi accordée à des formes créatrices de droits sociaux importants.

Votre rapporteur propose de remplacer les mots : "fera foi" par les mots : "sera présumé correspondre à la situation qu'il décrit, sauf preuve contraire".

Il serait ainsi possible d'opposer des déclarations faites par l'intéressé, notamment lors de sa demande de visa, avec les situations que lui-même ou ses ayants droit invoquerait ultérieurement.

5. Réviser les conventions de sécurité sociale conclues entre la France et certains pays hors CEE

Les conventions bilatérales de sécurité sociale entre la France et des pays hors CEE sont au nombre de 29. Elles ont été conclues au nom de l'égalité de traitement. Certaines d'entre elles devraient être revues compte tenu de la sécurité sociale des Français de l'étranger, et du peu d'intérêt qu'elles présentent pour nos compatriotes dans certains pays. Il en est ainsi, par exemple, du Cap Vert, pays d'émigration vers la France, alors que fort peu de Français y résident. Une suspension de certaines conventions n'aurait pas d'effets rétroactifs pour les ressortissants étrangers déjà installés. Elle ferait cesser une incitation non négligeable.

6. Renforcer les moyens financiers des collectivités territoriales affectés aux dépenses d'intégration

Proposition n° 1

a) Lignes directrices

L'idée de seuil de tolérance est contraire aux valeurs de la République. Elle comporte par ailleurs un non-dit extrêmement dangereux, parce que passé le prétendu seuil de tolérance, elle légitime les réactions d'intolérances. En fait, comme certains auteurs l'ont souligné, la notion même de tolérance exclut celle de seuil.

En revanche, une analyse statistique permet d'établir pour chaque commune, le rapport entre la densité de sa population étrangère et une "moyenne nationale" pour des communes de catégorie identique (par exemple "grandes villes", "villes moyennes", "petites localités", "communes rurales" etc...). Or cette comparaison permet d'observer certaines distorsions démographiques qui constituent de véritables ruptures d'égalité entre les communes face aux charges spécifiques qu'elles doivent supporter pour faire face aux contraintes d'une forte implantation étrangère.

C'est ainsi par exemple qu'une ville moyenne de 10 000 habitants à la périphérie d'une métropole régionale pourra comporter une proportion d'étrangers de très loin supérieure à celle d'une commune de 10 000 habitants dans un département à prédominance rurale ou dans une zone de montagne. Ce phénomène susceptible de dériver vers ce qu'il est convenu de désigner "ghettoïsation", est largement imputable à cette distorsion entre les communes, compte tenu des charges locales spécifiques dont les communes à forte concentration étrangère sont grevées.

D'où l'idée d'instituer une aide budgétaire de l'Etat en faveur des communes plus directement confrontées que la moyenne nationale des communes équivalentes à des problèmes d'immigration dont elles n'ont ni la responsabilité initiale, ni les moyens financiers pour y remédier (notamment dans les "villes dortoirs" à forte implantation étrangère : faible taxe professionnelle, surpopulation dans les appartements sans augmentation à due concurrence de la taxe d'habitation, etc...).

Cette aide financière de l'Etat pourrait revêtir plusieurs formes restant à définir : dotation d'intégration, contribution additive de l'Etat assise sur la D.G.F. etc.

En tout état de cause -et de façon à rétablir une meilleure solidarité entre les municipalités sans consacrer pour autant la notion de seuil de tolérance- cette aide spécifique de l'Etat devrait être accordée aux seules communes où la population étrangère dépasse le "seuil" de la moyenne nationale, au prorata de l'importance du dépassement. Cette aide pourrait être accordée

dans un cadre partiellement conventionnel, suivant une formule juridique restant à élaborer (contrats de plan d'intégration etc...).

b) mécanisme proposé : institution d'une "dotation globale d'intégration"

L'élaboration d'un tel mécanisme financier nécessite un examen très attentif qui devrait être soumis au comité des finances locales. On peut néanmoins tenter d'esquisser un dispositif répondant aux objectifs visés ci-avant :

. répartition de la dotation globale d'intégration (D.G.I.)

La D.G.I. comporterait deux fractions, dites fraction principale et fraction complémentaire

La fraction de base serait allouée de droit aux communes justifiant d'une présence étrangère permanente supérieure à la moyenne nationale de présence étrangère dans des communes de même catégorie.

La fraction complémentaire serait contractualisée (dans le cadre d'une procédure de contrats de plan départementaux ou régionaux) et réservée aux communes percevant la fraction de base et justifiant la réalisation des objectifs fixés dans le contrat.

Le montant de la D.G.I. serait fixé au prorata du dépassement du taux moyen de population étrangère, sur la base d'indications statistiques restant à déterminer et réévaluées périodiquement (bases du dernier recensement, par exemple).

Les naturalisés récents seraient durant un certain temps pris en compte dans l'évaluation de la population étrangère servant de référence au calcul de la D.G.I. en raison des charges d'intégration qui peuvent subsister -au moins temporairement- après l'acquisition juridique de la nationalité française.

. Etablissement et affectation de la fraction de base

La D.G.I. de base serait calculée par référence à la D.G.F., en appliquant à cette dernière un pourcentage variable suivant l'importance du dépassement du taux moyen de présence étrangère. Ce pourcentage devrait néanmoins être contenu entre une limite inférieure (pour maintenir une efficacité minimale de la D.G.I.) et une limite supérieure (pour prévenir les phénomènes d'appel).

Les communes resteraient intégralement maîtresses de l'emploi de la fraction de base de la D.G.I., de façon à préserver leur libre administration et à leur permettre d'en affecter le montant en fonction des contraintes ou des nécessités locales.

. Contractualisation de la fraction complémentaire

La fraction complémentaire de dotation serait allouée dans le cadre d'un processus contractuel (contrats d'objectifs ou contrats de plan) suivant des modalités restant à préciser.

Ce contrat pourrait par ailleurs moduler la fraction complémentaire suivant le type des dépenses engagées (fonctionnement ou équipement), et en fonction, le cas échéant, du montant des dépenses volontaires engagées par les communes en faveur d'une meilleure intégration des populations étrangères établies sur leur territoire.

Proposition n° 2

Toujours pour rétablir plus d'équité en faveur des collectivités territoriales, qui supportent directement les problèmes d'immigration sans en gérer le cadre juridique, il conviendrait d'exonérer de T.V.A les dépenses volontaires des collectivités en faveur de l'intégration (sur les dépenses d'investissement, notamment si celles-ci ne sont pas éligibles aux attributions du fonds de compensation de la T.V.A).

Cette exonération pourrait être totale ou partielle et pourrait porter sur le taux (par exemple exonération de X % de la T.V.A sur le total des investissements volontaires), ou sur l'assiette (par exemple exonération complète sur une tranche de travaux jusqu'à X francs) ou sur la quotité (par exemple une exonération forfaitaire de X francs de T.V.A. sur l'ensemble des dépenses volontaires d'investissement, accordées aux collectivités justifiant de réalisations spécifiques en faveur de l'intégration).

La liste des dépenses volontaires ouvrant droit à exonération pourrait être arrêtée soit par voie réglementaire (échelon national ou régional), soit par négociation contractuelle décentralisée entre le représentant de l'Etat et les représentants des collectivités concernées.

7. Considérer les perspectives européennes

Les pays membres de la CEE ont adopté le principe d'une charte sociale. Ses modalités ne sont pas encore élaborées.

Elle ne devra pas être de nature à diminuer la protection sociale des étrangers dans notre pays. Il est douteux qu'elle permette une harmonisation. Il y aura toujours des pays à protection forte (au nombre desquels devrait être la France) et des pays à protection faible. Il est permis de penser que les "différentiels sociaux" continueront à jouer dans un espace où règnera la libre circulation. Ils produiront des effets :

- à l'égard des entreprises qui recherchent pour leur implantation les conditions sociales les plus avantageuses pour elles

- à l'égard des salariés qui sont au contraire tentés par les pays leur offrant ainsi qu'à leur famille, la meilleure protection sociale.

Ces différentiels sociaux joueront pleinement à l'égard des ressortissants de la CEE. Leurs effets en ce qui concerne les

ressortissants hors CEE seront limités à leurs possibilités de mobilité et de séjour dans l'espace commun.

Dans la mesure où l'espace Schengen peut être considéré comme sa préfiguration, il convient de noter que le ressortissant hors CEE en situation régulière dans l'un des cinq Etats n'a pas le droit de séjourner plus de trois mois dans l'un des autres.

Il existe une revendication sur laquelle il ne convient pas de se prononcer actuellement pour une libre circulation et les mêmes possibilités de séjour que pour les ressortissants CEE.

La mise au point d'une politique commune vis-à-vis de l'immigration est reconnue comme une nécessité urgente par chaque Gouvernement. Elle aura un volet social. Elle ne peut se limiter à des mesures de contrôle.

IV - LES ASSOCIATIONS ET LE FONDS D'ACTION SOCIALE

A. LE RÔLE DES ASSOCIATIONS

La participation aux associations est traditionnellement considérée comme un signe d'intégration sociale ainsi que le prouve, par exemple, la faible participation des chômeurs ou, dans une moindre mesure, des femmes au foyer. Un des objectifs du questionnaire adressé à tous les maires de France et des déplacements de la mission était de tenter de mesurer la participation des étrangers au mouvement associatif français, mais aussi d'évaluer l'influence de la récente multiplication des associations d'immigrés.

1. La participation des étrangers au mouvement associatif français

Le rapport du Commissariat général du Plan "Immigrations : le devoir d'insertion" rédigé sous la présidence de Stéphane Hessel, tout en soulignant que des données précises font défaut, estime que la participation des immigrés aux associations intervenant en matière de logement, de culture, etc, semble peu importante. Il en donne pour exemple la faible proportion d'adhérents et de responsables étrangers dans les grandes associations de locataires ou de parents d'élèves, sans rapport avec le chiffre de la population étrangère.

Les réponses au questionnaire de la mission sont légèrement moins pessimistes ; considérant que la participation active à la vie associative est un facteur favorable à l'intégration, les maires interrogés ont fait état de la participation plus importante des étrangers de leurs communes -et notamment des étrangers d'origine européenne - aux associations locales qu'à leurs associations propres. Cependant, lors de nos déplacements les nombreux problèmes existants ne nous ont pas été cachés. Ainsi, à Lille, il nous a été signalé que si les associations d'éducation populaire comptaient des animateurs d'origine étrangère, les jeunes étrangers semblaient rencontrer des difficultés lors des examens sanctionnant les

formations d'animation associative, comme le brevet d'état d'éducateur sportif.

2. Les associations d'immigrés

a) Un moyen de participer à la vie locale

Selon le conseil national de la vie associative, les associations d'immigrés ou d'aide aux immigrés, de lutte contre le racisme, pour les droits de l'homme et de rapatriés représentaient, pour la période 1975-1984, 1,1 % du total des associations, 2,4 % en 1985 et 3,1 % en 1986, ce qui constitue un net progrès.

Le rapport Hessel évalue entre 6 000 et 7 000 le nombre d'associations émanant des populations immigrées. Il convient, cependant, de signaler qu'il paraît extrêmement difficile d'obtenir des chiffres précis à ce sujet dans la mesure où il n'existe aucun fichier national des associations. En outre, depuis 1981, les associations étrangères ne connaissent plus de régime juridique spécifique permettant de les individualiser au sein des associations.

Si les immigrés n'ont pas attendu la loi du 19 octobre 1981 pour créer des associations, il est certain que cette dernière a donné une impulsion décisive au mouvement associatif étranger. Elle a, en effet, abrogé le titre IV (ajouté par le décret-loi du 12 avril 1939) de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association qui soumettait les associations étrangères à l'autorisation préalable du ministre de l'Intérieur. Les associations étrangères sont ainsi entrées dans le droit commun des associations régies par la loi de 1901 et sont désormais soumises au simple régime de la déclaration préalable auprès du ministre de l'Intérieur.

Cette conquête de 1981 a entraîné un grand accroissement du nombre d'associations d'immigrés et a permis à ces derniers d'apparaître comme des acteurs de la vie sociale. Leur mouvement associatif est à la fois très vivant (beaucoup de créations et de dissolutions) et fragile car composé majoritairement de petites associations locales dépourvues de moyens. Ainsi, à Marseille, les quelques tentatives de fédération ont échoué.

Ces associations, exclusivement urbaines, sont ainsi un facteur indéniable d'intégration lorsqu'elles permettent aux étrangers, et surtout aux jeunes, de participer à la vie locale (associations culturelles, sportives, ...). Elles le sont également lorsqu'elles ont pour but d'informer les Français sur les étrangers, ce qui est malheureusement assez rare.

Elles assument aussi souvent une fonction de régulation sociale des quartiers où elles sont implantées comme le montre Jocelyne Cesari dans son étude sur les musulmans à Marseille pour la revue Pouvoirs : «Les représentants du pouvoir local ont favorisé une balkanisation de la représentation immigrée en privilégiant quelques responsables d'associations, lesquelles étaient situées dans des cités considérées comme difficiles.»

Les associations jouent enfin un rôle très important en tant qu'intermédiaire entre les immigrés et les administrations, notamment dans le domaine du logement et de l'enseignement.

b) Un moyen d'affirmer sa différence

Le problème essentiel qui se pose pour l'avenir du mouvement associatif immigré est celui de son insertion au sein de l'ensemble associatif français. Ainsi, les associations étrangères de parents d'élèves ou de locataires doivent trouver leur place à côté des grandes associations françaises s'occupant de ces questions, sans pour autant perdre leur indépendance.

Le grand reproche souvent fait à certaines associations d'étrangers est en effet leur caractère ségrégatif. En encourageant les immigrés à rester entre eux, elles ne facilitent pas leur intégration au reste de la société. Il convient d'éviter à tout prix la création d'un phénomène de ghetto favorisé notamment par la prolifération d'associations culturelles dans la communauté musulmane. Ainsi, nous a-t-on signalé à Lyon que certaines associations dites représentatives d'étrangers ne le sont en réalité nullement et sont parfois infiltrées par des éléments intégristes.

B. LE FONDS D'ACTION SOCIALE

Le fonds d'action sociale est un établissement public dont les recettes assurées par la caisse nationale d'allocations familiales étaient de 1,2 milliard de francs en 1988.

Son directeur, M. Yahiel, a été entendu par la mission d'information de l'Assemblée nationale. La mission du Sénat a apprécié l'activité de ses délégations régionales. Elle a constaté que ses responsables travaillaient avec des effectifs très réduits qui rendent d'autant plus méritoires les résultats évidents de leurs actions.

Elle a entendu M. Kaltenbach, ancien président du conseil d'administration, lequel a exprimé un point de vue sur son fonctionnement.

Celui-ci a souligné combien l'organisation de l'appareil administratif était légère par rapport aux tâches qui lui étaient confiées et qu'il était dans l'obligation de déléguer.

Il a dit qu'il était difficile de contrôler le bon emploi des subventions accordées à de multiples associations dont il n'était pas sûr qu'elles soient représentatives ou qu'elles aient une réelle activité correspondant à leur objet.

Il s'est félicité de l'existence d'une commission d'enquête à l'Assemblée nationale.

Ses remarques portent notamment sur les foyers au sujet desquels la mission a constaté que certains d'entre eux faisaient l'objet d'une gestion dangereuse.

Il a mis en cause la communication, instrument indispensable mais dont l'efficacité ne serait pas à la mesure des efforts consentis en sa faveur.

Il a contesté l'efficacité des aides au retour ce qui correspond à l'opinion que la mission s'est elle-même forgée.

Son point de vue sur l'intérêt d'une banque intelligente et innovante de l'immigration ne peut qu'emporter l'adhésion.

L'importance des crédits en cause justifiait des réformes d'urgence. Celles-ci sont intervenues à la suite d'une inspection générale par décret du 14 février 1990.

Celui-ci confirme le processus de déconcentration du fonds déjà effective dans dix régions. Il tend à une modernisation et à un allègement des procédures.

On peut s'interroger sur l'efficacité de contrôles sur le plan régional, les moyens de l'administration étant concentrés dans le cadre départemental.

M. Prevot, secrétaire général à l'intégration en a la responsabilité. Il a été entendu par la mission avant qu'il ait pu réfléchir à un fonctionnement plus harmonieux de l'institution, mais il n'est pas douteux qu'il entreprendra des actions utiles.

La mission ne peut juger des réformes en cours. Elle pense que le FAS est un instrument capable d'efficacité, même si des abus sont inévitables, compte tenu de la large part de ses crédits accordée aux associations. Celles-ci ont du mal à fonctionner avec les subsides qui leur sont accordés, elles s'éteindraient si elles reposaient seulement sur le bénévolat.

La mission estime que l'intégration ne peut être un objectif permanent. Elle doit avoir un terme. Celui-ci devrait marquer les limites de l'existence de crédits qui ne peuvent reposer sur des besoins artificiellement créés. La mission a constaté que 90 % des subventions accordées aux associations sont reconduits d'année en année.

V - L'URBANISME ET LE LOGEMENT

A. L'URBANISME

La plupart des grands travaux effectués ces dernières années à Paris ont été confiés à des architectes étrangers, jugés meilleurs que nos compatriotes.

Une nouvelle génération d'architectes et d'urbanistes français commence à faire parler d'elle. Il est bien temps. Il faut souhaiter qu'elle renoue avec des traditions architecturales qui, en d'autres époques, ont participé au prestige de notre pays.

Les erreurs des professionnels qui ont eu la charge du développement urbain durant les Trente glorieuses s'inscriront longtemps dans le paysage, et continueront de marquer ceux qui ont à les subir, si elles ne sont pas corrigées.

La seule excuse de ceux qui ont construit des banlieues gigantesques, rapidement délabrées, et sans âme, est qu'ils n'étaient pas libres. Ils avaient l'obligation de respecter des normes contraignantes et des prix imposés. La qualité était sacrifiée à la quantité.

Un habitat répétitif, sans imagination, a ainsi été édifié. Les élus, qui ont aussi leur part de responsabilité, en ont éprouvé une satisfaction momentanée. Ils avaient à faire face à des problèmes urgents de croissance démographique, et d'implantations industrielles favorisant l'exode rural. Leur préoccupation essentielle était plus l'obtention des crédits que leur utilisation.

Passée la joie de la première installation, les habitants de ces cités situées au hasard des disponibilités foncières, n'eurent qu'une idée, les quitter. Ce fut le succès de l'accession à la propriété et de la construction individuelle.

Les cités furent alors occupées progressivement par les familles immigrées qui y coexistent difficilement avec celles des familles françaises obligées d'y rester en raison de leurs ressources.

C'est sans surprise que les membres de la mission ont trouvé partout où ils se sont rendus le même type d'habitat collectif. Ils ont visité des logements bien tenus que l'aspect des façades et des cages d'escalier ne permettait pas d'imaginer.

Dans de nombreux grands ensembles, il ne subsiste que les vestiges des ambitieux centres commerciaux dont la création avait accompagné la construction des logements. Beaucoup de commerçants les ont quittés las des agressions et du spectacle de la drogue.

Avec satisfaction, la mission a constaté les heureux effets, mais encore trop limités, des opérations DSQ (Développement social des quartiers). Par des démolitions d'immeubles entiers, des trouées sont effectuées, qui ouvrent les cités vers l'extérieur.

Les entretiens que votre rapporteur a eus avec les chefs de projet de Mantes-la-Jolie, Beauvais et Aubervilliers, l'ont convaincu de la qualité de la réflexion qui précède maintenant les choix en matière d'aménagement. Elle est basée sur des enquêtes dont il a apprécié le sérieux.

Il semble qu'il n'y ait plus l'improvisation d'autrefois.

Des efforts sont faits pour que le locataire ne soit pas condamné à vivre toujours au même endroit et pour assurer la fluidité de l'offre de logement. Le ghetto se caractérise par l'impossibilité d'en sortir.

Dans le cadre d'une concertation, on tend à une répartition équilibrée des différentes nationalités, en laissant aux intéressés le choix de leur voisinage. La réussite de la rénovation des Minguettes est moins précaire qu'on pouvait le craindre. Elle est un exemple que beaucoup d'aménageurs cherchent à suivre.

Les transformations des quartiers qui mobilisent de nombreux intervenants ne sont pas une panacée. Il faut changer la vie des habitants, leur donner des raisons d'espérer, et de se sentir parfaitement intégrés à la société française.

Il s'agit d'une priorité absolue qui s'inscrit dans un délai bref.

Il est désolant de voir dans ces cités peuplées pour une grande part par des familles immigrées, tant de jeunes oisifs, découragés par l'échec scolaire et social. Certains d'entre eux sont prêts à toutes les violences.

La délégation du Sénat avait été impressionnée par les aménagements qui lui avaient été présentés à Vaux en Velin. Ils avaient permis la création d'un centre ville attractif, avec des commerces vivants et des équipements collectifs de qualité. Leur saccage a profondément attristé les membres de la mission qui avaient apprécié ces si remarquables efforts, ainsi que les projets du maire, M. Charrier. Cette réussite était un symbole. Aux yeux de certains, il fallait sans doute le détruire.

La mission exprime à M. Charrier ainsi qu'à son conseil municipal, où siègent des français de la première génération, toute sa sympathie et ses encouragements.

A cette occasion, votre rapporteur croit devoir souligner le poids d'idées originales pour la réhabilitation d'un quartier. Il en est ainsi du mur d'escalade réalisé sur un pignon aveugle d'une tour HLM à Vaux en Velin et du musée de la moto ainsi que de son atelier créés dans le quartier de Malpassé à Marseille.

A propos des immigrés, on s'interroge souvent sur la confusion qu'ils éprouvent en ce qui concerne leur identité. Ils sont, comme l'étaient les villageois, attachés à l'endroit où ils ont grandi et vécu. Dans leur désolation, les cités HLM possèdent des lieux où se réfugie la magie de l'enfance. Lorsque les barres de la Courneuve ont été dynamitées, ce qui a été salué par ceux qui n'y habitaient pas comme un heureux événement, a été très regretté par d'autres. Ils y avaient connu les joies simples d'une famille unie, et des souvenirs heureux résidaient dans les profondeurs de leur imaginaire.

Ces cités sont maintenant suffisamment anciennes pour qu'elles aient une histoire qui soit indépendante de la ville dont elles ont été l'appendice. Cela doit se traduire notamment par les noms des rues, par des célébrations, des fêtes, la création d'un folklore.

Le patriotisme local rend plus facile le patriotisme national.

Lors de sa visite aux Ullis, votre rapporteur a été frappé par l'affirmation de son identité qu'a cette ville nouvelle.

Au cours de ses déplacements, la mission a constaté que le logement social, bénéficiant de l'aide de l'Etat, présente des qualités architecturales sans rapport avec les conceptions anciennes. Il offre plus d'agrément et de confort. Ses conditions de loyer sont favorables aux revenus modestes. Il serait nécessaire que les maires disposent de moyens propres en ce domaine. Si cela avait été le cas, les incidents dont Montfermeil a été le théâtre n'auraient sans doute pas eu lieu.

