

N° 60

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 1992.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1993 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

TOME VI

POLITIQUE DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTÉGRATION

Par Mme Hélène MISSOFFE

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Jacques Bimbenet, Claude Huriet, Franck Serusclat, Louis Souvet, *vice-présidents*, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Charles Descours, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Roger Lise, *secrétaires* ; Louis Althapé, José Balareello, Henri Belcour, Jacques Bialski, Paul Blanc, Marc Boeuf, André Bohl, Eric Boyer, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Jean Chérioux, Jean-Paul Delevoye, François Delga, Mme Michélie Demessine, MM. Jean Dumont, Léon Fatous, Jean Faure, Alfred Foy, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Roland Huguet, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, Simon Loueckhote, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Philippe Marini, Charles Metzinger, Mme Hélène Missoffe, MM. Georges Mouly, Louis Philibert, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Bernard Seillier, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2931, et 2946 (tomes II).

Sénat : 55 (1992-1993).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION	3
1. Audition du Ministre	3
2. Examen de l'avis	4
INTRODUCTION	9
I. AGIR SUR LES FLUX MIGRATOIRES	17
A. LES FLUX MIGRATOIRES	17
B. LES MOYENS D'UNE POLITIQUE DE MAÎTRISE DES FLUX	20
1. Un contrôle des flux migratoires à partir du pays d'origine .	20
2. Un renforcement des contrôles à l'entrée et à l'intérieur du territoire	21
3. L'incitation au retour	24
4. Une politique de coopération-développement davantage préoccupée des questions d'immigration	25
5. Les aspects européens et internationaux de la politique d'immigration	26
II. INTEGRER LES POPULATIONS IMMIGREES	29
A. LES DIFFICULTES JURIDIQUES ET CULTURELLES DE L'INTEGRATION	29
B. LA POLITIQUE D'INTEGRATION	31
1. L'accueil	31
2. L'école	32
3. L'emploi	33
4. Logement et intégration locale	37
5. Les dépenses d'intervention du FAS	39
OBSERVATIONS DE LA COMMISSION	40
ANNEXE	43

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I - AUDITION DU MINISTRE

La commission des Affaires sociales s'est réunie le jeudi 18 novembre 1992, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, pour procéder à l'audition de M. Kofi Yamgnane, secrétaire d'Etat à l'intégration, sur les crédits de son département ministériel pour 1993.

M. Kofi Yamgnane, secrétaire d'Etat à l'intégration, a répondu aux questions de Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis.

Il a tout d'abord reconnu que les instances intervenant dans la définition de la politique d'immigration était trop nombreuses, ce qui entraînait des chevauchements de compétences. Il a expliqué cette situation par les responsabilités exercées en ce domaine par trois ministères, ce qui nécessite une structure de coordination, et par l'évolution de la politique vers une maîtrise renforcée des flux migratoires, ce qui nécessite la mise en place de nouvelles instances plus adaptées. La création d'un secrétariat d'Etat spécifique est justifié par le caractère prioritaire de cette politique.

Le secrétaire d'Etat à l'intégration s'est déclaré hostile à toute politique des quotas, qu'ils soient professionnels ou par pays, pratiques qu'il a jugées à la fois compliquées ainsi que socialement et moralement difficilement acceptables.

Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis, a alors fait observer que le recours aux immigrés venait du refus par les Français d'assurer certaines tâches. Sans doute conviendrait-il de redéfinir et de revaloriser ces tâches, pour qu'elles soient mieux acceptées.

M. Kofi Yamgnane a ensuite justifié et présenté les liens existant entre les politiques d'immigration et de coopération, en insistant plus particulièrement sur l'évolution de la politique de coopération consistant à privilégier les "micro-projets" proches des habitants et susceptibles de les retenir dans leur pays.

A propos des renégociations de conventions bilatérales, qui concernent le ministère des affaires étrangères, le secrétaire d'Etat a fait part de la signature de nouvelles conventions avec des pays tels que la Tunisie, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire ou la Mauritanie,

organisant une meilleure coexistence des ressortissants de ces pays avec les règles de droit français. Certaines renégociations visent à aligner les conditions du regroupement familial sur le droit commun (Gabon). Le secrétaire d'Etat a admis que d'autres conventions seraient sans doute à revoir.

M. Kofi Yamgnane a, en outre, assuré que les ressortissants africains ne voyaient pas leur pension de retraite amputée officiellement de 25 % à la source. Le "rapport Barcu" d'où est extraite cette information fait sans doute allusion aux pertes de change.