Les programmes de construction sont malheureusement insuffisants. Si l'on veut une meilleure intégration basée sur l'absence de ségrégation, des crédits substantiels doivent être dégagés. Cela n'exclut pas la poursuite de l'effort sur la rénovation du parc ancien, lorsqu'elle est possible.

Le secteur privé abrite encore une population défavorisée, parmi laquelle figurent de nombreux immigrés. Les loyers sont chers par rapport à la qualité des logements.

La plus grande partie des immeubles des Bosquets à Montfermeil appartiennent à des copropriétaires qui, après avoir cru en une heureuse spéculation, louent leurs appartements aux immigrés et aux français d'outre-mer, faute de pouvoir les vendre. L'inorganisation de la copropriété a provoqué une gestion anarchique à l'origine des incidents qui ont défrayé la chronique. Le simple bon sens exigerait d'appliquer à des ensembles en copropriété de plusieurs centaines de logements des règles différentes de celles auxquelles sont soumis les immeubles qui en ont seulement une dizaine. Une révision législative s'impose.

La cité des Chambards à Dreux a été construite par une compagnie d'assurances. Elle avait besoin de locataires. Il existe dans la banlieue lyonnaise des immeubles privés qualifiés de "Régies". Dans le nord, les municipalités de Roubaix et de Tourcoing s'efforcent de maîtriser les "courrées", immeubles insalubres loués ou vendus aux immigrés.

La mission a été accueillie à Lille et à Lyon dans des foyers qui sont d'agréables pensions de famille, où certains immigrés âgés sont heureux de prendre leur retraite.

Par contre, il y a d'autres foyers dans la région parisienne dont la réputation est désastreuse. Des comités de résidents y maintiennent un régime de castes défavorable à l'intégration.

Enfin, l'activité des marchands de sommeil s'exerce toujours. Des meublés, des garnis, des "hôtels" abritent une population misérable qui n'a aucune chance d'être logée par l'intermédiaire des circuits normaux. Ce sont les décombres de ces endroits d'où on retire les corps des occupants, après qu'un incendie ait été propagé par un camping-gaz.

L'énumération des conditions de logements ne serait pas complète si les caravanes, les motor-homes, encombrant certains terrains de camping de la périphérie n'étaient pas cités. Ils servent de logis à des familles expulsées.

Cette crise du logement qui frappe les immigrés plus que d'autres est d'autant plus anormale qu'ils ont à coeur de régler leur loyer à ses échéances. Un directeur d'office HLM a déclaré à votre rapporteur, sur le ton de la plaisanterie, qu'un immigré était considéré comme intégré lorsqu'il commençait à ne plus acquitter régulièrement son loyer...

Lors d'un débat sur l'urbanisation qui avait lieu à l'Assemblée nationale en 1973, il avait été dit par le ministre responsable : "Pour que la ville maintienne et enseigne la Nation, il faut qu'elle en reflète la structure sans trop de distorsion".

A l'évidence, cet objectif n'a pas été atteint dans les fausses villes que sont les cités. Il n'est peut-être pas trop tard pour y parvenir, mais il ne faut pas perdre un instant.

Un élément d'espoir est procuré par la décentralisation. Elle ouvre plus qu'une brèche dans le dirigisme qui avait survécu à la reconstruction et à l'économie de guerre. Elle permet aux maires de maîtriser l'intégralité de la chaîne de création et de transformation de leurs villes.

L'Etat s'efface enfin. Il ne se substitue plus aux élus dans l'exercice de leurs responsabilités les plus essentielles. Par contre il a encore le devoir d'établir les péréquations que justifient des différences de situations.

Il semble l'avoir compris mais il sera jugé sur ses actes.

M. Yves Dauge que la mission a entendu avec beaucoup d'intérêt et dont elle a vu l'action sur le terrain déclare : "Il faut aller à l'efficacité, les citoyens n'acceptent plus le gachis urbain".

M. Le Premier Ministre, lui-même, a déclaré le 28 septembre 1990 que "la politique de la ville ne peut se limiter à une sorte d'homéopathie sociale et qu'elle ne pourra pas réussir si l'on ne parvient pas à casser les mécanismes institutionnels, économiques, urbains, qui conduisent à la ségrégation sociale ou ethnique".

Il a ajouté "je crains moins l'audace et l'esprit critique que les conformismes administratifs et les tabous des situations acquises". Ce point de vue s'accorde avec la méthode adoptée par la mission tout au long de ses travaux.

Votre rapporteur a noté également que le nouveau délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale a manifesté un vif intérêt pour l'espace rural. Les sénateurs savent bien qu'il existe là une réserve de possibilités dont la mesure n'a pas été parfaitement prise en matière d'intégration.

B. L'INFLUENCE DU LOGEMENT

Le logement constitue une composante essentielle de toute politique destinée à favoriser l'intégration des populations immigrées.

En effet, les ressortissants étrangers sont concentrés dans les grands bassins industriels fortement urbanisés (les régions Ile-de-France, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur accueillent 57 % des étrangers en 1982) et trois étrangers sur quatre vivent dans des agglomérations de plus de cent mille habitants.

Par ailleurs, le retard des conditions de logement des communautés immigrées par rapport aux conditions de logement de la population française demeure sensible. Ainsi, les communautés étrangères ont accédé plus rarement à la propriété individuelle (au dernier recensement, moins de 21 % des ménages étrangers étaient propriétaires de leur logement contre plus de 52 % des Français) et les familles étrangères sont sous-représentées dans l'habitat individuel (25,3 % des ménages étrangers résidaient en pavillon en 1982 contre 49,5 % des Français).

De même, les communautés étrangères logent dans des conditions de confort médiocres et les populations immigrées occupent plus fréquemment que les Français des logements surpeuplés (12 % contre 1,8 % pour les Français).

Enfin, au sein d'une même agglomération, les communautés immigrées sont généralement concentrées dans des quartiers en voie de marginalisation (ensembles périphériques dégradés ou habitat ancien paupérisé en centre ville) et cumulent, de ce fait, les handicaps économiques et sociaux qui sont autant d'obstacles à leur intégration.

Or, le logement des populations immigrées est une préoccupation qui s'est progressivement imposée aux pouvoirs publics sans donner lieu d'emblée à une réflexion d'ensemble.

A partir des années 60, des mesures visent ainsi à résorber l'habitat insalubre (loi Debré de 1964, loi Vivien de 1970) et à construire à grande échelle des foyers et des cités de transit, le financement des investissements correspondants étant notamment

assuré par le Fonds d'Action sociale, pour les travailleurs immigrés et leurs familles (F.A.S.).

Parallèlement, l'accès à la propriété des familles françaises correspond à l'entrée progressive des familles immigrées dans les logements sociaux, notamment les plus dégradés.

A partir de 1975, de nouvelles mesures spécifiques sont prises en faveur du logement des communautés immigrées. Une fraction de la participation des employeurs à l'effort de construction lui est ainsi affectée. Une Commission Nationale pour le Logement des Immigrés (C.N.L.I.) est chargée de coordonner les actions entreprises dans ce domaine. Simultanément, les premiers contrats d'agglomération visant à favoriser l'insertion des populations immigrées, sont signés.

Mais les incidents de l'été 1981, qui ont mis en évidence des risques d'explosion sociale et de constitution de "ghettos", ont également conduit les pouvoirs publics à définir, parallèlement aux dispositifs spécifiques déjà existants, une politique de développement social urbain tendant à replacer la question du logement des communautés immigrées dans le cadre de la politique générale en faveur des mal logés.

Dès lors, il convient de présenter brièvement l'ensemble des moyens et procédures qui concourent à la politique nationale en faveur du logement des populations immigrées, avant de s'interroger sur leur efficacité et leurs limites éventuelles.

1. La mise en oeuvre progressive de dispositifs spécifiques

L'Etat s'est doté de deux organismes spécifiques d'intervention pour promouvoir sa politique en faveur du logement des populations immigrées, à savoir :

- en 1958, le fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (F.A.S.) qui subventionne, directement ou indirectement, le fonctionnement des foyers de travailleurs immigrés ;
- en 1976, la commission nationale pour le logement des immigrés (C.N.L.I.) qui est chargée, d'une part, de coordonner la politique générale en faveur du logement des immigrés et, d'autre part, de proposer les

opérations d'investissement financées sur les fonds du "1/9e immigrés".

a) L'évolution des missions au Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (F.A.S.)

Créé par une ordonnance du 29 décembre 1958, et initialement destiné aux seuls travailleurs algériens en métropole, cet établissement public à caractère administratif a aujourd'hui pour mission de concourir à l'insertion sociale des immigrés par la mise en oeuvre de programmes sociaux.

En ce qui concerne son action dans le domaine du logement, il convient de distinguer deux périodes distinctes :

1° de 1959 à 1975, le F.A.S. a essentiellement financé la construction de foyers pour travailleurs isolés et de logements pour les familles. Il a ainsi participé à la construction d'un parc de 140.000 lits en foyers et de 20.000 logements.

2° depuis 1976, une fraction de la participation des employeurs à l'effort de construction étant affectée au logement des immigrés, le F.A.S. n'intervient plus directement dans le financement de la construction.

Ses aides au logement, qui ont représenté 42,3 % de son budget total en 1989, soit 520 millions de francs, sont désormais essentiellement consacrées :

- à la gestion des foyers de travailleurs isolés, afin d'assurer l'équilibre financier des organismes gestionnaires et de minorer la participation directe des résidents. Un foyer doit accueillir au moins 50 % de travailleurs étrangers pour bénéficier ainsi de l'aide du F.A.S. Toutefois, une aide proportionnelle peut être accordée si ce pourcentage est inférieur. Une convention, liant le F.A.S. à l'organisme gestionnaire, impose à ce dernier certaines contraintes de gestion sociale et d'animation.

L'aide à la gestion, soit 320 millions de francs en 1989, concerne plus de 650 foyers. Ceux-ci sont gérés par une centaine d'organismes parmi lesquels la Société Nationale de Construction pour les Travailleurs (SONACOTRA), société d'économie mixte qui est le principal bénéficiaire, des bureaux d'action sociale et des organismes privés ayant un statut d'association à but non lucratif.

- à l'équipement mobilier des nouveaux foyers ou au renouvellement des équipements de foyers anciens.

- à la prise en charge de "l'aide transitoire au logement" (A.T.L.), mise en place en 1978 et destinée à faciliter le passage vers l'aide personnalisée au logement (A.P.L.) des travailleurs migrants résidant en foyers.

b) La conception de nouveaux instruments financiers et institutionnels

L'article 61 de la loi du 31 décembre 1974, portant loi de finances pour 1975, dispose qu'une fraction de la participation des employeurs à l'effort de construction est affectée en priorité au logement des immigrés. Cette fraction du "1 %" de la masse salariale est aujourd'hui fixée à 1/9e (1).

Les masses financières correspondantes financent l'investissement en matière de logement, qu'il s'agisse de foyers, de logements HLM ou de logements privés. De 1975 à 1988, les fonds consacrés prioritairement au logement des immigrés dans le cadre du "1 %" ont ainsi représenté 10.917 millions de francs.

Parallèlement, la Commission nationale pour le logement des immigrés (C.N.L.I.) fut créée en 1976 pour orienter l'utilisation du "1/9e" et son secrétariat général reçut d'importantes attributions en ce qui concerne :

- la préparation et l'animation de la politique générale du logement des immigrés ;
- la gestion de l'enveloppe du 1/9e ;
- la préparation et le suivi des décisions ministérielles prises après avis de la C.N.L.I.

Toutefois, la réalité des tâches effectuées aujourd'hui par cette institution ne correspond plus exactement aux missions définies par ses textes constitutifs. En effet :

- la gestion de 85 % des crédits du 1/9e est décentralisée et assurée par l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (A.N.P.E.E.C.). Les 15 % restants constituent une réserve nationale gérée par la C.N.L.I. pour financer des actions innovantes ;

1) La loi du 22 juin 1978 ayant diminué le "1 %" à 0,9 % de la masse salariale, la fraction consacrée au logement des immigrés a été réduite de 1/5e à 1/9e.

- la mission de contrôle et d'orientation des organismes chargés du logement des travailleurs immigrés est tombée en désuétude ;
- le contrôle des interventions du F.A.S. dans le domaine du logement n'a jamais été véritablement exercé ;
- le champ d'intervention du 1/9e a été élargi en 1988 à l'ensemble des catégories défavorisées de la population.

2. L'élargissement de la perspective : la politique du développement social urbain

Parallèlement aux procédures spécifiques exposées ci-dessus, les pouvoirs publics tendent aujourd'hui à replacer la question du logement des communautés étrangères dans le cadre de leur action générale en faveur des mal logés. La politique du développement social urbain conçue et définie à cette occasion se caractérise par :

- la diversité des moyens mis en oeuvre ;
- la définition d'une démarche globale d'intégration prenant en compte la spécificité des populations immigrées.

a) La diversité des moyens mis en oeuvre

a1) Le foisonnement des outils contractuels

La politique nationale de développement social urbain se caractérise essentiellement par la contractualisation des engagements des collectivités publiques (Etat - collectivités locales) en termes d'objectifs, de moyens financiers et de dispositifs.

Deux catégories d'action peuvent ainsi faire l'objet d'efforts conjoints Etat-collectivités locales : les contrats territoriaux et les programmes de solidarité.

* Les contrats territoriaux correspondent à un projet local de développement social urbain. Ils traduisent, en termes d'objectifs, l'engagement de tous les partenaires concernés sur un territoire donné. Ces contrats territoriaux s'appuient sur un

"Conseil local de développement social urbain" qui définit les objectifs poursuivis et les programmes. Une équipe opérationnelle, dirigée par un chef de projet, est chargée de veiller à la réalisation concrète des objectifs définis par le Conseil local de développement urbain.

Ces contrats se définissent essentiellement en fonction de la dimension du territoire auquel ils s'appliquent, à savoir :

- **le quartier** : pour les quartiers cumulant les handicaps sociaux, culturels et urbains les plus lourds, la convention de développement social des quartiers (D.S.Q.) consiste à intervenir dans différents domaines pour en enrayer la dégradation. Le choix des sites est négocié entre le Préfet de région et le Conseil régional. Les dossiers des communes précisent les éléments de diagnostic, les objectifs poursuivis et stratégies à mettre en oeuvre, les partenaires associés à l'action (représentés dans une commission locale partenariale sous la présidence du maire) et le dispositif opérationnel. Les conventions de D.S.Q. sont passées entre les préfets, les conseils régionaux et les communes pour cinq ans.

Engagée en 1984, la politique de développement social des quartiers, qui s'intègre dans le cadre des contrats de plan Etat-régions, concernera au total près de 300 quartiers pour la période 1989-1993 (contre 148 pour la période 1984-1988).

Par ailleurs, les conventions de quartier, fondées sur les mêmes principes que les conventions de D.S.Q., s'appliquent aux sites connaissant des problèmes d'une gravité moindre, mais sur lesquels un traitement préventif s'impose. Les conventions de quartier sont signées par la ville, le préfet et les partenaires locaux pour trois ans.

- **l'agglomération** : le contrat de ville vise à engager une double politique de solidarité et de développement dans les agglomérations qui connaissent des problèmes sociaux, économiques ou urbains particulièrement lourds.

Signé pour trois ans entre le préfet et les collectivités locales, le contrat de ville intègre toutes les dimensions de l'action publique (habitat, aménagement urbain, culture, action sanitaire et sociale, développement économique, communication, etc...), même si son contenu s'adapte aux spécificités de chaque ville. En 1989, treize agglomérations avaient ainsi posé leur candidature pour l'élaboration d'un contrat de ville.

Par ailleurs, la convention ville-habitat associe l'Etat aux communes souhaitant harmoniser et améliorer les politiques d'habitat et d'aménagement urbain, conçues comme le premier facteur d'insertion et de qualité de vie. Signée pour trois ans avec le

préfet, elle passe par l'élaboration d'un programme local de patrimoine et de gestion locative (y compris politique d'attribution et de service aux habitants) du parc H.L.M, amélioration du parc privé ancien, logement des populations défavorisées ou spécifiques, etc...

Ces divers contrats territoriaux peuvent être renforcés, si les partenaires concernés le souhaitent, par des programmes particuliers bénéficiant de financements complémentaires. Il s'agit, notamment, des projets urbains Banlieues 89 qui ont pour vocation d'améliorer la qualité architecturale et urbaine des banlieues des grandes villes.

* Les programmes nationaux de solidarité visent, pour leur part, à agir sur la situation de populations spécifiques menacées d'exclusion : personnes âgées, nomades, personnes démunies, jeunes en voie de marginalisation, immigrés. Ces programmes nationaux de solidarité sont indépendants des contrats territoriaux mais peuvent, le cas échéant, les compléter.

La politique de la prévention de la délinquance s'inscrit dans ce cadre. Les contrats d'action de prévention (C.A.P.) s'appliquent là où existent des conseils communaux de prévention de la délinquance (C.C.P.D.), créés librement par les communes et leurs partenaires locaux (580 conseils communaux ou intercommunaux en 1989). L'Etat, représenté par le préfet, et les collectivités locales s'engagent conjointement, et pour un an, sur un programme de prévention auquel les associations spécialisées sont également partie prenante.

a2) La multiplicité des sources de financement

La politique urbaine mobilise des crédits très importants et d'origine variée (principalement l'Etat et collectivités locales). Toutefois, il convient de noter que les principales aides de l'Etat attribuées dans le cadre du développement social urbain ont été selon des procédures traditionnelles.

Ainsi, par exemple, en ce qui concerne l'aide à la réhabilitation des logements, l'important effort financier consenti par l'Etat (2,1 milliards de francs sur les 5 dernières années) a principalement bénéficié :

- aux P.L.A. et aux PALULOS (prime à l'amélioration des logements à usage locatif et d'occupation sociale) prioritairement affectés aux sites D.S.Q. (Développement social des quartiers) ;

- aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), d'initiative publique pour des logements privés, qui s'appuient sur le volontariat des propriétaires.

D'une manière générale, les contrats de développement social urbain autorisent :

- une meilleure coordination des crédits ordinaires de l'Etat et des collectivités locales, trop souvent consommés en ordre dispersé.
- un apport de crédits spécifiques du Fonds social urbain (265 millions en 1989) ou de la ligne budgétaire spécifique de la prévention de la délinquance (49,5 millions de francs). Ces crédits supplémentaires sont accordés au Comité interministériel des villes et largement déconcentrés dans leur mise en oeuvre.
- des prêts à taux préférentiels de la Caisse des dépôts (7 % sur 15 ans) aident les collectivités locales à réaliser rapidement, et dans les meilleures conditions, les équipements et travaux liés à leur démarche de développement social urbain.

a3) La nécessité d'une autorité coordinatrice : la Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain.

Le foisonnement des outils contractuels et la diversité des administrations concernées dans le cadre de la politique nationale de développement social urbain ont rendu nécessaire la création, en 1988, de la Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain. Cette délégation, qui constitue la cheville ouvrière du Conseil national et du Comité interministériel des villes, a pour vocation de coordonner les actions des différents départements ministériels et de leurs services locaux, et ce, sous l'autorité des préfets. Elle favorise également l'élaboration conjointe des projets avec les élus et les partenaires locaux qu'ils soient issus du monde économique ou associatif.

b) La définition d'une démarche globale d'intégration prenant en compte la spécificité des populations immigrées

b1) Une démarche globale d'intégration

La politique de développement social urbain se caractérise par sa réticence à établir une distinction entre les habitants nationaux ou étrangers des quartiers défavorisés afin de ne pas renforcer les sentiments d'exclusion ou de rejet entre les différentes populations concernées.

Par ailleurs, les procédures mises en oeuvre visent à appréhender et traiter globalement les problèmes affectant les quartiers en crise (dégradation du bâti, surpeuplement, échecs scolaires et faibles niveaux de qualification, exclusion de la vie de la cité, etc...) et doivent permettre de ce fait, une amélioration des conditions d'insertion des immigrés dans la société française.

L'approche globale, et les contrats locaux qui en sont la traduction effective, est donc conçue comme un cadre d'action irremplaçable pour une politique efficace d'intégration des populations immigrées ou d'origine étrangère.

Cette démarche globale repose sur quelques principes essentiels, dont notamment :

* L'établissement d'un diagnostic précis permettant, d'une part d'identifier les besoins et les attentes des différentes catégories de population vivant dans un même quartier et leurs aspirations contradictoires et, d'autre part, de déterminer la nature des conflits ou des antagonismes potentiels. Cette phase de diagnostic est déterminante pour engager un programme de développement équilibré ne privilégiant pas une catégorie d'habitants, au détriment d'une autre tout aussi défavorisée.

* L'encouragement à un partenariat associant pleinement les habitants à la réalisation des objectifs définis. En favorisant la participation des ressortissants étrangers, ce partenariat a notamment pour vocation de les faire participer à la vie sociale de leur quartier et de faciliter leur intégration.

Parmi les différents projets ainsi mis en oeuvre, il convient de citer les services nouveaux pour le quartier, associant fortement des habitants ou même créés et gérés par eux, toutes origines confondues, même si l'on remarque que les habitants d'origine étrangère sont nombreux à s'y investir. Ces services de proximité visent aussi bien les loisirs que l'éducation, la culture, l'information, l'entretien, la réparation, le gardiennage et l'entraide.

Ainsi, par exemple :

. à Venissieux, où des crèches parentales ont été créées avec mères de famille qui reçoivent une formation pour acquérir les qualifications nécessaires ;

. à Amiens, où l'association des Français-musulmans de la deuxième génération a créé une entreprise de gardiennage qui compte 22 salariés français ou d'origine étrangère. Travaillant à 50 % pour l'office HLM des quartiers Nord dans un premier temps, elle a élargi ses activités à d'autres quartiers H.L.M., à des grandes surfaces, des magasins, des restaurants, etc...

Par ailleurs, on observe que les stages destinés à aider les habitants d'un quartier à concevoir, puis à gérer leurs projets, l'aide technique et matérielle qu'apportent les partenaires institutionnels, sont des éléments déterminants pour favoriser, d'une part, la création de ces services de proximité et, d'autre part, la qualification et l'insertion sociale et professionnelle des participants français ou étrangers.

b2) La nécessaire prise en compte de la spécificité des populations immigrées.

En dépit du caractère global de la démarche adoptée dans le cadre du développement social urbain, les difficultés particulières rencontrées par les communautés immigrées ou d'origine étrangère n'en sont pas pour autant ignorées, particulièrement dans le domaine du logement et de l'éducation.

*** Le logement**

L'amélioration de la situation des immigrés sur le marché du logement se heurte à des obstacles tant institutionnels qu'économiques.

Le blocage des mécanismes de réservation peut toutefois faire l'objet d'un traitement spécifique dans le cadre d'un projet de développement social urbain.

Ainsi, à Venissieux (Les Minguettes), l'organisme H.L.M. (LOGIREL) disposait de 500 appartements vacants sur 1313 logements, le bailleur et les élus refusant d'attribuer des logements à des ménages d'origine étrangère. Dans le même temps, la LOGIREL observait que le mauvais climat aux Minguettes était essentiellement dû à l'absence d'intermédiaire entre la génération des parents et celle des adolescents. Un projet de développement social des quartiers (D.S.Q.) a donc été mis en oeuvre afin de favoriser l'attribution de

logements à des jeunes ménages de la seconde génération pouvant jouer un rôle stabilisateur entre les parents et les adolescents (au total, 35 % des 250 logements attribués l'ont été à des immigrés de la première génération ou des jeunes adultes de la seconde génération).

Parallèlement, les logements étaient réhabilités, les antennes de gestion amélioraient leurs prestations (gardiennage, entretien...) et des jeunes d'origine étrangère étaient embauchés dans le cadre des travaux de réhabilitation.

*** L'éducation**

Les enfants et les jeunes des quartiers les plus défavorisés constituent bien souvent une population nombreuse (jusqu'à 50 % dans certains sites). Parmi ceux-ci, les enfants d'origine étrangère cumulent le plus grand nombre d'handicaps objectifs (problèmes de langue et de compréhension, parents ignorant tout de l'école faute de l'avoir pratiquée, habitudes et valeurs différentes).

De très nombreuses actions ont donc été entreprises, notamment dans les projets de développement social des quartiers afin :

- de fournir de meilleures structures d'accueil : les partenaires du développement social des quartiers décident parfois d'implanter les équipements culturels et sociaux dans des appartements laissés vacants au sein d'un immeuble H.L.M. et de profiter de cette installation pour y associer les parents, permettant ainsi de ne pas couper les enfants d'origine étrangère de leurs habitudes familiales.
- d'améliorer les rapports entre les enseignants et les familles. Diverses expériences ont également été entreprises dans ce domaine qui s'étendent de l'alphabétisation des parents à l'implication de ceux-ci dans des formations conjointes avec les enseignants.
- d'assurer un accompagnement scolaire spécifique pour les enfants d'origine étrangère. De très nombreuses associations participent ainsi dans les quartiers, aux côtés des enseignants et des municipalités, à des actions d'accompagnement scolaire, aide aux devoirs, méthodologie de travail ou activités culturelles.

3. Des résultats ambigus

Une brève évaluation des effets de l'action entreprise en faveur du logement des communautés étrangères permet de constater :

- la persistance d'évolutions peu favorables,
- les limites du développement social urbain.

a) La persistance d'évolutions peu favorables

Dans l'attente des résultats du dernier recensement qui, seuls, pourront fournir une information exhaustive et significative sur l'évolution des conditions de logement des populations immigrées au cours des dix dernières années, l'appréciation des politiques spécifiques menées en la matière ne peut être établie qu'à partir de sondages ou d'enquêtes ponctuelles.

Ainsi, la mission commune de l'Inspection générale des Finances, de l'Inspection générale de l'équipement et de l'Inspection générale des affaires sociales sur l'intervention publique dans le domaine du logement des populations immigrées a conduit en 1989 une enquête dans 9 départements (1) afin d'évaluer les besoins en logement des populations étrangères et les actions engagées dans ce domaine.

Les informations rassemblées à cette occasion permettent d'établir plusieurs constats, et notamment :

a1) L'acuité des besoins

Les évaluations effectuées par la mission à l'aide, d'une part, des fichiers des mal logés et, d'autre part, du nombre de refus de regroupement familial pour cause de logement, font apparaître :

- dans la région parisienne et le département du Rhône, une forte proportion (variant de 25 à 50 %) d'étrangers en attente sur les listes de demandés prioritaires ;
- dans d'autres départements (la Loire, l'Isère, le Var), où la proportion de populations étrangères n'excède pas la moyenne nationale, l'existence de problèmes de logement particulièrement aigus. Ainsi, dans le Var,

1. Paris, Seine-St-Denis, Val de Marne, Rhône, Loire, Isère, Var, Bouches-du-Rhône, Alpes Maritimes.

22 % des refus de demandes de regroupement familial sont motivés par l'absence de logements adaptés.

a2) Le renforcement des blocages

L'enquête susmentionnée a également permis d'établir le renforcement de blocages ayant pour effet :

*** de maintenir les travailleurs isolés dans les foyers et de pérenniser l'existence de communautés repliées sur elles-mêmes. Ainsi, 38 % des résidents de la SONACOTRA en Ile-de-France, 40 % dans les Alpes Maritimes, sont dans le même foyer depuis cinq ans. On constate par ailleurs une élévation de la moyenne d'âge de la population hébergée. 37 % des résidents de la SONACOTRA en Ile-de-France, 50 % dans les Bouches du Rhône et 55 % dans les Alpes Maritimes ont plus de quarante-cinq ans. Enfin, l'apparition d'une population de retraités (5 % en Ile-de-France, 12 % dans les Bouches du Rhône) soulève de nouveaux problèmes au sein d'un habitat conçu pour des travailleurs.**

Or, cette absence de mobilité n'est pas seulement imputable à l'existence de conditions financières avantageuses, mais résulte également d'une impossibilité de trouver un autre logement. En effet, les demandes transmises aux organismes gestionnaires du parc social sont le plus souvent refusées ou inscrites en liste d'attente.

*** de limiter l'accès des populations immigrées au logement social**

Dans un contexte d'insuffisance de l'offre de logements sociaux, les mécanismes d'attribution prévus en faveur des familles immigrées s'avèrent généralement insuffisants face aux comportements des organismes gestionnaires. Ces comportements résultent de leur appréciation des équilibres sociologiques, de leur évaluation des contraintes financières ou de leur volonté de renouveler leur image de marque et se traduisent par un blocage des mécanismes de réservation.

A catégorie socio-professionnelle égale, les ménages français accèdent plus facilement au logement social que les étrangers, bien que la plupart des familles immigrées demandant un logement HLM entrent dans la catégorie des bénéficiaires prioritaires définie par l'article 441-3 du Code de la construction (personnes en situation d'urgence et familles nombreuses).

Ces divers éléments expliquent les concentrations de populations étrangères dans des îlots dangereux et insalubres

constatées par l'enquête de l'I.G.F., de l'I.G.E. et de l'I.G.A., et conduisent à s'interroger sur une éventuelle révision des diverses procédures spécifiques actuellement mises en oeuvre en faveur du logement des immigrés.

b) Les limites du développement social urbain

b1) L'indispensable dépassement des moyens existants

Dans certains quartiers où un fort pourcentage de population étrangère ou d'origine étrangère pose des problèmes particulièrement graves, les procédures habituellement mises en oeuvre dans le cadre du développement social urbain révèlent leurs limites. En effet, la démarche progressive et pluriannuelle habituellement pratiquée peut s'avérer difficilement compatible avec les moyens importants que réclament certaines zones urbaines connaissant des problèmes aigus d'intégration et constituant l'amorce de véritables ghettos.

*** L'identification des quartiers nécessitant une intervention d'urgence : l'exemple du quartier des Bosquets à Montfermeil.**

La Délégation interministérielle à la ville a isolé une vingtaine de quartiers où la présence d'une forte population étrangère exacerbe des dysfonctionnements économiques et sociaux importants. L'exemple du quartier des Bosquets à Montfermeil, dans la région parisienne est, à cet égard, particulièrement significatif.

En effet, ce quartier H.L.M., construit en 1965, compte 1.534 logements pour 6.590 habitants, soit 29 % de la population totale de la commune de Montfermeil. Les moins de 19 ans représentent 52 % des habitants du quartier qui n'accueille pratiquement pas de personnes âgées (2 %). En 1982, 58 % de la population des Bosquets était d'origine étrangère (contre 24 % sur l'ensemble de la commune et 7 % hors du quartier des Bosquets). A l'heure actuelle, on estime qu'il reste moins de 10 % de Français résidant dans le quartier et que trente nationalités différentes y cohabitent. Les enfants d'étrangers représentent 85 à 90 % des effectifs scolarisés dans les quatre écoles primaires du quartier.

Par ailleurs, les Bosquets présentent également les symptômes d'une grave crise sociale et notamment :

- un taux de chômage de 12,9 % en 1989 contre 9,38 % en 1982 ;

- un ensemble bâti en voie de dégradation servant de refuge aux exclus du logement social.

*** La nécessité d'un effort exceptionnel de l'Etat.**

La gravité et la complexité des problèmes d'intégration que connaissent des quartiers tels que les Bosquets à Montfermeil appellent donc un effort exceptionnel de l'Etat tant en investissements qu'en mesures d'accompagnement ainsi qu'une forte mobilisation des services centraux et locaux des divers administrations concernées.

Ainsi, la Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain recommande pour ces quartiers :

- une évaluation rapide des besoins permettant de déterminer avec précision le besoin de financement complémentaire dans quelques domaines prioritaires (désenclavement, éducation, formation professionnelle, prévention de la délinquance, vie associative, etc...). Pour Montfermeil, ce besoin de financement complémentaire est évalué à 40 millions de francs.
- la délégation des crédits supplémentaires ainsi déterminés aux préfets de région concernés et aux recteurs d'académie avec des instructions spécifiques d'emploi.
- la mise en oeuvre de ces crédits dans le cadre des démarches contractuelles d'agglomération (contrat de ville ou convention ville-habitat).

b2) De grandes incertitudes pour l'avenir

*** Les effets ambigus de la politique urbaine sur le logement des immigrés.**

Les inspirateurs de la politique du développement social urbain poursuivaient deux objectifs :

- le premier, affirmé dans bon nombre de conventions signées par les villes, était de garantir le maintien sur place des populations résidentes, tout en améliorant leurs conditions d'existence et leur vie sociale ;

- le second était d'opérer une recomposition économique et sociale de l'espace urbain permettant d'infléchir le processus conduisant à la fois à la concentration des populations socialement les plus fragiles et au départ des classes moyennes.

Or, le souci des partenaires de transformer positivement l'image d'un quartier a parfois conduit certains d'entre eux à privilégier de façon anormale le second objectif. Ainsi peut-on interpréter l'utilisation de la procédure du développement social des quartiers (D.S.Q.) dans certains centres anciens, comme ayant permis d'évacuer une partie des habitants d'origine immigrée.

En effet, certaines opérations se traduisent par un renchérissement des coûts des logements et ont un effet d'éviction des populations défavorisées, en particulier étrangères. Les locataires de logements banalisés ont droit au relogement mais la mise en oeuvre de ce droit rencontre de sérieux obstacles : la population relogée sur place est minoritaire et le relogement dans d'autres quartiers se heurte aux réticences des organismes H.L.M. Pour leur part, les résidents de meublés, majoritairement étrangers, et dont le statut ne permet pas de droit au relogement, subissent la pression des propriétaires pour leur départ. Certaines actions de réhabilitation ont ainsi entraîné un déplacement des problèmes en favorisant la fuite des plus défavorisés vers d'autres secteurs urbains.

En règle générale, la présence de populations immigrées est souvent ressentie comme contradictoire avec l'image rénovée du quartier.

Le recul du temps devrait permettre d'établir dans quelle mesure ces constatations ne constituent que des manifestations

secondaires et inévitables du développement social urbain ou s'il s'agit de véritables effets pervers susceptibles d'en altérer la nature et la signification.

*** La fragilité des résultats obtenus**

La politique de développement social urbain est l'occasion d'un engagement important des acteurs locaux (maires, chefs de projets, travailleurs sociaux, enseignants, habitants).

Leur motivation est indispensable pour la bonne réalisation des objectifs définis en commun. En effet, la seule réalisation de travaux d'investissements, en particulier de réhabilitation de logements, ne suffit pas à améliorer de façon décisive la situation des populations qui y habitent. Or la dynamique créée par les actions de développement social urbain ne risque-t-elle pas de disparaître une fois les actions menées à leur terme ? Il n'est pas certain que l'habitude de travailler ensemble soit véritablement entrée dans les moeurs et que les améliorations constatées puissent survivre d'une manière durable après la fin des opérations actuellement engagées.

Cette fragilité des résultats obtenus est l'une des incertitudes essentielles pesant sur l'avenir du développement social urbain. Si celui-ci est uniquement considéré comme une réponse conjoncturelle à des situations sociales parfois critiques, son bilan peut, d'ores et déjà, être jugé satisfaisant. Mais d'aucun souligne la précarité d'un tel résultat, lié à son aspect curatif. Plus que l'échec des politiques de développement social urbain, cette limite met en évidence la nécessité de traiter les problèmes à des niveaux adéquats pour trouver des solutions durables.

C. LES PROPOSITIONS DE LA MISSION EN MATIERE DE LOGEMENT

1. Réformer les aides du F.A.S.

Le Fonds d'Action Sociale consacre actuellement près de la moitié de son budget au logement des isolés en foyers, sans que l'utilisation de la masse financière correspondante, soit environ 500 millions de francs, ne fasse l'objet d'un véritable contrôle.

La centralisation et l'automatisme de l'instruction des demandes aboutit à une reconduction pure et simple des décisions antérieures. Ainsi, l'aide publique :

- n'est jamais reconsidérée, ni dans son opportunité, ni dans ses modalités,

- est inadaptée aux besoins réels des gestionnaires,

- est peu susceptible de faire évoluer la situation des foyers dont les défaillances sont pourtant dénoncées.

Par ailleurs, certaines aides du F.A.S. :

- ne sont plus aujourd'hui justifiées,

- contribuent indirectement au maintien des immigrés dans les structures ségrégatives des foyers.

Il conviendrait donc de redéployer les crédits du F.A.S. :

a) en révisant les critères objectifs pris en compte pour la détermination du montant de l'aide forfaitaire à la gestion

Une aide forfaitaire de gestion, fondée sur des critères objectifs (taille du foyer, nombre de lits, surface totale) est accordée depuis 1979 aux organismes. Or, pour inviter ceux-ci à une gestion plus rigoureuse et à diversifier leur clientèle, il paraît nécessaire de prendre en compte de nouveaux critères (effort de gestion, rigueur des informations fournies, qualité du projet social, difficultés spécifiques, etc.).

b) en supprimant les aides spécifiques devenues obsolètes ou dépassées, à savoir :

- L'aide de compensation aux abattements à la surface corrigée qui pérennise la vétusté. Des foyers pénalisés pour inconfort, au titre de l'aide forfaitaire à la gestion, sont aidés en compensation de cette pénalisation.

- L'aide complémentaire à la sous-occupation qui constitue une véritable rente de situation pour certains organismes et empêche la diversification.

- L'aide spécifique aux foyers-dortoirs permettant leur maintien alors que leur suppression doit être envisagée.

- L'aide transitoire de "rattrapage" des loyers qui est devenue sans objet.

En 1988, le total de ces aides a représenté 112 millions de francs qui pourraient être utilisés, après redéploiement, soit au titre du Développement social des Quartiers, soit dans le cadre d'une politique globale de la ville.

c) en faisant entrer l'aide à la personne dans le régime de droit commun

Bien que destinée à faciliter le passage à l'Aide Personnalisée au Logement (A.P.L.), l'aide spécifique à la personne que constitue "l'Aide Transitoire au Logement" (A.T.L.) tend, dans le plus grand nombre de cas, à retarder cette évolution, voire à l'interdire. En effet, certains gestionnaires, tout en bénéficiant de l'augmentation de la solvabilité des occupants résultant de l'A.T.L., refusent de s'engager dans le processus plus contraignant du conventionnement à l'A.P.L. Le système de l'A.T.L., aux bases juridiques fragiles, tend ainsi à pérenniser l'installation des résidents en foyers.

Il serait donc souhaitable de préparer la suppression de l'A.T.L. par le biais d'une politique incitative de conventionnement à l'A.P.L.

D'une manière générale, des contrats pluriannuels, négociés entre les délégations régionales du F.A.S. et les organismes gestionnaires, pourraient ainsi :

- définir les conditions et les délais nécessaires à la mise aux normes des foyers en vue du conventionnement à l'A.P.L.,

- prévoir le montant dégressif des diverses aides à la gestion versée par le F.A.S.

2. Replacer l'état au centre du dispositif d'intervention

L'Etat ne paraît pas aujourd'hui en mesure d'orienter et de contrôler le dispositif d'intervention publique en faveur du logement des immigrés, la plupart des décisions essentielles relevant d'organismes particuliers sur lesquels son contrôle demeure incertain.

Or, selon les conclusions de la mission sus-mentionnée de l'I.G.F., l'I.G.E. et l'I.G.A.S. :

"l'insuffisante présence de l'Etat conduit à faire de l'action pour le logement des immigrés un sujet d'affrontement d'intérêts divergents et un lieu de pressions contradictoires sans arbitrage. L'éclatement des responsabilités a laissé naître et s'amplifier une évolution spontanée des choses qui ne correspond en aucune manière à un ordre voulu ..."

La nécessité de donner à l'action publique plus de rigueur et d'efficacité doit se traduire par une nouvelle définition des responsabilités et un nouveau partage des compétences.

Les mesures suivantes sont à cet égard envisageables :

a) Assurer la prise en charge directe par l'Etat de la préparation et de l'animation de la politique générale en faveur du logement des immigrés

Plusieurs organismes distincts disposent de compétences spécifiques en la matière et, notamment :

- le Secrétariat général de la Commission Nationale pour le Logement des Immigrés (CNLI) auquel est dévolu, d'une part, "l'animation de la politique générale du logement des immigrés" et, d'autre part, l'orientation et le contrôle du fonctionnement des organismes gestionnaires de foyers :

- le Fonds d'Action Sociale (F.A.S.)

- l'Association nationale pour la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (ANPEEC) chargée de la programmation régionale du 1/9e.

Cette sectorisation et cette segmentation excessive des modes d'intervention ne permet pas :

- d'appréhender globalement les problèmes posés,
- de contrôler efficacement les aides accordées et les investissements réalisés.

Il conviendrait donc de regrouper l'ensemble des tâches d'impulsion, d'orientation et de contrôle sous la responsabilité directe de l'Etat et des administrations centrales compétentes.

Ces transferts d'attribution pourraient conduire :

- à la disparition de la CNLI et de son secrétariat général, dont les compétences pourraient être transférées, soit aux services de l'Etat, soit à la délégation interministérielle à la ville ;
- à l'aménagement des statuts du FAS pour une plus large déconcentration de son activité ;
- à la définition réglementaire des conditions d'examen de la tutelle et du contrôle des actions en faveur du logement des immigrés.

b) Déconcentrer et regrouper sous l'autorité du Préfet l'ensemble des actions d'insertion relevant de l'Etat en faveur du logement des immigrés

Compte tenu du caractère national des problèmes posés par le logement des populations étrangères, et afin de garantir une meilleure efficacité des actions entreprises dans ce domaine, il apparaît nécessaire que le Préfet en devienne, dans le département, le coordinateur.

Toutefois, cette réaffirmation du rôle du Préfet ne doit pas conduire à une remise en cause des principes de la décentralisation ou à une diminution du rôle propre des collectivités locales et des organismes gestionnaires de logements sociaux. Aussi, comme l'indique M.F. Geindre dans son rapport au Ministre de l'équipement, du logement et des transports sur l'attribution des logements sociaux : "il faut inventer les voies et les lieux du dialogue, du contrat ou de la convention afin de déboucher sur un projet cohérent qui permettra à la fois de lutter contre l'exclusion et contre la constitution de ghettos".

La définition souhaitable d'un équilibre conventionnel entre les intérêts ou les préoccupations locales et les impératifs nationaux ne peut être réalisée efficacement sans le rassemblement,

entre les mains du représentant de l'Etat, de l'ensemble des moyens publics d'intervention.

Or, le Préfet dispose déjà de moyens propres (affectation des financements et dotations publiques, droit de réservation sur crédits publics ou privilégiés de type APL ou 1 %) mais d'autres éléments essentiels lui échappent.

Il conviendrait donc de regrouper au profit du Préfet l'ensemble des moyens publics d'intervention relevant de l'Etat notamment par l'intermédiaire :

- d'une large déconcentration des actions du FAS,
- de l'intervention du Préfet sur toute décision de financement de cet organisme.

3. Supprimer les obstacles à la mobilité en rendant aux foyers le caractère d'un habitat de transit

Le maintien, pour de longues durées, d'étrangers dans l'habitat de transit que devrait constituer le foyer est préjudiciable à leur bonne insertion dans la société française.

Outre la suppression progressive de l'A.T.L. proposée ci-dessus, il paraît donc souhaitable :

- *de préciser le statut juridique du foyer et de ses occupants*

La situation des occupants des foyers ne fait l'objet, pour l'instant, d'aucune définition juridique précise. Ce vide juridique aboutit :

- au renforcement de la précarité des conditions d'hébergement ;
- au maintien dans les lieux des résidents pour une durée indéterminée.

Il est donc nécessaire de définir par voie législative le statut juridique des foyers :

- en les distinguant du domicile privé et de l'hôtel,
- en réaffirmant le caractère temporaire de l'hébergement ainsi assuré.

● *de favoriser le passage vers le parc social ordinaire*

Plusieurs mesures devraient permettre d'atteindre cet objectif.

Il conviendrait tout d'abord de surmonter la dichotomie actuellement instituée, sur la base d'une interprétation contestable de l'article L. 442-8 du code de la construction et de l'habitation, entre les organismes propriétaires, bailleurs des foyers, et les organismes gestionnaires, locataires des établissements.

Cette situation présente l'inconvénient de déresponsabiliser les deux parties et de pérenniser les situations existantes.

Les organismes d'H.L.M. propriétaires de foyers devraient donc être autorisés à en devenir les gestionnaires, permettant ainsi d'assurer plus facilement le passage de l'habitat de transit vers le logement social.

Par ailleurs, les associations gestionnaires pourraient également être autorisées à se constituer un parc de logements sociaux ordinaires afin de pouvoir y orienter les occupants de leurs foyers.

Enfin, l'Aide Personnelle au Logement (A.P.L.) pourrait devenir dégressive pendant la dernière année du séjour autorisé en foyer, incitant ainsi l'occupant à rechercher un logement ordinaire pour lequel il disposerait à nouveau de l'aide personnalisée à taux plein.

VI. LA DELINQUANCE

Le sentiment d'insécurité dans les villes n'est pas une nouveauté. Il a souvent été lié à la peur non expliquée provoquée par la présence de l'étranger. (1)

Dans un récent colloque un chercheur lyonnais soulignait que "dans les années trente à Vénissieux ce n'étaient pas 18 ou 20 % d'étrangers qui habitaient la commune, mais 44 %. A Vaux-en-Velin 48 %". (2)

Dès cette époque on se plaignait d'agressions nocturnes, de rixes et même de drogue... "Chaque époque secrète ses peurs sociales, ce qui ne veut pas dire qu'il faut s'en accommoder". (2)

Au cours de ses déplacements la mission a recueilli l'écho de doléances émanant de personnes effrayées par la petite délinquance dont elles ont été victimes ou qu'elles ont sous les yeux. Les jeunes immigrés sont souvent en cause dans leurs propos. Les témoins de leur existence souvent oisive, que sont les habitants du quartier, leur attribuent cependant moins de torts que ceux qui ne vivent pas avec eux.

Une réaction raciste est entretenue par certains médias qui s'empressent de souligner l'origine ethnique de simples suspects.

Les commerçants des grands ensembles se plaignent d'agressions, de vols, de la propagation de la drogue. Leurs reproches s'adressent à l'ensemble d'une jeunesse désœuvrée d'où émergent quelques éléments, toujours les mêmes, qui viennent souvent d'autres quartiers pour commettre leurs méfaits.

(1) Le mot latin pour étranger était "hostis" qui a donné naissance à "hostile"

(2). "Gérer et transformer la ville" Editions Syros-Intervention de M. Videlier

Partout les services municipaux procèdent au ramassage quotidien de seringues, dont la présence dans les espaces publics, propage la hantise du SIDA.

La mission a eu connaissance d'une étude du ministère de l'Équipement sur le sentiment et les réalités de l'insécurité dans un quartier de 1 500 logements qu'elle a visité. Celle-ci fait la part des choses. (1)

Les habitants se sentent abandonnés : ils perdent le sentiment d'appartenir à une communauté qui exerce un contrôle sur son environnement. Ils ont conscience d'un risque diffus car il existe une réelle délinquance locale, et les règles de comportement communément admises ne sont plus respectées.

En fait il existe une diminution des infractions entre les mêmes périodes de 1988 et 1989.

Désignation des faits constatés	du 1.1.88 au 30.4.88	du 1.1.89 au 30.4.89
Vols avec violences	2	4
Vols avec effraction	4	3
Vols d'automobiles	12	4
Vols à la roulotte	13	9
Divers (dégradations, vols...)	14	12
TOTAL	45	32

Si les trois catégories de classification de la police judiciaire -grande criminalité (vols avec violences), moyenne criminalité (vols avec effraction) et délinquance (dégradations, vols sans violence incluant vols d'automobile, vols à la roulotte, vols de

(1).Centre d'étude technique de l'équipement méditerranée. Etude réalisée par Nicole Amphoux.

deux roues, vols à l'étalage et recel)- sont représentées dans ces résultats, il apparaît que ce sont les vols sans violence qui constituent la très grande majorité des infractions constatées.

Ces chiffres ne tiennent pas compte de la toxicomanie qui relève du SRPJ et non des commissariats. Il est indiqué que la possibilité de surprendre le trafic est exceptionnelle. Les "ilotiers" peuvent le "gêner" s'il a lieu sur les parkings, cela est plus difficile s'il se déroule dans les logements vacants.

Il convient de noter que les logements vacants sont toujours un élément d'inquiétude. Dans ce quartier ils représentaient 22 % de l'ensemble. Une mosaïque ethnique représente dans le même quartier de 30 à 35 % de la population.

Cette description détaillée d'un quartier est intéressante à plus d'un titre. En dehors des institutions traditionnelles, elle souligne le rôle régulateur important de certaines familles et de plusieurs commerçants.

La micro-analyse établit que la délinquance dans le quartier en cause n'est pas à la mesure des craintes qu'il suscite et de la mauvaise réputation qui lui est attribuée.

Par contre les statistiques de l'administration pénitentiaire pour l'ensemble de la France font ressortir un taux de 29,5 % d'étrangers présents dans les prisons françaises, le 1er janvier 1990. Il représente plus de quatre fois la part des étrangers dans la population française.

Ce chiffre est une moyenne. En certaines périodes il a atteint 70 % à la prison de la Santé. Force est de constater que les régions de grandes concentrations humaines qui sont celles aussi où se trouvent le plus d'étrangers sont celles qui connaissent la plus forte criminalité.

Le bilan 89 des ministères de l'Intérieur et de la Défense fait apparaître un accroissement de la criminalité et son glissement vers les zones les plus urbanisées.

Selon que l'on rapproche le taux de 29,5 % sus-indiqué du "stock" ou du "flux annuel" de détenus, il représente entre 15 000 et 35 000 personnes. Ces chiffres sont approximatifs et il faut tenir compte qu'un détenu est souvent incarcéré pendant plusieurs années.

Des objections bien connues sont présentées au sujet des statistiques relatives aux détenus étrangers.

Certains étrangers transporteurs de drogue ont été arrêtés à leur arrivée en France. Ils n'y avaient pas séjourné.

D'autres, en quantité non négligeable, subissent des peines relatives à des infractions sur les conditions d'entrée et de séjour.

Enfin la détention provisoire est prononcée plus largement à l'égard des étrangers car ils n'offrent pas de garanties de représentation.

Il n'existe pas d'études exhaustives permettant d'apprécier la nature de la délinquance, mais assez peu d'étrangers sont impliqués dans des crimes au sens du Code pénal.

De même nous ignorons l'importance de la récidive. D'une manière générale elle est de 50 %. Ce qui signifie qu'on retrouve les mêmes individus dans des statistiques portant sur des années différentes.

Elle devrait être moins grande que pour les nationaux car dans un certain nombre de cas le Tribunal prononce "la reconduite à la frontière".

Nous savons que cette mesure reste souvent inexécutée en raison d'incertitudes sur la nationalité du détenu. Il serait souhaitable de profiter de son incarcération pour effectuer les recherches nécessaires, sans attendre pour cela sa libération, ce qui est trop souvent le cas.

Nous n'évoquerons pas le problème des délinquants de moins de 18 ans, dont certains d'entre eux deviendront français à leur majorité et dont on doit espérer qu'ils seront soustraits de la sphère de la délinquance, par les mesures adaptées dont ils bénéficient de la part des institutions auxquelles ils sont confiés.

Chaque année, à l'occasion de la discussion du budget du ministère de la Justice, le Parlement déplore l'insuffisance des crédits de l'Education surveillée, devenue la Protection judiciaire de la jeunesse, ainsi que de ceux des tribunaux pour enfants. Cela n'interdit pas des critiques sur la bonne utilisation des crédits existants.

Les événements de Vaux-en-Velin ainsi que les violences commises par les "casseurs" lors des manifestations lycéennes ont attiré l'attention sur le phénomène des bandes. Celles-ci naissent dans des cités comptant une forte proportion de jeunes immigrés.

Elles ont chacune leurs caractéristiques, leurs rites d'initiation, leurs langages, leur signatures graphiques sur les murs ou le mobilier urbain. Elles profitent de la mobilité que leur offre les transports en commun où il leur arrive d'imposer leur domination.

Monsieur F. Dubet a analysé le phénomène. Ses conclusions méritent d'être reproduites :

"Il ne s'agit pas d'un simple problème de police et de délinquance juvénile, il ne s'agit peut-être même plus d'un problème économique et de chômage. Ce qui est en jeu c'est une mutation des modes d'intégration et d'identification collective. Il faut saisir ce changement et tous les dangers qu'il comporte. Il faut reconstruire l'image d'une question sociale pour ne pas se retrouver face aux questions ethniques et communautaires qu'aucune société n'a jamais su régler. La force des gangs en témoigne partout". (1)

Cet avertissement doit être pris en compte par la mission. Notre collègue Gérard Larcher a attiré son attention, sur la prolifération de ces bandes dans son département des Yvelines.

Les activités de ces bandes évoquent plus "Orange Mécanique" que "West Side Story". Les dommages aux biens et aux personnes qu'elles commettent doivent être sanctionnés. Il existe un problème en ce qui concerne *la nature de la sanction*. Pour certains jeunes entraînés dans ce mouvement collectif les travaux d'intérêt général paraissent plus appropriés que la prison. Ces peines pourraient être exécutées ailleurs que dans les villes saturées par les TUC. La commission des communes rurales de l'association des maires devrait être saisie à ce sujet pour inventorier les élus volontaires pour une main-d'oeuvre temporaire. Celle-ci leur serait utile, et les condamnés bénéficieraient d'une hospitalité leur permettant de découvrir un cadre de vie très éloigné du béton au milieu duquel ils ont vécu.

Ces bandes ont leurs propres lois. Elles s'organisent sur la base d'une ethnie ou plus souvent de la communauté d'une même cité. Elles créent une extraterritorialité de fait. Elle est inacceptable. De même que celle de certains foyers soumis à des règles tribales et où la police ne pénètre pas.

Des élus et des travailleurs sociaux ont cherché le dialogue avec les chefs de certaines bandes. Ils y sont parfois

(1). "Les territoires des Bandes" Libération 29 mars 1990. M. Dubet, sociologue, Université de Bordeaux II, est également l'auteur de "La galère, jeunes en survie" Paris Fayard et "Que savons-nous de l'immigration ?" Documentation Française.

parvenus. Le chauvinisme exacerbé, la discipline, ont alors été utilisés dans le respect des règles sociales.

S'il est fréquent que les membres des bandes se "dopent" pour passer à l'action, d'autres excluent sévèrement l'usage de la drogue sur leur "territoire".

Derrière les "sauvages" criant parfois leur haine, il y a aussi des enfants et des adolescents qui se livrent à un jeu cruel mais dont quelques-uns peuvent être sauvés. La pire des choses serait de laisser-faire sans rien tenter.

Des actions de prévention sont indispensables. Ainsi que le souligne une assistante sociale, l'absentéisme scolaire devrait être un clignotant.

Le sport traditionnel n'est pas un exutoire complet à la violence. Par contre des terrains de moto-cross ou des salles d'entraînement à la boxe pourraient éloigner certains jeunes de la violence incontrôlée dont ils voient si souvent l'image à la télévision et qui les hante.

Une connaissance du terrain comme celle que possèdent les maires et les responsables d'associations est nécessaire pour éviter la contagion. Ils doivent s'appuyer sur une police ne provoquant pas de rejets, mais souvent présente.

La mission se doit de saluer l'oeuvre très importante entreprise en matière de prévention à l'initiative et sous la responsabilité de M. Bonnemaïson, député-maire d'Épinay sur Seine. Tous ceux qui collaborent à cette oeuvre ont conscience que "l'acte délinquant ne doit pas rester sans réponse". Il n'existe aucun laxisme de leur part. Ils veulent prévenir l'acte délictueux. Ceux de ces actes qui ont été évités ne peuvent être comptabilisés.

A la tête du **Conseil national des villes** qui définit les grandes orientations siège également notre collègue **Diligent**, dont la mission a perçu la très vive compréhension qu'il possède des problèmes de l'immigration, lors de la visite qu'elle a faite sous sa conduite de la ville de Roubaix dont il est le maire.

De nombreux maires animent les conseils départementaux et communaux. Cette mission qu'ils ont à coeur de remplir avec efficacité s'ajoute aux lourdes tâches de gestion dont ils ont la charge.

Le bilan 1989 intitulé "**Les villes contre la délinquance**" contient des exemples de méthodes et d'initiatives très édifiantes.

Au-delà du discours sententieux et xénophobe de certains qui ne font que nuire, il existe une action concrète de prévention, le plus souvent anonyme, qui fait l'admiration des observateurs étrangers.

On doit à cette action que les excès soient relativement limités, si on les compare aux émeutes raciales et aux manifestations de hooligans connus par le Royaume-Uni, ou à l'état de jungle régnant dans certains quartiers de grandes villes américaines. Une vigilance de chaque instant est nécessaire pour ne pas arriver à de telles situations.

En conclusion de ce chapitre consacré à la délinquance votre rapporteur voudrait souligner que la délinquance étrangère est trop importante, mais que les chiffres évoqués prouvent qu'elle n'est pas aussi étendue que certains le prétendent à l'appui de leurs thèses. On peut dire que **95 % des immigrés sont d'honnêtes gens.**

C'était un spectacle bien réconfortant que de voir à la télévision les occupants d'un foyer de Nice chasser les dealers et collaborer à l'action de la police. Les mêmes réactions ont été enregistrées dans diverses cités réparties sur l'ensemble du territoire national.

Il faut cesser de se renvoyer d'un camp à l'autre les faits divers qui émeuvent à juste titre l'opinion. A cet égard on peut espérer qu'avec une intégration réussie il y aurait moins de délinquance. Bien des raisons existent pour vouloir l'intégration mais la recherche de la paix publique est sans doute l'une des plus importantes.

A cet égard, la Mission jugerait opportun de compléter le dispositif de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse par une disposition interdisant qu'il soit fait état par voie écrite ou audiovisuelle de la nationalité de l'auteur d'un crime ou d'un délit de même que de celle de la victime. En effet tout doit être fait pour éviter que ne s'entretienne la "peur de l'autre", mal endémique, qui entrave la bonne intégration des populations immigrées.

Lors de la discussion du rapport, il a été fait état de mises en scène organisées par des journalistes peu scrupuleux pour opposer entre elles des bandes rivales. Il a été, également, souligné que l'origine raciale des "casseurs" qui sont intervenus lors des manifestations de lycéens avait été présentée par certains médias avec une complaisance excessive et beaucoup d'inexactitudes.

VII - LES RELIGIONS

Loin d'avoir un rôle univoque, la religion peut être, selon les cas, un puissant facteur d'intégration ou non des communautés immigrées. A cet égard, il semble que les influences respectives des deux principales confessions présentes au sein de l'immigration - le catholicisme et l'islam - sont assez différentes.

A. LA RELIGION, FACTEUR D'INTEGRATION

La religion catholique a indiscutablement favorisé l'intégration des communautés immigrées dont les membres la professent : portugais, espagnols, italiens, polonais, etc... ainsi que l'ont souligné un grand nombre de réponses au questionnaire envoyé par la mission aux communes de France.

L'Eglise s'est préoccupée dès l'après-guerre de la situation des migrants. Plusieurs textes ont défini les principes d'une pastorale des migrants et réfugiés : notamment la constitution apostolique "Exsul Familia" en 1952 puis la lettre apostolique de Paul VI "Pastorales migratorum cura" en 1969.

Plus récemment, lors du IIème congrès mondial de la pastorale des migrations, en octobre 1985, le pape Jean-Paul II a tracé les grandes lignes de la position de l'Eglise en matière d'intégration. Il réaffirme notamment le droit de l'émigré à *"bénéficier d'une intégration économique, sociale, ecclésiale, qui lui permette de dignes conditions de vie et de progrès, tout en respectant sa personnalité, ses racines"*. Il rappelle par ailleurs aux migrants qu'ils ne doivent pas *"céder à la tentation du repli sur soi, de la vie en "ghetto"*. Enfin, il insiste sur le fait que l'Eglise doit pratiquer l'intégration en son propre sein et être ainsi un témoignage d'unité fraternelle au-delà des différences.

De fait, la religion catholique a, en France assumé trois fonctions essentielles pour parvenir à une réelle intégration : elle a

assuré la cohésion des groupes immigrés, et leur représentation. Enfin, elle a joué un rôle d'intégration culturelle et locale.

1. La cohésion des groupes immigrés

Deux éléments au moins ont renforcé la cohésion des communautés étrangères catholiques.

En premier lieu, il convient de relever que l'Eglise catholique est caractérisée par une uniformité rituelle et théologique. Aussi bien, les divisions religieuses au sein d'une même communauté sont-elles quasiment inexistantes.

En second lieu, l'existence de cadres : clergé, organisations religieuses, etc ... a assuré la structuration des groupes immigrés catholiques. Ainsi, polonais et italiens ont souvent été accompagnés par leurs prêtres lors de leur migration vers la France.

A l'heure actuelle, la communauté polonaise dispose de près de cent trente prêtres et la communauté espagnole d'une quarantaine. Par ailleurs, une vingtaine de "missions" ou "aumôneries" ethniques existent en France. Certaines sont très anciennes comme la Mission catholique polonaise fondée en 1836 ; d'autres sont plus récentes comme l'aumônerie portugaise ou encore les aumôneries des réfugiés du sud-est asiatique (Laotiens, Cambodgiens, Vietnamiens). Toutes ont en commun de jouer un rôle important pour le soutien spirituel - mais aussi matériel - des membres de leurs communautés et de renforcer la cohésion de ces communautés .

De même, un réseau serré d'associations le plus souvent religieuses ou, du moins, proches de l'Eglise, a permis une relative organisation des immigrations polonaises, italiennes, portugaises ou espagnoles.

Ainsi, on compte actuellement près d'un millier d'associations portugaises. Un certain nombre d'entre elles sont nées d'un rassemblement autour d'une messe en portugais.

Au sein de chaque communauté ethnique de religion musulmane, l'Islam a joué, et joue encore le même rôle pour ses fidèles mais dans une moindre mesure, semble-t-il. En effet, l'Islam n'est pas une "Eglise". Il est beaucoup moins structuré et hiérarchisé que le catholicisme et apparaît plutôt comme un ensemble de traditions, de pratiques, de comportements identitaires. En outre, la cohésion des musulmans en France, déjà affaiblie par les divisions nationales et ethniques a, en fait, encore été amoindrie par l'émergence de l'intégrisme et l'influence de la révolution iranienne.

2. La représentation des communautés immigrées

a) L'émergence de personnalités reconnues

Dans la ligne de Vatican II, des laïcs sont de plus en plus souvent responsables de l'animation et de l'organisation de leurs communautés respectives qu'ils représentent ainsi. De même, les responsables d'associations soutenues par l'Eglise ont pu, dans certains cas, apparaître comme des porte-parole de leur communauté.

Il convient par ailleurs de noter que les diacres issus d'une communauté immigrée ont parfois été chargés de représenter et d'animer celle-ci.

b) La représentation des immigrés au sein de l'Eglise

Les communautés catholiques étrangères en France sont représentées, au sein de l'Eglise, sur une base géographique et sur une base ethnique.

Dans chaque région apostolique et dans chaque diocèse existe un délégué aux migrants chargé d'animer et de coordonner la pastorale qui leur est destinée.

Par ailleurs, des délégués nationaux des missions catholiques étrangères établies en France sont nommés par les évêchés des pays d'origine et l'évêché français. Leur rôle est, notamment, d'assurer la prise en compte, au sein de l'Eglise, des problèmes spécifiques de chaque migration.

Enfin, la commission épiscopale des migrations est, au niveau national, chargée d'étudier les problèmes des migrants et de donner conseil et avis aux mouvements et oeuvres qui lui sont rattachés. Enfin, elle a pour rôle d'informer et de préparer les travaux de l'assemblée plénière et du conseil permanent de l'Épiscopat français. Le secrétaire de la commission assure, par ailleurs, les fonctions de directeur national des aumôneries en France et des oeuvres pour l'émigration. Il convient de noter qu'existe au Saint-Siège un conseil pontifical pour la pastorale des migrants et des personnes en déplacement auxquelles sont rattachées les commissions épiscopales chargées des migrants dans chaque pays.

c) L'Eglise, organe de représentation

L'Eglise en tant que telle peut représenter les immigrés sur intervention d'autorités ou de personnalités. Ainsi le président de la commission épiscopale pour les migrations a-t-il été invité, le 3 décembre 1986, par la commission des lois de l'Assemblée nationale lors de l'examen du projet de loi portant réforme du code de la nationalité ou par la "commission des sages" chargée de réfléchir sur le code de la nationalité.

L'Eglise intervient par ailleurs de sa propre initiative par exemple en réunissant des élus pour des échanges de vues ou en rendant publics certains textes ou déclarations, par exemple *Avancer sur la route de la mission en France* (1983) ou *construire l'avenir avec les immigrés* (1985).

3. L'intégration culturelle et locale

a) des valeurs communes

Enfin et surtout, le catholicisme a joué un rôle d'intégration non négligeable dans la mesure même où les fondements culturels des communautés immigrées catholiques sont, dans l'ensemble, comparables à ceux de la société française. Français - croyants ou non croyants - et immigrés d'origine latine ou polonaise éprouvent généralement le même attachement pour les valeurs que l'on a désormais coutume d'appeler "judéo-chrétiennes".

La proximité culturelle et religieuse des immigrés ressortissants de pays européens a très souvent été avancée, par les réponses au questionnaire envoyé par la Mission aux Communes de France, pour expliquer leur bonne intégration au sein de la société française.

La commission épiscopale pour les migrations s'efforce, par ailleurs, de favoriser des regroupements interéthniques en fonction des affinités culturelles des populations intéressées. Un travail commun est ainsi effectué par les aumôneries des pays de l'Est de l'Europe, les aumôneries latines, les aumôneries des réfugiés du sud-est asiatique.

b) l'intégration locale

Dans de nombreux cas, étrangers et français catholiques participent à la même vie paroissiale. Du moins ont-ils des liens par

l'intermédiaire du clergé local. Ils assistent souvent aux mêmes messes célébrées par le même clergé. Les célébrations communes tendent d'ailleurs à se développer : rassemblements diocésains, célébrations internationales au sein de mouvements, célébrations mariales et messes internationales ... Ainsi en 1989, dans le diocèse de Lyon, l'Épiphanie fut-elle fêtée entre français et étrangers. Dans le nord, une "quinzaine" de réflexion, d'action et de célébration avec les immigrés est organisée chaque année. Une célébration intercommunautaire à Saint-Etienne rassembla, en mars 1989, près de 1300 personnes.

Par ailleurs, des catholiques d'origine étrangère participent parfois activement à l'animation paroissiale, en appartenant à des conseils paroissiaux, à des chorales ou à des groupes de réflexion ou de prière.

B. LE CAS SPECIFIQUE DE L'ISLAM

Il faut se garder d'une vision simpliste qui consisterait à assimiler immigration et religion musulmane. Il convient, en effet, de ne pas oublier que les immigrés chrétiens, et en particulier catholiques : Portugais, Italiens, Espagnols, Polonais, ... sont fort nombreux comme nous l'avons d'ailleurs vu précédemment. On ne dispose pas de statistiques fiables sur les religions, cependant on peut estimer que catholicisme et islam font jeu égal au sein de la population immigrée. En outre, près d'un demi-million de musulmans sont de nationalité française, sans doute plus.

Toutefois, il existe bien un "problème de l'islam" lié à celui de l'immigration. L'actualité récente, avec notamment l'affaire des "foulards islamiques" de Creil le démontre. Les réponses aux questionnaires envoyés par la mission aux communes de France le confirment.

Si l'islam en France est désormais ressenti comme un problème, cela peut s'expliquer par ses caractéristiques.

Les musulmans forment une très importante minorité qui connaît une forte croissance démographique au sein de la population française, aussi sont-ils perçus comme une menace ; ils constituent par ailleurs un ensemble fort hétérogène, structuré essentiellement par nationalité, au sein duquel les conflits sont nombreux ; enfin, ils manifestent aujourd'hui une volonté d'identification religieuse ou de repli communautaire suscitant parfois ainsi des réactions de rejet.

1. Les musulmans en France : une très forte minorité

a) Une forte minorité

Il est très difficile de dénombrer précisément les musulmans vivant en France.

Les recensements ne prennent plus en compte la religion depuis 1968. De plus, les formes d'appartenance à l'islam peuvent être très diverses et aller de l'indifférence à l'intégrisme. Enfin, on peut considérer qu'un certain nombre d'immigrés musulmans sont clandestins et donc insaisissables pour les statistiques.

Néanmoins, diverses estimations avancent un total de 3 millions de musulmans en France, qu'il s'agisse de musulmans de nationalité française ou de ressortissants de pays étrangers installés en France.

Le tableau ci-après fournit une évaluation -qui ne vaut que pour l'ordre de grandeur qu'elle indique- du nombre de musulmans en France par nationalité.

Musulmans en France par nationalité

ESTIMATION

Rapatriés d'origine nord-africaine (RONA)	450.000
Algériens	970.000 ⁽¹⁾
Marocains	580.000
Tunisiens	230.000
Turcs	150.000

(1) dont environ 270.000 binationaux considérés par les autorités algériennes comme exclusivement Algériens.

Le chiffre des français convertis à l'islam n'est pas connu, mais il n'est pas négligeable, et plusieurs d'entre eux professent un grand prosélytisme.

Les musulmans constituent donc bien en France une minorité importante, derrière les catholiques -47 millions de baptisés- mais devant les protestants -entre 800.000 et 900.000- ou les juifs -600.000 à 700.000-.

b) Une minorité en croissance démographique

Cette minorité connaît une forte progression démographique. Il est désormais admis que la fécondité des femmes musulmanes de nationalité étrangère en France décroît. Cependant, elle reste à des niveaux bien plus élevés que celle des femmes françaises. Une étude indique ainsi que le taux de fécondité des femmes algériennes est passé entre 1968 et 1985 de 8,92 à 4,24. En 1985, le même taux était, pour les Françaises, de 1,84.

Ces deux éléments : importance quantitative et progression des effectifs des musulmans sont deux des facteurs expliquant que ces derniers soient perçus comme une menace.

2. Un ensemble fort hétérogène :

Ensemble fort hétérogène en ce qui concerne les sensibilités religieuses, les musulmans connaissent en outre de profondes divisions nationales.

Ce sont d'ailleurs les origines ethniques qui structurent le plus fortement l'islam en France. Celui-ci, bien loin de disposer d'organes de représentation unitaire, est au contraire le théâtre de nombreux conflits internes.

a) Les divisions religieuses et ethniques

Un grand nombre de courants traverse l'ensemble musulman en France. On peut reprendre la distinction opérée par Mme Withol de Wenden (1) entre islam maghrébin -lui-même très divers-, islam africain et islam turc.

L'islam maghrébin est sunnite, de rite malékite, une des quatre écoles juridico-théologiques du sunnisme "orthodoxe", plutôt rigoriste et très attachée à la tradition.

Majoritaire en France (environ 1,9 million de personnes), il est plutôt populaire et modéré. Cependant, il demeure très strict pour tout ce qui concerne la vie familiale.

Il est surtout marqué par l'influence des pays d'origine : Algérie, Maroc et Tunisie.

Les musulmans algériens sont les plus nombreux. La Grande Mosquée de Paris fondée initialement par le Maroc dépend de l'Algérie qui nomme son recteur, toujours de nationalité algérienne. Le courant qu'elle anime privilégie un islam "tranquille". Longtemps considérée comme l'organisme le plus représentatif des musulmans

(1) "L'islam en France", revue *Regards sur l'actualité* de février 1990

en France par le ministère de l'intérieur, la Mosquée de Paris est aujourd'hui fortement contestée par les musulmans non algériens - notamment marocains qui n'oublient pas le rôle joué par leur pays dans son établissement, et aussi par des intégristes.

Les musulmans marocains sont, eux, généralement très attachés au roi du Maroc, "commandeur des croyants" désormais seul dirigeant à la fois spirituel et temporel d'envergure au sein du sunnisme.

Le roi du Maroc joue un rôle modérateur à l'égard des tendances radicales de l'islam. Ainsi a-t-il mis en garde ses concitoyens résidant en France lors de l'affaire du "foulard" contre toute manipulation intégriste.

La diversité des courants islamiques semble la plus importante parmi les immigrés tunisiens. La laïcisation prônée et appliquée par le régime de M. Habib Bourguiba a suscité parmi eux des réactions parfois hostiles qui se sont traduites par exemple, par le développement de mouvements de "réislamisation". Ainsi le mouvement "Foi et Pratique" (Tabligh) est très bien implanté parmi les Tunisiens. Il préconise à la fois un retour à une vie religieuse très spirituelle et intérieure et une pratique ostentatoire de l'islam. Il mène une très importante activité missionnaire grâce à laquelle il acquiert une audience croissante au sein de l'immigration maghrébine.

Les Frères musulmans se sont aussi organisés au sein de la communauté tunisienne au travers notamment du Groupement islamique français.

L'islam africain est très différent. Il est tout d'abord plus récent puisque le début de son implantation date des années 1960.

Sunnite comme l'islam maghrébin, il est plus mystique et très influencé par le soufisme. Ce courant de l'islam s'est surtout développé à partir du VIII^e siècle de notre ère. Il s'appuie aujourd'hui, après avoir été diffusé par de grands mystiques, sur les confréries

religieuses musulmanes. Celles-ci, particulièrement importantes en Afrique Noire, sont organisées de façon comparable aux ordres religieux chrétiens avec supérieurs général et local, conseils, cellules, frères, tiers-ordre, ... Enfin, le marabout, à la fois mage et clerc, joue un grand rôle dans l'islam africain. Il perpétue les traditions ésotériques et magiques pratiquées en terre africaine et a souvent pour vocation de réislamiser les jeunes.

Les Turcs sont très isolés en France, ils ne se mêlent pas aux autres immigrés musulmans dont les séparent le laïcisme mené par la Turquie depuis 1924, les réminiscences des oppositions historiques entre Ottomans et Arabes, et enfin, la langue.

L'islam turc est actuellement en proie à de très violents conflits internes qui opposent sunnites, chiïtes et partisans "kémalistes" de la laïcité. En France, comme en Turquie, sont perceptibles les signes d'une réaction intégriste à l'encontre de la politique laïque imposée, au début du siècle, par Kemal Atatürk, puis İsmet İnönü.

b) L'absence d'une structure de représentation unitaire

Divisés en matière politique, ethnique, religieuse, les musulmans de France ne disposent d'aucune structure de représentation unitaire.

b1) Les essais des musulmans de France pour se structurer nationalement ont été infructueux.

La grande Mosquée de Paris s'efforce d'apparaître comme le représentant de l'ensemble des musulmans mais elle est fortement contestée, ainsi que nous l'avons vu, notamment par les intégristes et les marocains. A tel point que le roi du Maroc a pu annoncer son intention de lancer la construction, grâce à une souscription publique, d'une autre mosquée à Paris.

La multiplication des associations islamiques depuis 1979 témoigne aussi de la crise de représentation qui existe au sein de la communauté musulmane.

Celle-ci est désormais devenue un enjeu aussi bien politique que religieux. Les pays musulmans tentent, chacun à leur profit exclusif, de la contrôler et s'appuient pour ce faire, sur tel ou tel courant religieux, ou sur des groupes ethniques spécifiques.

Ainsi, pour faire échec à l'influence jugée trop grande de la Mosquée de Paris, l'Arabie saoudite - par l'intermédiaire de la ligue islamique mondiale - ainsi qu'un certain nombre de ressortissants marocains - a pu participer à la constitution d'une fédération dont l'objectif est d'organiser et de représenter la communauté islamique en France.

Plus de deux cents associations islamiques se sont ainsi réunies, le 26 octobre 1985, qui décident "la création d'une structure représentative des musulmans de France". Un mois plus tard, le 30 novembre, est créée la Fédération nationale des musulmans de France. Elle rassemble, à l'origine, cent deux associations.

Cependant, il semble qu'elle ait perdu très rapidement de son audience. Des conflits internes, la présence de militants intégristes en son sein et dans ses instances dirigeantes, l'hostilité d'Alger, la prudence de l'Arabie saoudite et du Maroc, soucieux de ne pas s'engager trop avant aux côtés d'une association qui doit encore faire la preuve de son efficacité et de sa représentativité, expliquent que la Fédération nationale des musulmans de France n'ait pas réussi à apparaître comme le véritable représentant de l'Islam en France.

b2) La tentative du gouvernement d'organiser l'Islam en France

Face à l'émiettement des musulmans en France, le Gouvernement s'est prononcé à plusieurs reprises en faveur de l'organisation d'une instance nationale de représentation des musulmans en France comparable au consistoire central des juifs en France ou à la Fédération protestante en France.

Ainsi en 1984, M. Pierre Martin, chargé de mission auprès du ministre des Affaires sociales, s'efforça de créer un "conseil représentatif des mosquées" en réunissant chaque mois une demi-douzaine de personnalités musulmanes. Cette initiative n'a cependant pas été couronnée de succès.

Plus récemment, le ministère de l'Intérieur s'est engagé dans la voie de la constitution d'une instance représentative islamique. En novembre 1989, six "sages" de religion musulmane ont ainsi été nommés pour réfléchir à cette constitution. Puis, le 6 mars 1990, ce comité des "sages" a été élargi à une dizaine d'autres personnalités musulmanes pour devenir le "conseil de réflexion sur l'Islam en France".

La constitution de cette instance pose plusieurs problèmes. En premier lieu, quelle peut être sa représentativité réelle ? Ainsi, M. Gilles Kepel, spécialiste de l'immigration en France, a-t-il pu affirmer *"les sages de l'instance consultative mise en place par Pierre Joxe, sont des notables locaux qui ne sont pas spécialement représentatifs. Ils ont été choisis sur la fiction d'une base d'implantation géographique. Ce "conseil" représente, en réalité, un subtil dosage entre des sensibilités politiques mais aussi des allégeances extérieures différentes..."* (1).

D'autre part, ce défaut de représentativité ne risque-t-il pas de laisser la porte ouverte à un "noyautage" par des activistes politiques ou religieux ? D'ores et déjà, on peut relever que la constitution du bureau provisoire du conseil a fait l'objet de nombreuses critiques.

Par ailleurs, quelles relations le conseil de réflexion sur l'Islam en France pourra-t-il entretenir avec les autres structures de

(1) Gilles Kepel, *Profession politique*, 23 mars 1990

représentation des musulmans en France qui sont en train de se mettre en place ? En particulier, quels seront ses rapports avec les Etats généraux des Français musulmans ? Ceux-ci, avec l'appui du Gouvernement en la personne de M. Maurice Bennassayag , délégué interministériel aux rapatriés, ont décidé, le 25 mars 1990, l'organisation d'un congrès au printemps 1991, dont l'objet serait de créer une "fédération" des Français musulmans.

En outre, quels pourraient être le rôle et le statut du conseil de réflexion sur l'islam ? Sa création a été suscitée par le Gouvernement. Cependant, elle n 'a fait l'objet d'aucun texte réglementaire officiel. Le conseil n'est pour l'instant qu'un organe dont le fonctionnement est informel - sans ordre du jour précis ni procès-verbal - et dont les délibérations n'engagent en aucun cas ni le ministre de l'intérieur, ni l'ensemble des musulmans de France. Faudra-t-il un jour dépasser ce stade et institutionnaliser cette instance, disposera-t-elle d'un pouvoir quasi-réglementaire à l'intérieur de la communauté musulmane ? Autant de questions auxquelles il sera bien difficile d'apporter une réponse tant que l'hypothèque de son manque de représentativité ne sera pas levée.

Enfin, dans le contexte passionnel qui est celui des relations entre la population française et les immigrés maghrébins, n'est-il pas risqué de fédérer ces derniers sur la base de la religion musulmane ? En effet, la "visibilité" retrouvée de l'Islam en France est sans doute l'une des causes des tensions existant dans notre pays.

D'ailleurs, rien ne prouve qu'il faille structurer les communautés immigrées par religion pour assurer leur bonne insertion dans la société française. Surtout si cette religion se définit, ou est parfois comprise, comme étant incompatible avec les règles de vie en usage en France. Ainsi, on peut penser que la fonction de cohésion et de représentation des groupes de migrants assumée par l'Eglise a pu aboutir à leur intégration grâce au dialogue entretenu avec la société d'accueil et rendu possible par une "proximité" culturelle indéniable.

Votre rapporteur a eu un entretien avec M. Carrère, Directeur général de l'Administration, au Ministère de l'Intérieur qui a lui-même les cultes dans sa compétence. Il en a retiré le sentiment

que le Gouvernement s'entremet dans ce domaine délicat avec tact, bonne volonté, et avec le souci de respecter la neutralité de l'Etat.

3. L'islam : intégration ou identification ?

a) La recherche d'une identité culturelle

Lors de ses déplacements, et au cours de ses auditions, la mission a pu constater que, très souvent, l'attachement à l'islam correspondait à la recherche d'une identité culturelle.

L'islam est, pour un grand nombre d'immigrés, un moyen de résister à ce qui peut être ressenti comme une forme de destruction de la personnalité engendrée par l'éloignement du pays d'origine ; l'immersion dans une société qui, dans son esprit comme dans sa pratique, n'est pas du tout conforme à l'idéal musulman ou des difficultés d'insertion professionnelle ou économique peuvent engendrer certains comportements religieux.

Parmi les jeunes musulmans, on peut relever une double attitude. Ils critiquent volontiers les aspects archaïques de l'islam et surtout de la façon dont le vivent leurs pays d'origine. Mais dans le même temps, ils restent profondément attachés à l'islam qui demeure, pour eux, la religion des parents, celle de leurs amis, celle de leurs racines.

Les thèses intégristes trouvent, par ailleurs, leur plus large audience dans les quartiers défavorisés des grandes villes, parmi des populations déracinées et marginalisées aussi bien socialement qu'économiquement, et qui vivent l'islam comme un refuge d'autant plus protecteur que les intégristes assurent parfois une action sociale et un réconfort psychologique efficaces.

b) Une recherche qui s'exprime au travers de pratiques ou de revendications parfois mal perçues

L'islam est caractérisée par l'existence d'un grand nombre d'obligations rituelles d'importance variable (il convient, en particulier, de distinguer les "piliers" de l'islam : la prière rituelle, l'attestation de la foi, l'aumône légale, le jeûne du Ramadan, le pèlerinage à La Mecque ; des autres prescriptions : interdits alimentaires, prohibition des images animales ou humaines, etc...)

Or, certaines de ces obligations se traduisent concrètement par des pratiques particulièrement "visibles" ou des revendications souvent très mal ressenties par la population française (1)

● **La célébration de l'Ayd-el-Kébir ou le respect du Ramadan figurent parmi les pratiques musulmanes mal ressenties par la population française**

Le sacrifice de l'Ayd-el-Kébir commémore la mise à l'épreuve d'Ibrahim à qui Allah demanda en songe de sacrifier son fils premier-né Ismaël. Celui-ci fut finalement épargné grâce à la substitution d'un bélier apporté par l'ange Gabriel. Aussi, chaque année, les fidèles musulmans égorgent-ils rituellement un mouton.

Cette célébration donne lieu à certaines difficultés, notamment parce qu'elle nécessite la mise à disposition des musulmans d'aires de sacrifice. A l'inverse, elle se déroule parfois dans des conditions d'hygiène déplorables au sein des grands ensembles, le cas échéant, dans des caves, voire des appartements privés.

(1) Pour Rémy Leveau et Dominique Schnapper : *"Les musulmans s'opposent fondamentalement aux pratiquants juifs d'aujourd'hui sur un point : le caractère ostentatoire de la pratique liée à la volonté implicite ou explicite de prosélytisme, même à l'extérieur du monde musulman"*

Les Musulmans dans la société française, 1988, p.117

En outre, *"le sacrifice de l'Ayd-el-Kébir est, pour les Français qui y sont confrontés, le signe visible de l'islam. Dans un contexte d'immigration et d'urbanisation, son accomplissement est alors ressenti comme une affirmation d'altérités religieuse et culturelle, un refus d'intégration à la société française."* (1)

Il n'en reste pas moins que "le mouton égorgé dans la baignoire" devient une légende ; les maires les plus concernés prennent des dispositions pour que l'abattage ait lieu dans des conditions d'hygiène normales et que les dépouilles ne soient pas abandonnées.

Un certain nombre de préjugés ne devraient plus jouer en ce qui concerne l'Ayd-el-Kébir.

Il faut prendre conscience qu'elle commémore un événement commun aux trois religions du Livre. Sa célébration pourrait avoir un caractère oecuménique car Ibrahim n'est autre qu'Abraham.

Le jeûne du Ramadan consiste, quant à lui, à s'abstenir, dès avant l'aube et pendant toute la journée jusqu'au coucher du soleil, notamment de manger, boire et fumer. Il se traduit par des demandes de dispenses de certains cours ou de certaines activités scolaires par les élèves musulmans.

● **L'émergence de l'islam comme problèmes politique et social en France a aussi correspondu à l'édification d'un nombre croissant de lieux de culte musulmans.**

Les projets de construction de Grandes Mosquées à Lyon ou à Marseille ont placé sous les feux de l'actualité une évolution qui date de plus d'une dizaine d'années.

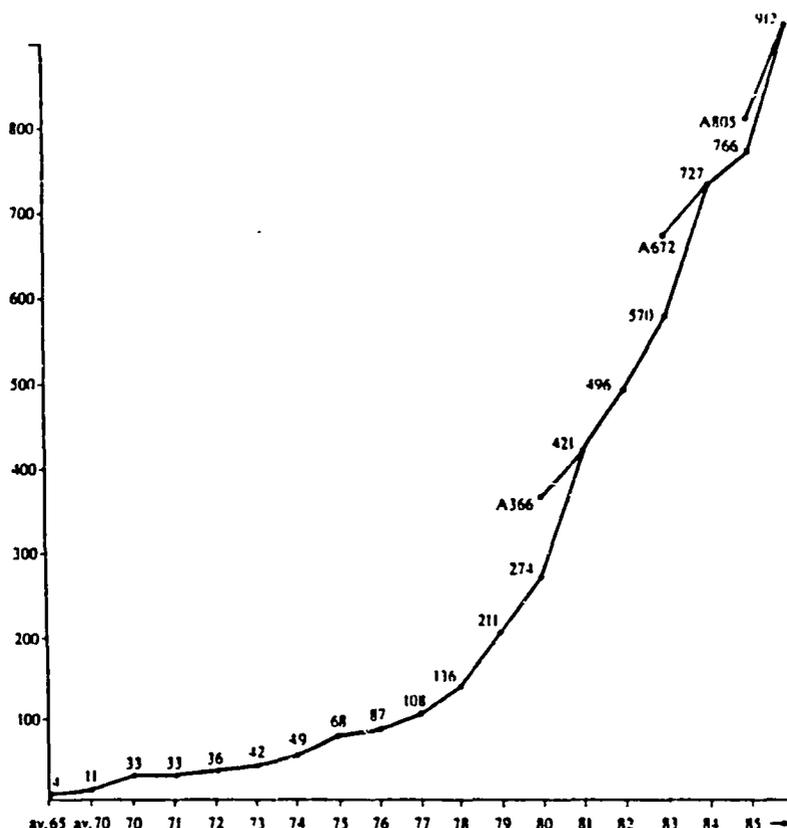
(1) Anne-Marie Brisebarre, "la célébration de l'Ayd-el-Kébir en France : les enjeux du sacrifice", Archives de sciences sociales des religions, juillet-août 1989.

En effet, les revendications musulmanes pour l'ouverture officielle de lieux de culte sont apparues au milieu des années 1970, notamment lors du conflit de la SONACOTRA. A Lyon, l'idée de construire une mosquée date de 1975, lorsque le maire de la commune et l'Archevêque-primat des Gaules tombèrent d'accord pour admettre la nécessité d'un lieu de culte pour les musulmans. A partir de 1976, l'industrie automobile a accepté l'aménagement de salles de prières sur les lieux même de travail.

D'une trentaine en 1970, les lieux de culte musulmans seraient aujourd'hui plus d'un millier (le ministère de l'intérieur, sans prétendre à l'exhaustivité, en recense 1035).

Les "mosquées-cathédrales" contenant 1.000 places et plus sont une dizaine en France (trois à Paris, une à Marseille, une à Lille, une à Mantes, ...). Moins d'une centaine de lieux de culte contiennent de 100 à 600 places. Tous les autres peuvent accueillir de 8 à 30 ou 40 personnes seulement.

Evolution du nombre de lieux de culte musulmans en France



(Source : Gilles Kepel, les banlieues de l'Islam, 1987)

Nombre de mosquées et de lieux de prières par département en région parisienne

Paris	52
Seine-et-Marne	18
Yvelines	35
Essonne	18
Hauts-de-Seine	19
Seine-Saint-Denis	83
Val-de-Marne	28
Val-d'Oise	26

La multiplication de ces lieux de culte pose au moins deux problèmes :

- En premier lieu, elle accentue la visibilité de l'islam en France, d'autant plus qu'aujourd'hui, ce sont de grandes Mosquées (Lyon, Marseille, Evry, nouvelle mosquée que le roi du Maroc a appelé à construire à Paris) que l'on envisage d'édifier ou qui, d'ores et déjà, sont en cours de construction ;

- En second lieu, les communautés musulmanes ont besoin, pour pratiquer leur religion, de moyens. Elles doivent, en effet, financer la construction des édifices, leur entretien et leur réparation ; rémunérer les ministres du culte, ...

Or, compte tenu de la relative modicité de la richesse des musulmans en France, on peut craindre que ces derniers ne se tournent vers les pays islamiques pour obtenir les fonds dont ils ont besoin.

Au vrai, cela se passe déjà ainsi : les projets de construction de mosquées bénéficient souvent d'une aide financière en provenance, par exemple, de la péninsule arabique. Et, si la majorité des imams en France sont bénévoles ou rémunérés par les associations culturelles dont ils ont la charge, plus de la moitié des Turcs sont des fonctionnaires religieux rémunérés par le gouvernement d'Ankara.

Viennent ensuite les imams rétribués par le gouvernement algérien et la Mosquée de Paris, puis par les gouvernements marocain et saoudien.

Une forme d'allégeance entre communautés musulmanes en France et en pays étrangers peut ainsi être créée ou maintenue, ce qui n'est évidemment pas favorable au processus d'intégration.

C'est la raison pour laquelle certains préconisent une aide publique aux associations culturelles musulmanes. La législation en vigueur offre plusieurs possibilités en la matière. Si la construction d'un édifice religieux ne peut bénéficier d'une aide financière directe des collectivités locales, interdite par l'article 2 de la loi de 1905, elle peut être facilitée par certaines mesures : mise à disposition de terrains par bail emphytéotique pour un prix minime ou symbolique (A l'expiration du bail, la commune concernée deviendra propriétaire de l'édifice construit sur ce terrain) ; garantie, par les départements et par les communes, des emprunts contractés pour financer la construction, dans les agglomérations en voie de développement, d'édifices répondant à des besoins collectifs de caractère religieux, par des groupements locaux ou par des associations culturelles ; voire garantie de l'Etat aux emprunts qui seraient émis en France pour le même objet par des groupements ou par des associations à caractère national (loi de finances du 29 juillet 1961, art. 11, code des communes, art. L-236.1). On pourrait aussi imaginer l'intervention de la Fondation de France pour la collecte des dons avec les déductions fiscales qui s'y attachent.

Une tradition bien établie permet, en outre, aux communes et au ministère de la culture de subventionner des éléments artistiques ou décoratifs d'un édifice culturel au titre de l'enrichissement du patrimoine.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'entretien et la réparation des édifices du culte, la loi de 1905 modifiée par la loi du 25 décembre 1942, a prévu pour les communes, les départements et l'Etat la possibilité d'allouer des sommes pour réparation aux édifices affectés au culte public.

● **L'inhumation de Français de confession islamique a aussi pu constituer un problème.** En effet, l'islam interdit aux musulmans d'être enterrés à côté de non-musulmans. Or, eu égard aux principes de neutralité énoncés par les lois des 14 novembre 1881 et 9 décembre 1905 et divers articles du Code de l'Administration Communale, il ne serait guère possible d'institutionnaliser pour une seule catégorie de Français la création de cimetières confessionnels.

Cependant, les maires étant investis du pouvoir de fixer l'endroit affecté à chaque tombe dans les cimetières, ils peuvent

autoriser les regroupements de fait. Il convient simplement alors que la neutralité de l'ensemble du cimetière soit préservée tant dans son aspect extérieur que par la possibilité laissée aux familles de toutes religions de s'y faire inhumer. Aussi le ministère de l'intérieur a-t-il, par une circulaire du 28 novembre 1975, invité les préfets à : *"recommander à MM. les Maires de votre département d'user des pouvoirs qu'ils détiennent pour réserver aux Français de confession islamique, si la demande leur en est présentée et à chaque fois que le nombre d'inhumations le justifiera, des carrés spéciaux dans les cimetières existants."*

Il convient par ailleurs de noter que l'islam impose l'inhumation des corps dans un linceul et non dans un cercueil ce qui pose d'évidents problèmes sanitaires.

c) L'intégration "sous réserve"

En fait, des nombreuses auditions et des tables rondes organisées par la mission ressort la crainte de nombreux musulmans de perdre leur identité culturelle en optant résolument pour la culture et la vie françaises.

Aussi insistent-ils souvent sur leur désir de voir leur culture "arabo-musulmane" affectivement reconnue par la société française. C'est sous réserve de cette reconnaissance -qui peut se traduire par le droit à un enseignement musulman ou de langue arabe, droit à disposer de lieux de culte, etc...- qu'ils acceptent l'intégration.

Reste à savoir si une intégration sous réserve est possible. Ne risque-t-elle pas de se limiter à une simple insertion, au sens où l'entend Gilles Kepel : *"Le processus d'insertion, signifie l'implantation dans la société française d'un groupe de population sur une base non pas individuelle mais communautaire"* ? Insertion dont il faudra encore savoir, toujours selon le même auteur *"si elle est le prélude à l'intégration de demain ou si elle constitue l'une des pièces d'un puzzle communautaire à venir"* ?(1)

(1) Gilles Kepel : Les banlieues de l'islam, 1987, pp 382-384

Le puzzle est effectivement une des options volontaires ou fatales de l'immigration, fruit de l'imprévoyance, que nous connaissons. Votre rapporteur est résolument contre.

La liberté de conscience dont se réclame la République laisse toute sa place à l'islam. Cette religion qui est une des plus importantes du monde ne peut continuer à être célébrée dans des caves ou des garages.

Il est regrettable que la France qui fut une grande puissance musulmane, frétant chaque année un navire des Messageries Maritimes pour le pèlerinage à La Mecque, ait une soudaine amnésie. Elle a épuisé le capital de connaissance de l'islam acquis depuis Saint-Louis.

S.M. le Roi du Maroc s'exprimait en ces termes, dans une interview accordée au Nouvel Observateur (12-1-1989) :

"...c'est là qu'intervient une sorte de nostalgie. Oui, je vais encore vous surprendre. J'en arrive...à regretter ces contrôleurs civils et ces officiers des Affaires Indigènes qui, sous le régime honni de la colonisation, n'en avaient pas moins une connaissance intime de l'âme marocaine et de l'islamisme qui l'irrigue. Ce n'est pas de leur côté qu'on aurait trouvé des hommes pour sous-estimer la dimension spirituelle ou collective, qui, ailleurs, a débouché sur la construction de vos cathédrales..."

Il est nécessaire que l'intégration permette de reconstituer avec la participation des français musulmans, la richesse humaine que nous avons perdue.

Votre rapporteur estime que la reconnaissance de la pratique religieuse islamique doit revêtir des formes concrètes. Les fêtes religieuses les plus importantes devraient avoir leur place dans le calendrier.

Il appartient aux intéressés de proposer des initiatives.

Une mesure pourrait être adoptée rapidement, la création d'une université islamique, en fondation universitaire, à côté de nos facultés de théologie protestantes et catholiques. "Cette fondation pourrait être réalisée par coopération entre une de nos vieilles universités et une université musulmane comme El Azhar" ; cette suggestion émane de M. Jacques Berque, Professeur Honoraire au Collège de France (1).

La France a toujours été un trait d'union entre l'Occident et "l'Orient compliqué" pour employer l'expression du Général de Gaulle. Elle a été la protectrice des lieux Saints, elle continue à souffrir pour l'ensemble des communautés libanaises. La "Question d'Orient" est un des éléments de sa politique étrangère dont la continuité est assurée à travers les alternances politiques. Il en est de même de sa politique en Afrique, continent sur lequel elle représente souvent l'Europe.

Cela lui crée des obligations particulières vis à vis de l'islam que la période coloniale lui avait permis aussi de si bien connaître.

"L'histoire dit que dans toutes les confrontations qu'elle a connues avec l'islam, la France n'est sortie avec honneur et bienfaisance que lorsqu'elle a imposé le respect. Beaucoup moins par la violence des armes que par la justice, le respect de la parole donnée, la générosité dans la victoire, la dignité dans la défaite, la patience, la force morale" (2).

Il faut tenir compte de cet enseignement pour régler les problèmes d'aujourd'hui qui ne sont qu'un épisode des très anciens rapports entre la France et l'islam.

(1) "Y-a-t-il place en France pour la culture islamique" - Hommes et Migrations- Février-mars 1990.

(2) Extrait de "Immigration et Nationalité" Edition ICTUS

VIII - LA NATIONALITÉ

A. LES PRINCIPAUX MODES D'ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE

Les conditions d'accès à la nationalité française sont en principe régies par le Code de la nationalité française (C.N.F.) qui résulte actuellement de la loi n° 73-42 du 9 janvier 1973.

Un certain nombre de textes traitent d'autre part des questions d'attribution, d'acquisition et de perte de la nationalité française pour les ressortissants des anciennes colonies et des pays placés sous protectorat et sous mandat français.

La détermination de la nationalité dépend donc :

- du lieu de naissance de l'intéressé ou du lieu de l'acte ou du fait susceptible de lui avoir fait acquérir ou perdre la nationalité française ;

- de la date de naissance de l'intéressé ou de la date de l'acte ou du fait ayant pu entraîner acquisition ou perte de la nationalité française ;

- du statut civil de l'intéressé (statut civil de droit commun ou statut civil de droit local) ;

- de l'application éventuelle d'un traité ou d'une convention internationale ;

- du changement de souveraineté sur le territoire où l'intéressé soit est né, soit était domicilié lors du transfert de souveraineté ou dont il est originaire. La non-application du droit commun apparaît aujourd'hui comme résiduelle. Ce sont donc les principaux modes d'accès des étrangers à la nationalité française que votre rapporteur rappellera dans ce chapitre.

Seront ensuite évoqués les cas de perte ou de déchéance de la nationalité française.

Votre rapporteur précisera enfin les grandes caractéristiques du droit de la nationalité dans les principaux pays voisins.

1. L'accès automatique ou quasi-automatique de la nationalité française

On peut considérer comme voies d'accès automatiques à la nationalité française les cas légaux où notre nationalité est attribuée à la naissance à l'étranger ou est attribuée sans formalité à la majorité de ce dernier sans que celui-ci ait manifesté une quelconque volonté en la matière.

L'accès «quasi-automatique» à la nationalité française résulte d'une simple déclaration qui répond à certaines conditions prévues par la loi.

a) L'attribution de la nationalité à raison de la seule naissance en France

- L'enfant, né en France de parents apatrides ou de parents étrangers et à qui n'est attribuée, par les lois étrangères, la nationalité d'aucun des deux parents, est français au terme de l'article 21-1 du C.N.F.

b) Accès à la nationalité française à raison de la filiation

- L'enfant, légitime ou naturel, dont l'un des parents au moins est français, est français aux termes de l'article 17 du C.N.F.. Cette règle qui consacre le «jus sanguinis» a concerné en 1986 20.930 enfants nés d'un couple dont l'un des conjoints est français ;

- L'enfant légitime ou naturel né en France mais dont l'un des parents est lui aussi né en France est français à la naissance aux termes de l'article 23 du C.N.F. qui pose le principe dit du double jus soli. Cette disposition a concerné en 1986, 13.750 enfants nés en France d'au moins un parent algérien né en Algérie avant l'indépendance de ce pays et 8 308 enfants nés en France d'au moins un parent né dans un Etat qui avait le statut de colonie ou de territoire d'outre-mer de la République française au moment de la naissance de ce parent.

Soit au total quelque 22.000 enfants en 1986 contre 18.000 environ en 1975.

On relèvera que si un seul des parents est né en France, l'enfant, français, en vertu de l'article 23, aura la faculté de répudier cette qualité dans les six mois précédant sa majorité. Cette faculté se perd si le parent né à l'étranger acquiert la nationalité française durant la minorité de l'enfant.

Le nombre des répudiations, au titre de l'article 24 de C.N.F. reste faible depuis une quinzaine d'années (26 en 1975, 56 en 1982, 24 en 1986).

L'enfant mineur qui est français dès sa naissance en vertu des dispositions du C.N.F. possède, selon l'article 30, la faculté de répudier, par déclaration, notre nationalité. Il peut de même, dans les mêmes conditions, renoncer à cette répudiation.

Le nombre des déclarations portant renonciation à la faculté de répudier la nationalité française, conformément à l'alinéa 2 de l'article 30 du C.N.F., s'établit aux alentours de dix par an environ.

- Aux termes de l'article 48 du C.N.F. les individus mineurs nés en France de parents étrangers qui sont régulièrement incorporés en qualité d'engagé ou en vue de l'accomplissement du service national, acquièrent la nationalité française à la date de l'incorporation.

c) Accès à la nationalité à raison de la naissance et de la résidence en France

- L'enfant étranger de parents étrangers acquiert, sans formalité, à sa majorité, la nationalité française lorsqu'il a, à cette date, sa résidence en France et qu'il a résidé habituellement en France durant les cinq années précédant sa majorité. Tel est le contenu de l'article 44 du C.N.F. qui s'applique à de très nombreux enfants nés sur notre territoire de parents étrangers. On estime à partir de l'examen de cohortes de naissances annuelles issues de deux parents étrangers à 15 à 20.000 le nombre des jeunes qui deviennent français chaque année sur le fondement de l'article 44.

Dans son étude parue dans la Revue européenne des migrations internationales, la Direction de la population et des migrations a retenu un certain nombre de critères : déflation d'un taux uniforme de 50 % pour tenir compte de diverses hypothèses de «départ», acquisitions de la nationalité française durant la minorité de l'étranger, cas d'impossibilité de satisfaire aux conditions exigées par la loi.

Sur ces bases, l'étude a évalué à 17.949 (contre 9.759 en 1975) le nombre d'adolescents, enfants légitimes nés en France de parents étrangers, qui remplissent les conditions prévues par l'article 44. Pour 1988, la Direction de la population et des migrations a évalué à 20 000 le nombre de bénéficiaires de l'article 44 du C.N.F.

Dans l'année précédant sa majorité, le mineur a la faculté de déclarer, dans les conditions prévues par la loi (articles 101 et suivants du C.N.F.) qu'il décline la qualité de Français. Il fait cette déclaration avec l'autorisation de celui ou de ceux qui exercent à son égard l'autorité parentale.

Depuis 1973 on constate que ces déclarations de nationalité ont toujours représenté un pourcentage inférieur à 10 % des «bénéficiaires» des dispositions de l'article 44 (802 en 1975, 1 683 en 1986).

- Aux termes de l'article 52 du C.N.F., l'enfant mineur né en France de parents étrangers peut réclamer la nationalité française par déclaration dans les conditions prévues aux articles 101 et suivants du C.N.F. si, au moment de sa déclaration, il a sa résidence en France et s'il a eu, depuis au moins cinq années, sa résidence habituelle en France ou dans les territoires ou pays pour lesquels l'attribution ou l'acquisition de la nationalité française est ou était lors de sa résidence régie par des dispositions spéciales .

S'il est âgé d'au moins seize ans, le mineur étranger fait lui-même sa déclaration avec l'autorisation de celui ou de ceux qui exercent à son égard l'autorité parentale

Si le mineur étranger a moins de seize ans, c'est le gardien de l'enfant qui fait la déclaration en son nom. Ce gardien doit, s'il est étranger, avoir lui-même établi sa résidence habituelle en France ou dans les territoires sus-mentionnés depuis au moins cinq années.

Le flux généré par l'article 52 du C.N.F., après une stabilisation autour de quatre à cinq mille enfants mineurs par an jusqu'en 1984 a régulièrement augmenté depuis : 5.271 en 1975, 6.182 en 1986, 9.797 en 1988.

On relèvera que la commission de la nationalité a préconisé, dans ses propositions, la suppression de la procédure permettant aux parents de demander pour leur enfant mineur la nationalité française en leur lieu et place.

La commission a estimé que l'exercice d'un choix qui engage son avenir doit être, pour le jeune, aussi libre et personnel que possible.

Par ailleurs il est vraisemblable que la procédure de l'article 54 donne lieu à des abus dès lors que la carte de résident est délivrée de plein droit à tout étranger qui est père ou mère d'un enfant français résidant en France (la condition est qu'il exerce même partiellement l'autorité parentale à l'égard de cet enfant ou qu'il subviennne effectivement à ses besoins).

Aux mineurs auxquels l'article 52 est applicable, il convient d'ajouter ceux qui ont fait l'objet d'une adoption simple par une personne de nationalité française, qui ont été recueillis en France et élevés par une personne de nationalité française ou confiés au service de l'aide sociale à l'enfance, ainsi que ceux qui ont été recueillis en France et élevés dans des conditions leur ayant permis de recevoir pendant cinq années au moins une formation française. Ces mineurs se voient reconnaître par l'article 55 du C.N.F. la même possibilité d'accéder à la nationalité française. Une centaine de mineurs (130 en 1986) sont concernés par l'article 55.

L'autorité administrative peut faire obstacle de deux manières aux déclarations de nationalité fondées sur les articles 52 et 55 du C.N.F. :

- le refus d'enregistrement de la déclaration ;

- l'opposition, par décret, après avis conforme du Conseil d'Etat pour cause d'indignité ou de défaut d'assimilation (article 57 du C.N.F.). Si l'article 57 n'a jamais été appliqué, les décisions de refus d'enregistrement, s'agissant de déclarations prévues par l'article 52, se sont élevées à 649 en 1986 (142 en 1975).

- Aux termes de l'article 48 du C.N.F., tout individu mineur né en France de parents étrangers qui, régulièrement incorporé en qualité d'engagé ou en vue de l'accomplissement du service national actif acquiert la nationalité française à la date de son incorporation.

d) Accès à la nationalité française à raison du mariage

Selon l'article 37-1 du C.N.F., l'étranger qui contracte mariage avec un conjoint français peut se voir attribuer la nationalité française par simple déclaration au terme du sixième mois de son mariage à condition que la communauté de vie n'ait pas

cessé entre les époux et que le conjoint français ait conservé sa nationalité française.

La déclaration est faite dans les conditions prévues aux articles 101 et suivants du C.N.F. sur justification du dépôt de l'acte de mariage auprès de l'autorité administrative.

L'administration procède à un contrôle de la recevabilité de la déclaration dans les six mois du récépissé de la déclaration.

L'article 39 du C.N.F. prévoit, pour le Gouvernement, la faculté de s'opposer, par décret en Conseil d'Etat à l'acquisition par mariage, de la nationalité française pour « indignité ou défaut d'assimilation » dans l'année qui suit le récépissé de la déclaration ou, en cas de refus d'enregistrement contesté devant le juge, de la décision judiciaire ayant admis la régularité de la déclaration.

Cette procédure d'acquisition de nationalité française par déclaration a été instituée en 1973. La réforme de 1984 a précisé que ce mode d'accès doit satisfaire à trois conditions : l'écoulement d'un délai minimum de six mois entre le mariage et la déclaration de nationalité, le maintien de la communauté de vie entre les époux à la date de cette déclaration et l'exigence que le conjoint français ait conservé sa nationalité.

Depuis 1984, le dispositif est applicable à tous les mariages quelle que soit la date de leur célébration, donc y compris ceux qui ont été célébrés avant l'entrée en vigueur des dispositions actuelles.

La mise en parallèle des données relatives au nombre des mariages mixtes (20 à 21 000 par an) célébrés en France, et des déclarations de nationalité après mariage, établit que plus d'un conjoint étranger sur deux bénéficie des dispositions de l'article 37-1 pour accéder à la nationalité française.

Depuis une quinzaine d'années, le nombre des acquisitions de nationalité française par mariage n'a cessé de croître. De moins de 6 000 en 1974 (5 984), il est passé à 16 590 en 1988. Ce chiffre oscille donc actuellement entre 15 et 20 000 personnes.

e) Accès à la nationalité française à raison de la possession d'état de Français

Peuvent réclamer la nationalité française par simple déclaration souscrite conformément aux articles 101 et suivants, les personnes qui ont joui d'une façon constante de la

possession d'état de Français pendant les dix années précédant leur déclaration.

Le Gouvernement peut toutefois, par décret, s'opposer à l'acquisition de la nationalité française dans un délai de six mois pour indignité ou pour défaut d'assimilation.

2. L'accès à la nationalité française par décision de l'autorité publique

Les deux modes d'accès par décret à la nationalité française sont la naturalisation et la réintégration.

a) La naturalisation

La naturalisation obéit aux règles suivantes :

- l'étranger doit avoir atteint la majorité légale reconnue par les lois françaises ;
- il a sa résidence en France au moment de la signature de décret de naturalisation ;
- sa résidence habituelle est en France durant les cinq années qui ont précédé le dépôt de sa demande de naturalisation ; cette condition est dénommée : **condition de stage** ;
- il doit avoir de bonnes moeurs et ne pas avoir été condamné, sauf réhabilitation, pour un crime ou pour un certain nombre de délits punis de peines d'emprisonnement (coups et blessures volontaires, attentats aux moeurs, proxénétisme, viols, escroquerie, abus de confiance, recel, chantage, extorsion de fonds, faux et usages de faux) ;
- il ne doit pas avoir été l'objet d'un arrêté d'expulsion ou d'assignation à résidence non rapportée ;
- il doit être assimilé à la communauté française, notamment par une connaissance suffisante selon sa condition, de la langue française ;
- il doit, enfin, répondre à certaines conditions de santé appréciées par l'autorité administrative.

Toute demande en vue d'obtenir la naturalisation est adressée au ministre chargé des naturalisations. Elle est déposée à la préfecture du département où le postulant a établi sa résidence effective et à la préfecture de police dans la ville de Paris. Les agents diplomatiques ou consulaires de la France à l'étranger ont qualité pour recevoir la demande si le postulant réside à l'étranger.

Lorsque le postulant réside dans un territoire d'outre-mer, la demande est reçue par l'autorité administrative dans la circonscription où l'intéressé est établi.

Toute demande de naturalisation fait l'objet d'une enquête à laquelle procède l'autorité chargée de la recevoir. Cette enquête porte tant sur la moralité, la conduite et le loyalisme du postulant que sur l'intérêt que l'octroi de la faveur sollicitée, présente au point de vue national.

Le postulant produit les actes de l'état civil, les pièces et titres permettant :

- d'établir que sa demande est recevable dans les termes de la loi ;
- de permettre au ministre chargé des naturalisations d'apprécier si la faveur sollicitée est justifiée au point de vue national, en raison notamment de la situation de famille, de la profession de l'intéressé, de la durée de son séjour en France et des renseignements fournis sur ses résidences antérieures à l'étranger ;
- d'établir qu'il n'a pas subi de condamnation à l'étranger.

Le postulant, dûment convoqué, comparait en personne devant l'autorité désignée par le préfet. Cette autorité constate dans un procès-verbal le degré de son assimilation aux moeurs et aux usages de la France et de sa connaissance de la langue française.

Dans chaque département, le préfet désigne les médecins chargés d'examiner l'état de santé des postulants et de fournir un certificat à cet égard.

Dans les six mois du dépôt de la demande, le préfet transmet au ministère chargé des naturalisations le dossier contenant obligatoirement outre les pièces remises par le postulant :

- le bulletin n° 2 du casier judiciaire de l'intéressé et, le cas échéant, de son conjoint ;
- un rapport contenant le résultat de l'enquête prescrite ;

- les procès-verbaux sur l'assimilation ;
- les certificats médicaux ;
- son propre avis motivé, tant sur la recevabilité de la demande que sur la suite qu'elle paraît comporter.

Le ministre examine si les conditions requises par la loi sont remplies. Dans la négative, il déclare la demande irrecevable. Cette décision motivée est notifiée à l'intéressé par l'autorité compétente. Lorsque la demande est recevable, le ministre, après avoir procédé aux compléments d'enquête qu'il juge utiles, propose s'il y a lieu la naturalisation.

Si le ministre estime qu'il n'y a pas lieu d'accorder la naturalisation sollicitée, il prononce le rejet de la demande.

Il peut également en prononcer l'ajournement en imposant un délai ou des conditions. Ce délai, une fois expiré ou ces conditions réalisées, il appartient au postulant de formuler le cas échéant, une nouvelle demande. Ces décisions, non motivées, sont notifiées à l'intéressé.

La loi prévoit des cas de réduction ou de dispense de stage. La durée du stage est ainsi réduite de cinq à deux ans au bénéfice de l'étranger :

- qui a accompli avec succès deux années d'études supérieures dans une université ou un établissement d'enseignement supérieur français ;
- qui a rendu ou peut rendre par ses capacités ou ses talents, des services importants à la France.

L'étranger est dispensé de stage s'il remplit l'une ou l'autre des conditions suivantes :

- il est conjoint ou enfant majeur d'une personne qui acquiert la nationalité française,
- il est père ou mère de trois enfants mineurs,
- il a effectivement accompli des services militaires dans une unité de l'armée française,
- il est ressortissant ou ancien ressortissant des territoires et États sur lesquels la France a exercé soit la

souveraineté, soit un protectorat, un mandat ou une tutelle ;

- il a rendu des services exceptionnels à la France ou sa naturalisation présente pour la France un intérêt exceptionnel. Dans ce cas, le décret de naturalisation ne peut être accordé qu'après avis du Conseil d'Etat sur le rapport motivé du ministre compétent ;

- il appartient à «l'entité culturelle et linguistique française» et est ressortissant d'un État ou d'un territoire dont la langue ou une des langues officielles est le français et lorsque le français est aussi sa langue maternelle.

La loi assimile, d'autre part, à la résidence en France, le fait pour l'étranger :

- d'exercer, alors qu'il séjourne hors de France une activité professionnelle publique ou privée pour le compte de l'État français ou d'un organisme dont l'activité présente un intérêt particulier pour l'économie ou la culture française ;

- de séjourner dans un certain nombre de pays, dont la liste est fixée par décret, en union douanière avec la France ;

- de servir dans une formation régulière de l'armée française.

Le nombre annuel de naturalisations d'adultes s'est élevé aux alentours de 30.000 jusqu'en 1981. Après une baisse sensible en 1982 (26.110) et 1984 (18.457), le nombre total des naturalisations s'est établi en 1986 à 31.416 (dont 10.344 mineurs).

Pour 1988, la direction de la population et des migrations a enregistré 19.013 naturalisations d'adultes dont 2.251 au titre de l'article 97-3 du C.N.F.

b) La réintégration

Aux termes de l'article 97-2 du C.N.F., les personnes qui établissent avoir possédé la qualité de Français peuvent être réintégrées dans la nationalité française.

La réintégration peut être effectuée par décret mais aussi dans certains cas, par simple déclaration (Français d'origine ayant perdu leur nationalité à la suite de leur mariage avec un étranger et personnes de nationalité française domiciliée dans les territoires d'outre-mer au moment de l'indépendance).

La réintégration par décret peut être obtenue à tout âge et sans condition de stage. Elle est soumise, pour le surplus, aux conditions et aux règles de la naturalisation.

Le nombre annuel des réintégrations par décret concerne entre 1.500 et 2.000 personnes par an depuis une quinzaine d'années (1.538 en 1976 et 2.251 en 1988). Cette procédure intéresse essentiellement les Algériens.

Un peu moins de 200 personnes (183 en 1986) souscrivent une déclaration de réintégration. Elles doivent établir qu'elles ont conservé ou acquis avec la France des liens manifestes, notamment d'ordre culturel, professionnel, économique ou familial.

On a enregistré en douze ans seulement 150 refus d'enregistrement (dix en 1986) de déclarations de réintégration dans la nationalité française.

B. PERTE ET DÉCHÉANCE DE LA NATIONALITÉ FRANÇAISE

1. La perte de la nationalité française

Aux termes de l'article 87 du C.N.F., toute personne majeure de nationalité française, résidant habituellement à l'étranger, qui acquiert volontairement une nationalité étrangère ne perd la nationalité française que si elle le déclare expressément dans les conditions prévues aux articles 101 et suivants du C.N.F..

Une centaine de cas sont, généralement, enregistrés chaque année depuis une quinzaine d'années : en 1986, cette procédure a été appliquée à 278 personnes. On peut la rapprocher de la faculté prévue à l'article 74 du C.N.F. de répudier la nationalité française en cas de mariage (45 cas seulement depuis 1975).

On notera que le ministre chargé des naturalisations a la possibilité de refuser d'enregistrer la perte volontaire prévue par l'article 87 : trois refus ont ainsi été notifiés en 1986.

Selon l'article 91 du C.N.F., le Français même mineur qui, ayant une nationalité étrangère, est autorisé, sur sa demande, par le Gouvernement français, à perdre la qualité de Français, perd notre nationalité. Cette procédure est qualifiée de «libération des liens d'allégeance». L'autorisation est accordée par décret.

487 décrets d'autorisation ont ainsi été pris en 1986. Les refus de libérations des liens d'allégeance (385 refus en 1986) sont généralement opposés à des jeunes ayant la double nationalité qui souhaitent perdre la nationalité française tout en demeurant sur le territoire national.

La perte involontaire de nationalité française est régie par les articles 96 et 97 du C.N.F.

Le premier de ces textes précise que le Français qui se comporte en fait comme le national d'un pays étranger peut, s'il a la nationalité de ce pays, être déclaré par décret après avis conforme du Conseil d'Etat, avoir perdu la qualité de Français.

L'article 97 du C.N.F. retire la nationalité française au Français qui, occupant un emploi dans une armée ou un service public étranger ou dans une organisation internationale dont la France ne fait pas partie ou plus généralement leur apportant son concours, n'a pas résigné son emploi ou cessé son concours nonobstant l'injonction qui lui en aura été faite par le Gouvernement.

Ces mesures présentent un caractère toutefois exceptionnel : aucun cas n'a été relevé durant la période 1973-1986.

2. La déchéance de la nationalité française

L'article 98 du C.N.F. prévoit enfin la déchéance de la nationalité française.

Il ne concerne que les individus qui ont acquis la qualité de Français et non pas ceux auxquels notre nationalité a été attribuée. On relèvera à cet égard que les bénéficiaires de l'article 44 du C.N.F. (enfants de parents étrangers qui acquièrent la nationalité à leur majorité si à cette date ils ont leur résidence en France et s'ils ont eu, pendant les cinq années précédant leur majorité, leur

résidence en France) sont réputés avoir acquis la nationalité française.

Les individus qui ont acquis la qualité de français peuvent donc par décret pris après avis conforme du Conseil d'Etat être déchus de la nationalité française :

1°) s'ils sont condamnés pour un acte qualifié de crime ou de délit contre la sûreté de l'Etat ;

2°) s'ils sont condamnés pour un acte qualifié crime ou délit prévu et puni par les articles 109 à 131 du code pénal (infractions relatives à l'exercice des droits civiques, attentats à la liberté, coalition de fonctionnaires, empiètement des autorités administratives et judiciaires) ;

3°) s'ils sont condamnés pour s'être soustraits aux obligations résultant pour eux du code de service national ;

4°) s'ils se sont livrés au profit d'un Etat étranger à des actes incompatibles avec la qualité de français et préjudiciables aux intérêts de la France ;

5°) s'ils ont été condamnés en France ou à l'étranger pour un acte qualifié crime par la loi française et ayant entraîné une condamnation à une peine d'au moins cinq années d'emprisonnement.

La déchéance n'est toutefois encourue que si les faits reprochés à l'intéressé se sont produits dans un délai de dix ans à compter de la date de l'acquisition de la nationalité française.

On signalera qu'en quatorze ans, trois déchéances de la nationalité française seulement ont été prononcées.

Il est à noter en conclusion qu'en 1986, la proportion des acquisitions par simple déclaration constituait 40,3 % de l'ensemble et les acquisitions par décret 59,7 %.

A la même date, la part des acquisitions enregistrées sur l'ensemble des modes d'accès à la nationalité française était de 44,4 %.

Le pourcentage d'étrangers qui sont devenus ou nés français sans avoir effectué aucun acte en ce sens s'est établi sur la période 1975-1986 à 36 % de l'ensemble des étrangers ayant accédé à la nationalité française.

Seuls 36 % de l'ensemble ont, sur la période 1975-1986, sollicité (naturalisations, réintégrations, déclarations de nationalité) l'accès à notre nationalité. Si l'on considère les bénéficiaires de l'article 44 comme ayant manifesté à leur majorité le souhait d'accéder à la nationalité française (en raison de la non-déclinaison par eux de notre nationalité), le pourcentage des candidats «volontaires» à notre nationalité passe de 36 à 50 %.

C. LES PROPOSITIONS DE LA MISSION EN MATIERE DE NATIONALITE

En 1986, le Garde des Sceaux proposa une réforme du code de la nationalité. Elle remettait partiellement en cause les articles 23 et 44 de celui-ci qui fondent l'attribution de la nationalité sur la base du "jus soli". Elle souleva de vives controverses.

Devant l'ampleur des réactions, le Premier Ministre créa une commission de Sages qui, dans sa composition, était représentative d'opinions et de compétences diverses. Elle était présidée par M. Marceau Long, vice-président du Conseil d'Etat, qui en fut aussi le rapporteur.

Dans la lettre de mission du Premier Ministre, il était précisé :

"- il n'a jamais été question dans l'esprit de mon Gouvernement de faire adopter des dispositions privant de leur nationalité notamment les Français musulmans de la deuxième génération, ceux que l'on nomme généralement "Beurs". Ceux qui sont français le demeureront.

- en deuxième lieu, le code de la nationalité ne saurait avoir pour objet de "réguler" les flux migratoires et encore moins d'exclure quiconque de la communauté nationale..."

La Commission de la nationalité s'acquitta de sa tâche d'une manière exemplaire qui provoqua une admiration générale. Du 22 juin 1987 au 7 janvier 1988, elle s'est réunie à 37 reprises entendant 97 personnalités.

Elle a présenté 59 propositions, publiées à la documentation française et qui sont le fruit d'une très riche réflexion.

Votre mission ne peut que s'en rapporter à elles, mais alors qu'elles sont récentes, elles paraissent être effacées de beaucoup de mémoires.

Ces propositions sont réalistes. Elles se situent à mi-chemin entre une "époque impériale" et une autre période qui verra la France s'affirmer dans l'ensemble européen. Elles tendent à ne pas freiner mais au contraire à encourager au cours des prochaines années l'acquisition de la nationalité française par les étrangers établis durablement en France. Elles améliorent les modes d'acquisition qui impliquent un choix conscient, favorable à l'intégration de l'individu. Elles affirment plus nettement les valeurs essentielles et indivisibles qui fondent la société française et façonnent son identité.

Elles présentent l'intégration comme une nécessité, ce qui correspondra à la conclusion de la mission.

Votre rapporteur s'est interrogé sur les raisons pour lesquelles un si remarquable travail n'avait pas été soumis, non pas à la ratification, mais à une discussion par le Parlement. De telles préoccupations animaient la majorité sénatoriale lorsqu'elle a tenté de précipiter le mouvement, il y a quelques mois, en adoptant un texte conforme (1).

(1) Proposition de loi tendant à réformer le droit de la nationalité, qui fut adoptée par le Sénat le 20 juin 1990 et qui était présentée par MM Charles Pasqua, Ernest Cartigny, David Hoeffel et Marcel Lucotte. Ce texte, qui actualise nombre de dispositions de notre code de la nationalité, remédie par ailleurs à une anomalie de notre droit : l'acquisition automatique, à 18 ans, de la nationalité française par des jeunes étrangers, de parents eux-mêmes étrangers, alors qu'ils ne l'ont pas souhaité ou qui seront même dans l'ignorance de cette acquisition.

Il semble que malgré le succès connu par la diffusion du rapport de M. Marceau Long, une partie de l'opinion soit restée sur la confusion créée par le projet de loi initial, alors que le rôle de la commission des Sages était de la dissiper. Elle y était parvenu.

Une autre partie de l'opinion a peut-être pensé qu'il était anormal de réduire les problèmes de l'immigration à une réforme du code de la nationalité. Telles n'étaient pas les intentions exprimées dans la lettre de mission. La commission s'en est tenue aux objectifs qui lui avaient été fixés.

Ce point de vue erroné s'est trouvé renforcé par un courant de pensée contraire, exprimant avec force qu'aucune concession n'était possible par rapport à l'identité nationale, telle qu'il la concevait.

Enfin, il existe un autre courant, qui ne fait que renforcer les craintes du précédent, selon lequel l'Etat-Nation est dépassé. Il se dilue déjà dans l'Europe et disparaîtra au profit d'espaces transnationaux.

Une discussion dans un tel climat s'avère effectivement difficile. S'il existe une matière qui ne devrait pas dépendre d'une majorité, mais d'un consensus, c'est bien celle de la nationalité.

Dans le cadre de la démarche pragmatique qui est la sienne, votre rapporteur pense que le moment est venu de discuter en même temps du code de la nationalité et de nouvelles règles sur l'immigration et l'intégration. La nationalité française n'est pas l'objectif de l'intégration, elle n'en est pas moins le moyen le plus privilégié.

Elle n'est pas une condition suffisante ainsi que le prouve l'exemple des Harkis. La situation de ceux-ci n'est pas évoquée dans le

présent rapport car ils ne sont pas des immigrés mais elle continue à interpeller la France.

Le fait que M. Marceau Long ait été désigné en qualité de président du Haut Conseil de l'Intégration paraît être de bonne augure.

On ne peut exclure de l'intégration les étrangers installés d'une manière durable sur notre sol, sous prétexte qu'ils tiendraient à conserver leur propre nationalité.

Mme Costa-Lascoux a analysé leurs motivations (1). Beaucoup ont des raisons patriotiques ou religieuses. D'autres éprouvent un sentiment d'échec que le changement de nationalité ne ferait qu'accroître. Toutes ces raisons, conscientes ou non, sont parfaitement honorables. Elles n'empêchent pas ces étrangers de considérer avec bienveillance la binationalité de leur propre descendance.

Les problèmes que pose la binationalité ont souvent été exposés. Ils concernent aussi bien les Français de souche qui sont expatriés que les jeunes Beurs, français en application des articles 23 et 44 du code de la nationalité. Contrairement aux trois Etats du Maghreb, la France n'exige pas de ses nationaux l'allégeance perpétuelle.

Les inconvénients de la double nationalité sont plus virtuels que réels. Une des deux nationalités devient prépondérante. Il est normal que ce soit celle du pays de résidence. C'est le cas de la nationalité française pour la presque totalité des jeunes franco-maghrebins.

Les exigences des Etats ne sont pas toujours en concordance avec les intérêts des individus. Les Etats du Maghreb ont eu longtemps une réaction défavorable à l'égard de ce qu'ils

(1) "L'acquisition de la nationalité française, une condition d'intégration" dans Questions de nationalité - Edition Ciemi Lharmatyan

considéraient être une "appropriation" de leurs nationaux par l'ancienne puissance coloniale. Cela explique notamment les conventions sur le service militaire, très dérogatoires aux usages diplomatiques, dont votre rapporteur a déjà proposé la suspension.

S.M. le Roi du Maroc s'est exprimé très franchement à ce propos. Il a le souci de ne pas perdre ses nombreux sujets composant la diaspora marocaine.

Il appartient aux intéressés de choisir.

La nationalité française n'est jamais imposée. Il existe des procédures pour y renoncer.

Elle a l'avantage de consacrer un lien affectif. Elle procure à l'étranger une garantie de ses droits de séjour. Débarrassée des incapacités temporaires qui longtemps l'ont limitée, elle l'autorise à participer à la vie publique comme électeur ou candidat à des fonctions politiques.

Elle lui ouvre aussi une parfaite communauté de destin avec les ressortissants de la CEE.

Peut-être des solutions interviendront-elles pour apaiser les craintes des immigrés au sujet de leur place dans le nouvel espace européen ? Il est douteux qu'ils parviennent avant longtemps à l'exercice de droits identiques à ceux des nationaux.

En ce qui concerne une éventuelle harmonisation des lois régissant la nationalité dans l'Europe des Douze, le problème relève de la quadrature du cercle. L'Allemagne s'en tient à des critères ethniques. Les populations qu'elle est disposée à accueillir sont celles qui relevaient de sa souveraineté dans les limites du Grand Reich de 1939, si ce n'est de 1940. Les mêmes conceptions appliquées à la France lui permettraient, à condition qu'il y consentent, de recouvrer quelques huguenots hollandais, des canadiens français, ou

des belges de Wallonie. La large ouverture française sur le plan de la nationalité fait partie de l'identité de la France, elle est spécifique à notre pays, et inconciliable avec d'autres conceptions.

Peut-on demander plus à la France ?

C'est ce que font des âmes généreuses qui souhaitent l'établissement d'un stade intermédiaire entre l'appartenance à une nation étrangère et la nationalité du pays d'accueil. Il s'agit de la citoyenneté.

"Le racisme se nourrit profondément de toutes les inégalités et, en particulier, de cette différence de statut dans la société qui fait que, à impôt égal, certains sont citoyens et pas d'autres". (Président Yves Jouffa).

"La véritable garantie des Droits de l'Homme, c'est la reconnaissance des droits du citoyen". (Madame Danièle Lochak).

A cette conception peut être opposée la clarification que la nationalité française apporte en matière de statut personnel.

Il n'est pas dans les intentions de votre rapporteur de s'étendre sur la polygamie interdite en Tunisie, marginale en Algérie et au Maroc, répandue dans l'Afrique subsaharienne. Pas davantage il n'évoquera les violations des droits de la femme inscrites dans les lois de pays avec lesquels la France a des liens profonds.

L'intégration justifie des efforts, des concessions, mais à condition de ne pas enfreindre l'ordre public qui résulte des lois que la France s'est donnée.

La pratique de la religion islamique a droit de cité dans notre pays, par contre, il faut reconnaître que le droit positif qui en est issu constitue un obstacle sérieux à l'intégration.

Là encore, dans le respect des convictions de chacun, il faudrait que les étrangers soucieux d'intégration fassent un choix.

Votre rapporteur ne croit pas utile que la mission ouvre un débat sur le vote des étrangers aux élections locales. La situation est sans doute évolutive, mais il s'en tient à ce sujet aux déclarations du Président de la République et du Premier Ministre.

Il est toujours utile que l'administration municipale informe ses administrés, recueille leurs suggestions, les fasse participer à ses décisions, mais les sénateurs savent peut-être mieux que d'autres combien les élections municipales dans les villes ont un caractère politique. La mission a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt des expériences qui se poursuivent à Mons en Bareuil et à Amiens, ainsi qu'aux Ulis et en d'autres communes. Leurs responsables considèrent qu'il s'agit d'un moyen privilégié d'intégration. La mission ne peut que souhaiter l'emploi de toutes les formes possibles de dialogue.

CONCLUSION

L'immigration est ressentie par les Français comme l'un des problèmes de société les plus importants de notre époque. Il les divise. Ils ne sont pas satisfaits de ce qu'ils découvrent alors que leur attention aurait dû être depuis longtemps alertée. Beaucoup d'entre eux sont inquiets du destin de leur Nation. Ils savent plus ou moins que la France est une sorte de miracle où l'harmonie des paysages rejoint celle des populations. Ils craignent depuis toujours les invasions, alors qu'ils en ont tant absorbées. Ils savent que selon un dicton allemand, le comble du bonheur est d'être "heureux comme Dieu en France". Malgré les récriminations permanentes qu'ils expriment sur leur propre sort, ils aimeraient ne pas avoir à le partager.

Le Sénat, émanation des collectivités territoriales de la République qui, à travers les siècles et les terroirs, ont fait la Nation française, a souhaité prendre part au large débat ouvert à ce sujet.

A la manière qui lui est habituelle, il a désigné une mission d'information. Elle a été composée à la proportionnelle de ses groupes politiques et des commissions qui expriment ses compétences. Cette mission a procédé à de longues et nombreuses investigations. Elle a voulu porter sur la situation un regard objectif qui soit détaché des dogmes et des idées reçues. Elle a eu la préoccupation de l'avenir.

Tout au long des travaux de la mission, votre rapporteur a utilisé le terme "immigrés" en en déplorant l'usage. Il s'était expliqué au préalable sur la difficulté de se satisfaire de la distinction entre Français et étrangers. Il n'ignore pas cependant la charge péjorative du mot. Il fait mal à ceux et celles auxquelles il est appliqué. Il renvoie à une appartenance ethnique. Les enseignants perçoivent la sensibilité de leurs élèves à ce sujet. "Blaise, d'origine congolaise mais né en France, affirme fortement, alors que ses camarades se plaignent de l'emploi du terme à leur égard, "Moi, je ne suis pas un immigré..."

Ces enfants deviendront pour la plupart français et au fil des unions qu'ils contracteront, seront à l'origine de lignées françaises.

Avant que le terme "immigrant" soit, à nouveau, couramment employé, celui d'immigré a encore devant lui une longue carrière, et nous continuerons à l'utiliser car il appartient au langage commun.

A l'issue de ses travaux, la mission se trouve devant trois hypothèses ou scénarios concernant le sort des immigrés hors C.E.E. Ils sont les suivants :

Scénario A : Le retour

L'immigration est ancienne. A la précarité a succédé la stabilité. Les immigrés, quel que soit leur âge ou leur sexe, préfèrent vivre en France plutôt que dans leur pays d'origine. Nous avons vu l'échec flagrant de l'aide au retour, confirmé par les derniers chiffres publiés. Nous avons constaté également les difficultés d'exécuter les décisions d'éloignement du territoire national, cela malgré des relations diplomatiques harmonieuses avec les pays d'origine.

Imaginer un retour massif de familles dans lesquelles les enfants sont très souvent français, relève de l'illusion. Il n'est pas normal d'entretenir celle-ci dans l'opinion publique.

A supposer qu'un régime autoritaire soit porté au pouvoir par une aberration collective, il ne pourrait pas procéder matériellement au renvoi de centaines de milliers de personnes sans déclencher une guerre civile.

La France, contrairement au Koweït, n'est pas entourée de déserts où puissent se perdre de longues files de réfugiés avant qu'ils soient pris en charge par des organisations humanitaires.

On méconnaît également l'importance des retours de ceux qui sont repartis dans leurs pays, notamment les jeunes, et qui se sont sentis rapidement "orphelins de la France".

Ce raisonnement s'applique à la situation telle qu'elle est, à la suite d'incohérences, et de malentendus réciproques. Dans le cadre d'une législation claire, permettant un contrôle réel des flux et reflux et, dans le respect des droits actuellement acquis, les autorisations de séjour devraient correspondre à des "projets" temporaires ou permanents, soumis à vérification.

Scénario B : La reconnaissance de communautés ethniques

Au cours de sa longue histoire, la France a bénéficié dans l'Empire Ottoman du régime des capitulations, et en Chine de celui des concessions. On pourrait imaginer un renversement de situation. Il s'agirait de reconnaître une certaine autonomie aux enclaves qui existent d'ores et déjà sur le territoire national, et dont les "bandes" sont une vivante illustration.

Une politique de "containment" pourrait être facilement conduite. Elle aboutirait à une ségrégation dont l'Afrique du sud ne veut plus. Il serait facile de trouver au sein des communautés concernées des leaders qui prendraient la responsabilité de la gestion de grands ensembles, fruits des décisions d'une administration qui a été inconsciente du poids de l'avenir.

Le Royaume Uni s'est engagé partiellement dans cette voie, après avoir adopté une nationalité à plusieurs degrés. Cela lui était rendu facile par le fait qu'il a bénéficié de la fuite des cerveaux de ses anciens territoires. La notion de commonwealth permet en outre une représentation au Parlement des minorités raciales.

La République française est une et indivisible. Nos compatriotes ont le souvenir des guerres de religion. Ils ont été affectés par la dramatique réalité libanaise. Il ne semble pas qu'ils soient mûrs pour de telles solutions.

Le souci de l'indépendance nationale ne permet pas non plus de partager le pouvoir, même local, avec des puissances étrangères dont on admet par contre l'action sur le plan culturel.

Votre rapporteur pense que tout ce qui concerne l'ex-territorialité est à rejeter. A son point de vue, l'étranger qui n'accepte pas cette règle du jeu élémentaire, n'a plus sa place sur le territoire national.

Cela n'exclut pas la reconnaissance des racines profondes de chacun, la population de la France reste hétérogène dans ses origines, mais son épanouissement ne peut s'inscrire que dans l'unité nationale.

Scénario C : L'intégration

Elle est à la fois une situation de fait et une volonté exprimée par une politique.

Sa définition est complexe. Elle a un contenu dynamique. En un mot, on peut dire qu'elle est le contraire de l'exclusion.

L'étranger n'est plus à côté ou en face de la société d'accueil, il est dedans le plus pleinement possible.

Avant de se transformer, l'immigration a d'abord été collective. On a ignoré l'individu, avec son aventure personnelle, ses drames et ses espérances, dans un troc d'Etat à Etat, dont la main-d'oeuvre constituait un élément. L'intégration ne peut être qu'individuelle.

Les maires l'ont bien compris dans la politique d'accueil personnalisée que beaucoup d'entre eux ont mis en oeuvre. Cette individualisation n'est plus à expliquer aux travailleurs sociaux, aux

enseignants, ni aux associations dont le morcellement correspond à une mosaïque de besoins différents.

La politique de l'intégration ouvre une réflexion sur une action sociale à l'égard d'une population défavorisée dont les immigrés représentent un sous-ensemble.

Elle repose sur une double reconnaissance, celle de la France par l'immigré et celle de l'immigré par la France. Elle doit être l'expression d'un désir partagé, d'un respect mutuel.

Le choix de ce scénario exclut catégoriquement les deux autres. L'évidence s'impose, le seul scénario possible et souhaitable est l'intégration. Nous avons évoqué les deux autres pour marquer les limites du choix à opérer, et éviter regrets et nostalgies.

Comment d'ailleurs faire un autre choix alors que la moitié du chemin est parcourue. Pour l'autre moitié, le Gouvernement a organisé des structures. La mission a elle-même tout au long du rapport présenté des suggestions.

Les oeuvres humaines se réalisent mieux lorsqu'on leur fixe un terme dans le temps. Un délai de cinq ans pour liquider la situation actuelle héritée de beaucoup d'erreurs et d'imprévision serait raisonnable. Compte tenu des nouvelles règles qui devront intervenir sur l'accueil et le séjour des étrangers, les structures actuelles doivent avoir un caractère provisoire.

Accorder à ces structures le caractère d'institutions permanentes de la République serait miser sur l'échec du statut de l'immigrant que le présent rapport a décrit à larges traits dans quelques uns de ses développements.

Le statut de l'immigrant

La mission, au cours de ses travaux, n'a pas cru devoir se réfugier dans les anathèmes et les pétitions de principe. Pour les nombreux motifs qu'elle a exposés, il y aura toujours des étrangers qui viendront s'installer en France. Même s'il déplaît, il faut parler le langage de la vérité. Ce langage est aussi celui de la raison et de la fermeté.

L'élaboration de nouvelles règles exige la reconnaissance de nouveaux pouvoirs qu'il s'agisse du Parlement ou des maires. Elle appelle à une vision réaliste des intérêts de la France.

Parlement

Nous payons aujourd'hui les conséquences d'une politique au jour le jour. Le Parlement doit être associé directement aux responsabilités, sans que cela dépende du bon plaisir du Gouvernement.

Il serait souhaitable qu'intervienne une réforme constitutionnelle. Les constituants de 1958 croyaient en la communauté, ils ne pouvaient prévoir l'importance future des phénomènes migratoires.

Il est proposé que soit inséré après l'alinéa 13 de l'article 34 de la Constitution un alinéa nouveau ayant pour objet d'inclure dans le domaine de la loi les principes fondamentaux...

... "de l'accueil et de l'installation des étrangers sur le territoire de la République, et des sujétions particulières susceptibles de leur être imposées pour le maintien de la cohésion nationale..."

Les lois intervenant dans le cadre de l'application de cet article devraient avoir le caractère de lois organiques.

Le Parlement est représenté dans de nombreux organismes extra-parlementaires, aucun d'eux n'a pour objet la gestion ou le contrôle des problèmes d'immigration ou d'intégration.

Il serait utile d'instituer ce type de représentation en prévoyant la nomination de représentants des deux Assemblées au conseil d'administration d'organismes tels que le Fonds d'action sociale, le Haut comité à l'intégration, etc...

L'immigration est devenue une donnée fondamentale des structures démographiques de la France contemporaine. En tant que telle, elle pourrait être incluse dans le domaine de compétence de la délégation parlementaire pour les problèmes démographiques, créée en 1979 pour étudier l'incidence de l'I.V.G.

A cette fin, pourrait être introduit dans l'article 13-III de la loi du 31 décembre 1979 un alinéa supplémentaire faisant entrer au nombre des sujets dont la délégation informe les assemblées : "l'incidence sur la démographie française de l'immigration et de la présence d'étrangers sur le territoire de la République".

Maires

Nous avons vu à quel point ils sont concernés par l'immigration et l'intégration.

Nous avons évoqué les moyens financiers supplémentaires dont les plus concernés devraient disposer.

Les dispositions relatives au certificat d'hébergement doivent être revues, mais au-delà se pose le problème d'une coopération plus complète avec l'Etat, qui suppose de nouveaux pouvoirs reconnus aux élus.

Ils devront être associés aux projets auxquels serait subordonné l'accès des nouveaux immigrants. Il ne faut pas renouveler l'erreur de concentrer ceux-ci aux mêmes endroits. La France dispose d'un espace suffisant pour des répartitions conformes à l'intérêt général.

Une vision réaliste du futur

Dans le passé, le mélange des genres a produit de fâcheuses conséquences. On devra distinguer très précisément à l'avenir entre les réfugiés politiques, au sujet desquels la mission a exprimé un point de vue, et les autres immigrants.

Les contrôles à l'entrée devront être renforcés, et les décisions d'éloignement du territoire exécutées.

L'accès des immigrants devra être subordonné, nous le répétons, à l'acceptation d'un projet précis et vérifié.

La France qui n'est plus un pays d'immigration n'est pas tenue de faire plus que les pays d'immigration.

Un professeur australien posait récemment cette question dans son propre pays "l'immigration doit-elle servir à l'Australie ou l'Australie doit-elle servir à l'immigration ?"

Notre interrogation est identique.

Nos amis américains se sont aperçus que seulement 3 % des visas sont accordés à des "cerveaux", il est question de porter ce taux à 50 %.

Mortimer Zuckerman auteur d'un article à ce sujet dans Us News and Report (1) rappelle le poème d'Emma Lazarus qui figure sur le socle de la statue de la Liberté et qui dit en substance "Amenez-moi vos pauvres, vos masses qui aspirent à respirer librement". Il propose d'y ajouter : "et vos gens instruits et énergiques,

(1) "Courrier International" 14.11.1990

scientifiquement et techniquement doués, tous ceux qui veulent travailler dur".

La France ne doit pas être recherchée seulement pour les avantages sociaux qu'elle procure.

*

La compétition mondiale est telle que la France doit se protéger. Son intégration dans l'Europe l'oblige à avoir une politique d'immigration parfaitement claire et qui soit élaborée avec l'entier concours de la représentation nationale. Celle-ci n'ignorera pas l'enrichissement que peuvent procurer à notre pays les apports d'autres cultures. Elle ne perdra certainement pas de vue que la vocation de la France se situe dans l'Universel.

TRAVAUX DE LA MISSION

Sous la présidence de M. Jean Chérioux, président, la mission commune d'information chargée d'étudier les problèmes posés par l'immigration en France et de proposer les éléments d'une politique d'intégration a examiné, le mardi 27 novembre 1990, le projet de rapport présenté par M. Jacques Thyraud, rapporteur.

M. Jean Chérioux, président, a tout d'abord rendu hommage au travail très complet accompli par le rapporteur en relevant que le projet de rapport était composé de deux parties : la première concernant la description des problèmes de l'immigration, la seconde touchant à l'intégration des populations immigrées.

Après avoir, à son tour, rendu hommage à l'action du président et des membres de la mission qui lui ont apporté une assistance précieuse, M. Jacques Thyraud, rapporteur, a déclaré qu'il avait reçu 20.000 réponses au questionnaire adressé à tous les maires de France sur les problèmes rencontrés en matière d'immigration.

M. Jacques Thyraud, rapporteur, a brossé un historique de l'immigration en France, en rappelant notamment que la logique de l'Etat-nation ne s'était imposée qu'avec la Révolution française. Il a aussi relevé que notre pays s'était doté d'un modèle d'immigration fondé sur la régularisation des entrées, la non-discrimination entre les races ou les religions et enfin l'intégration.

Il s'est demandé si le concept d'Etat-nation n'était pas appelé à se voir substituer, à l'avenir, d'autres concepts tels que les espaces transnationaux.

Après avoir mis l'accent sur les difficultés de définir la notion même d'immigré, M. Jacques Thyraud, rapporteur, a indiqué que l'évaluation numérique de cette population différait selon les modes de calcul. Le rapporteur a constaté qu'en tout état de cause, la question de l'immigration se posait avec le plus d'acuité localement, dans certaines régions, dans certaines villes de ces régions et plus particulièrement dans certains quartiers de ces villes.

Relevant qu'en 1990 l'apport démographique des immigrés d'origine européenne restait prépondérant dans notre pays, le rapporteur a souligné que les politiques nationales d'immigration avaient des conséquences, parfois douloureuses, sur le plan local.

Il a appelé de ses vœux une revalorisation des travaux et des études effectués par l'Institut national des études démographiques. Il a fait observer, à cet égard, que la France avait vu sa population doubler depuis la fin du XVIII^e siècle (de 26 à 55 millions d'habitants) tandis que la population de la Grande-Bretagne sextuplait durant la même période, alors que sa superficie est inférieure de moitié.

M. Jacques Thyraud, rapporteur, a encore mis l'accent sur les effets migratoires du développement continu des transports internationaux ainsi que sur la crise démographique et économique des pays de l'Afrique sub-saharienne et de ceux de l'Afrique du Nord.

Soulignant que certains pays d'émigration tels que l'Italie (5 millions d'Italiens vivent encore actuellement à l'extérieur de leurs frontières) étaient à leur tour devenus pays d'immigration, M. Jacques Thyraud, rapporteur, a estimé qu'en la matière la France n'était plus en mesure de «faire mieux» que des pays tels que le Canada ou l'Australie qui se présentent comme des pays d'immigration.

Evoquant la législation applicable en matière d'entrée et de séjour en France, le rapporteur a déclaré que le droit commun fondé sur l'ordonnance du 2 novembre 1945 était devenu résiduel dans son application, compte tenu de la construction européenne, d'une part, et des très nombreuses conventions bilatérales qui nous lient aux principaux pays pourvoyeurs de main d'œuvre, d'autre part. A cet égard, M. Jacques Thyraud, rapporteur, a évoqué les accords de Schengen ainsi que certaines dispositions conventionnelles en matière de sécurité sociale ou de service militaire pour les binationaux.

M. Jacques Thyraud, rapporteur, a estimé que les grandes questions liées à l'immigration devraient désormais relever du Parlement. Il s'est, sur ce point, déclaré favorable à l'adoption d'un véritable statut de l'immigrant permettant une sorte de gestion a priori du problème. Pour le rapporteur, l'installation en France de l'immigré doit correspondre à un besoin économique ou social de notre pays et être précédé d'une procédure préalable.

Le rapporteur a ensuite évoqué un certain nombre de mesures pratiques qui devraient pouvoir remédier aux lacunes constatées dans le dispositif relatif à l'entrée et au départ des étrangers : compostage des passeports, exécution effective des départs forcés, identification des étrangers menacés d'une mesure de reconduite, refonte du régime du certificat d'hébergement avec notamment la

mise en oeuvre éventuelle d'une responsabilité pénale de l'«hébergeant» en cas de non-respect de la réglementation.

Evoquant la question du droit d'asile, M. Jacques Thyraud, rapporteur, a souligné que le délai d'instruction des demandes d'asile avait récemment été porté de trois ans en moyenne à trois mois. Le rapporteur a jugé souhaitable de réduire le nombre des préfectures habilitées à recevoir les demandes (lesquelles devraient être formées aux postes frontières ou dans les gendarmeries), d'interdire aux demandeurs d'exercer une activité professionnelle pendant l'instruction de leur dossier, et enfin d'héberger les intéressés jusqu'à la décision de l'O.F.P.R.A. ou de la commission des recours.

Abordant le problème de l'intégration des immigrés, M. Jacques Thyraud, rapporteur, a souligné que beaucoup d'immigrés, notamment parmi les plus jeunes, considéraient l'intégration comme chose faite et appelaient désormais de leurs vœux une certaine promotion au sein de la société française. Après avoir constaté l'échec de la politique des «retours» le rapporteur a évoqué les divers secteurs d'activité employant les populations immigrées. Là où il y a du travail, a-t-il souligné, il n'y a pas de problème d'intégration.

M. Jacques Thyraud, rapporteur, a estimé que la formation professionnelle constituait le fond du problème de l'insertion des immigrés en relevant que de très nombreux étrangers étaient déjà commerçants indépendants,. Ils contribuent ainsi à l'existence d'un commerce de proximité très utile pour tous les Français. D'autres encore ont créé des entreprises.

Le rapporteur a jugé que la modification de l'article 57 du code civil relatif au changement de prénom en cas d'intérêt légitime pourrait faciliter dans de nombreux cas l'insertion professionnelle de jeunes immigrés. Dans le même souci, il a plaidé pour un renforcement de la présence des Français issus de l'immigration dans l'administration voire dans le gouvernement.

Evoquant le travail clandestin, le rapporteur s'est déclaré favorable à la création d'un office interministériel qui, au même titre que l'office habilité à lutter contre le trafic de stupéfiants, pourrait contribuer à régler un problème qui concerne, selon lui, quelques 200.000 personnes. A cet égard, le rapporteur a rappelé que la régularisation de 1981 avait bénéficié à 130.000 personnes, 30.000 autres étrangers, selon les estimations, ayant préféré ne pas se déclarer.

Mettant l'accent sur la nécessité d'identifier les intéressés, M. Jacques Thyraud, rapporteur, s'est déclaré plutôt favorable à une régularisation non pas générale mais par secteurs, en fonction des besoins de l'économie, des immigrés actuellement en situation irrégulière.

Abordant le domaine de l'enseignement, fondamental pour l'intégration, le rapporteur a tour à tour évoqué la nécessité d'assurer une meilleure répartition géographique des élèves étrangers entre les établissements scolaires, de réformer et renforcer les classes pour non-francophones, de diversifier les langues vivantes enseignées dans le second degré, de renforcer l'instruction civique, l'histoire et le français dans les programmes scolaires et d'assurer le respect intégral de la neutralité dans les cours de l'enseignement public. Il a également évoqué la possibilité de créer des établissements privés musulmans.

Le rapporteur a ensuite indiqué que la protection sociale des immigrés donnait lieu à d'abondants commentaires souvent éloignés d'une réalité complexe et difficile à appréhender, des conventions internationales venant s'ajouter à une réglementation nationale très élaborée. Il a souligné la difficulté de dresser un bilan financier de la protection sociale des immigrés, tout en estimant que selon les prestations, la situation pouvait être radicalement différente. Ainsi, l'apport des immigrés en matière de cotisations de retraite compense très largement les prestations qui leur sont versées. En revanche, de par leur taille et leur niveau de ressources, les familles immigrées bénéficient d'une large part des prestations familiales.

Le rapporteur a souhaité que l'attribution de toute prestation sociale soit subordonnée à la production d'un titre de séjour régulier. Il s'est prononcé pour l'édiction de modalités particulières en ce qui concerne l'attribution des prestations versées sans contrepartie contributive. Il a souligné la nécessité d'améliorer la connaissance statistique de la protection sociale des étrangers et de réformer l'article 47 du code civil, qui n'apporte pas de garantie suffisante en matière d'état civil des étrangers. Il a également souhaité que certaines conventions bilatérales de sécurité sociale soient renégociées. Enfin, il a estimé que les moyens des collectivités territoriales confrontées à la présence de fortes minorités étrangères devaient être renforcés, notamment sous la forme d'une dotation spécifique tenant compte des efforts à réaliser en matière d'action sociale et d'intégration.

Le rapporteur a ensuite évoqué la grande diversité des associations intervenant dans le domaine de l'immigration et il a souhaité que le fonds d'action sociale (F.A.S.) soit beaucoup plus sélectif dans l'attribution de subventions, un trop grand nombre

d'entre elles étant actuellement automatiquement reconduites d'une année sur l'autre.

En matière d'urbanisme, le rapporteur a déploré les erreurs commises il y a plusieurs décennies, tout en rappelant les contraintes qui avaient justifié l'édification de cités sans âme. Il s'est félicité du changement radical opéré depuis, notamment à travers la politique de développement social des quartiers. Il a toutefois préconisé une réforme des aides du F.A.S. en matière de foyers et une plus grande cohérence entre les différentes interventions de l'Etat en faveur du logement des immigrés.

Le rapporteur s'est ensuite penché sur les problèmes de délinquance en évoquant les phénomènes de "bandes" qui apparaissent de manière inquiétante dans de nombreuses cités. A cet égard, il a souhaité que des sanctions soient édictées, notamment sous la forme de peines d'intérêt général, qui pourraient être exécutées en milieu rural. Il a rappelé que près de 30 % de la population pénitentiaire était constituée d'étrangers.

Abordant les questions religieuses, le rapporteur a estimé que l'on ne pouvait méconnaître la place de la religion musulmane dans notre pays.

Il a ensuite rappelé le travail effectué par la commission présidée par M. Marceau Long en vue de réformer le code de la nationalité et a déploré qu'aucun débat au Parlement ne l'ait prolongé. Il a souhaité la mise en oeuvre de la plupart des conclusions qui avaient été émises par cette commission.

En conclusion, le rapporteur a estimé qu'à l'issue de ses travaux, la mission se trouvait devant trois hypothèses concernant le sort des immigrés. Il a écarté deux d'entre elles, à savoir le retour au pays d'origine, qui est irréaliste et la reconnaissance de communautés ethniques, et a estimé que l'intégration était la seule voie offerte à notre pays. Il a souhaité que l'intégration s'opère sur des bases claires, dans le cadre d'un statut de l'immigrant reposant sur la reconnaissance réciproque de l'immigré et de son pays d'accueil. Il a souhaité que des objectifs à moyen terme soient rapidement définis et qu'un rôle accru soit reconnu, notamment par la Constitution, au Parlement, trop souvent tenu à l'écart des orientations de la politique d'immigration, et aux maires directement confrontés aux difficultés de l'intégration.

Après avoir salué son travail d'investigation et de synthèse, le président Jean Chérioux a remercié le rapporteur d'avoir exploré les voies concrètes d'une intégration des étrangers dans notre pays.

M. Claude Estier a estimé que le travail du rapporteur constituerait un document de référence dont les membres de la mission appartenant au groupe socialiste ont apprécié le caractère objectif. Il a marqué un certain nombre d'accords avec les propositions du rapport en ce qui concerne notamment les moyens des consulats et de la police de l'air et des frontières, la délivrance des certificats d'hébergement, les abus des demandes d'asile, la situation des clandestins et l'enseignement. Il a en revanche jugé peu réalistes certaines hypothèses émises par le rapporteur, que ce soit la renégociation des conventions franco-algériennes sur le service national des double-nationaux ou une révision constitutionnelle destinée à accroître les pouvoirs du Parlement, qui ne pourrait que déchaîner les passions. Il s'est déclaré en désaccord avec la possibilité de prévoir des modalités particulières d'attribution aux étrangers en ce qui concerne les prestations sociales non contributives. Il a souhaité que l'accent soit davantage mis sur la nécessité d'une meilleure répartition des logements sociaux entre les communes. Enfin, il a estimé qu'il était inopportun d'engager un débat sur le code de la nationalité.

Par ailleurs, M. Claude Estier s'est interrogé sur la présentation faite par les médias des actes de vandalisme qui ont suivi les manifestations lycéennes du 12 novembre dernier et a précisé que contrairement aux commentaires, les casseurs, pour la grande majorité d'entre eux, n'étaient pas des étrangers ou des français d'origine étrangère et ne venaient pas des communes de banlieue. Rappelant que la télévision s'était déplacée une journée entière à Argenteuil pour assister à un affrontement entre bandes rivales qui ne s'est finalement pas produit, il s'est vivement inquiété, ainsi que MM. Jacques Bellanger et Gérard Larcher, de certaines méthodes journalistiques qui ne peuvent qu'activer les tensions et répandre dans l'opinion publique un climat de peur.

M. Xavier de Villepin a rappelé que l'évolution des pays du Sud et des pays de l'Est ne pourrait qu'entraîner une aggravation des phénomènes d'immigration. En conséquence, il a souhaité, à la différence de M. Claude Estier, que les sujets sensibles soient traités par la représentation nationale dans le cadre du débat parlementaire, par exemple en ce qui concerne le code de la nationalité. Il a souligné l'absolue nécessité de prendre en compte la dimension européenne. Il a estimé que l'actuel régime du service militaire des double-nationaux était un obstacle à l'intégration. Il a préconisé une rigueur accrue vis-à-vis du travail clandestin et de ceux qui l'encouragent.

M. Gérard Larcher a remercié le président et le rapporteur d'avoir accompli un important travail sur le terrain, pour juger à froid et sereinement des difficultés concrètes de l'intégration. Il a estimé que l'intégration impliquait nécessairement un effacement

des spécificités propres à chaque nationalité. Il a donné des indications sur les caractéristiques des phénomènes de bandes, en estimant qu'il était possible de les utiliser à des fins positives. Il s'est déclaré favorable à un renforcement des pouvoirs des maires, notamment en matière de regroupement familial et a souhaité une répression accrue du travail clandestin.

M. Paul Masson a souligné le souci d'objectivité du rapporteur en souhaitant qu'un consensus s'établisse sur un sujet trop préoccupant pour être abandonné aux passions et aux polémiques. Il a approuvé les conclusions du rapporteur en matière de contrôle des demandes d'asile. S'agissant d'une éventuelle régularisation des immigrés clandestins, il a estimé que celle-ci ne pouvait intervenir que si nos partenaires de l'accord de Schengen en faisaient de même ; c'est une illustration de la nécessité de définir une politique européenne de l'immigration. Il a proposé que le statut de l'immigrant, applicable pour une durée déterminée dans le temps, débouche clairement sur deux voies : soit le retour, soit l'intégration, avec les droits et obligations qu'elle comporte.

M. Robert Pagès s'est félicité que la mission ait pu mesurer sur le terrain le travail accompli par tous ceux qui essaient de résoudre les difficultés de l'intégration. Il a estimé que les flux migratoires provenaient des déséquilibres de l'ordre économique international. Il s'est prononcé en faveur d'une sévérité accrue à l'égard des employeurs de main d'oeuvre clandestine. Il a souhaité que l'intégration respecte les racines de l'immigrant.

M. Louis Virapoullé a rappelé les incidences de la décolonisation sur la situation actuelle de l'immigration en France. Il a déclaré partager bon nombre des analyses du rapporteur et a souhaité la mise en place au Sénat d'une structure spécifiquement destinée à suivre les questions liées à l'immigration.

M. André Diligent a rappelé les difficultés des maires à établir les certificats d'hébergement et il a souhaité que toute demande soit refusée lorsque l'intéressé refuse de se soumettre aux vérifications nécessaires. Il a regretté la suppression du diptyque qui permettait de s'assurer du départ des étrangers en séjour temporaire.

M. Jean Delaneau a préconisé une surveillance attentive de l'utilisation des crédits du FAS, qui donne lieu à trop d'abus ; il a souligné la nécessité d'aider les pays d'émigration à se développer et a souhaité que certaines des suggestions du rapporteur soient reprises sous la forme de propositions législatives.

M. Paul Loridant s'est déclaré défavorable à la création d'écoles privées musulmanes. Il a en revanche approuvé la

proposition du rapporteur en ce qui concerne l'aide aux communes ayant une forte proportion d'étrangers.

A l'issue de ce débat, la mission a approuvé les conclusions du rapporteur, les membres des groupes socialiste et communiste de la mission s'abstenant et M. Michel Poniatowski votant contre.