Enfin, en réponse à une question de Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, il a rappelé les conditions dans lesquelles avait été négocié un accord avec les délégués des "Maliens de Vincennes", aux termes duquel les familles sans toit (35) seraient logées et les familles mal logées regagneraient leur logement et bénéficieraient d'un suivi social. Cet accord a été dénoncé par certaines personnes souhaitant le renégocier et n'a pu être mis en application. Lorsque la décision a été prise de reloger d'autorité les familles, il y avait plus de 800 personnes dans le campement au lieu des 388 recensées. Le secrétaire d'Etat a souligné que le véritable problème, en l'occurrence, était la pénurie de logements en Ile-de-France, alors que 70.000 familles, soit environ 200.000 personnes, sont en attente. Pour M. Kofi Yamgnane, les Maliens ne pouvaient prétendre avoir davantage de droits que les autres demandeurs de logement.

II - EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le jeudi 19 novembre 1992 sous la présidence de M. Charles Descours, secrétaire, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de Mme Hélène Missoffe sur les crédits consacrés à l'immigration et à l'intégration dans le projet de loi de finances pour 1993.

Après avoir rappelé qu'il s'agissait du premier rapport pour avis de la commission sur ce sujet, Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis, a indiqué que les crédits consacrés à cette politique relevaient de plusieurs ministères et qu'en conséquence ils n'étaient pas "individualisables". Elle a également fait remarquer que la délimitation entre les émigrés et les Français de première génération (117 000 par an) n'était pas toujours évidente, les problèmes d'intégration des seconds pouvant être plus aigus que les problèmes des premiers. Elle a précisé que l'immigration était loin d'être arrêtée puisque plus de 100 000 personnes entrent chaque année sur le territoire français pour y travailler (76 300 en 1991) ou au titre de

regroupement familial (35 626), en provenance de pays de plus en plus lointains.

Le rapporteur pour avis a ensuite détaillé les problèmes posés tant au titre du contrôle des flux que de l'intégration.

Ainsi, elle a observé que le renforcement des moyens de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) permettait désormais de statuer en moins de deux mois sur le sort des demandeurs d'asile, mais que les déboutés n'étaient pas reconduits à la frontière, sans doute par crainte du désordre que pourraient provoquer ces reconduites. L'OFPRA est donc devenu une "fabrique de clandestins" (plus de 110 000 actuellement à ce titre). Cette inertie des autorités publiques ne peut qu'encourager l'arrivée massive de nouveaux demandeurs d'asile.

Le rapporteur a également rappelé les raisons poussant les immigrés à se regrouper en communautés, citant en particulier les coutumes et la pauvreté. Mais ce phénomène de "ghettoisation", même s'il est parfois relativement toléré, comme celui des Asiatiques à Paris, est contraire à la tradition française d'intégration et peut entraîner des phénomènes de violence difficilement contrôlables, notamment parce que les structures sociales traditionnelles de ces immigrés (rôle du père ou de l'oncle par exemple) sont partiellement détruites et laissent place à des substituts (les bandes d'adolescents).

Face à cette situation, Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis, a proposé plusieurs solutions. Ainsi le renforcement des liens entre les politiques de coopération et d'immigration lui paraît essentiel. Elle a reconnu que la politique de coopération semblait s'orienter dans cette voie avec les "micro-projets" évoqués par le secrétaire d'Etat à l'intégration, mais a cependant souhaité que cette harmonisation des politiques permette plus facilement aux étudiants et aux travailleurs de retourner dans leur pays, qui en tirerait probablement un effet bénéfique en terme de développement.

Elle a également préconisé un meilleur encadrement de la politique de regroupement familial, notamment pour lutter contre des pratiques très répandues, comme la polygamie, qui génèrent des conditions de vie souvent indécentes pour l'ensemble de la famille.

Pour Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis, il est préférable d'assimiler les immigrés déjà sur le territoire, plutôt que d'en accepter d'autres. C'est pourquoi elle s'est interrogée sur l'opportunité de maintenir la carte de résident de dix ans, considérant qu'une autorisation plus courte éviterait notamment le regroupement

familial, qu'il serait indécent de refuser lorsque les étrangers s'installent en France pour une longue durée.

Cette politique d'immigration devrait également être menée en concertation avec la politique d'aménagement du territoire afin d'éviter les trop grandes concentrations d'immigrés sur quelques régions.

Le rapporteur pour avis a également rappelé la confusion des structures d'études et de décisions déjà évoquée lors de l'audition de M. Kofi Yamgnane, secrétaire d'Etat à l'intégration, ainsi que le rôle de la France dans l'élaboration d'une législation européenne en la matière. Constatant que ces dispositions ne faisaient pas l'unanimité des Douze, certains pays ayant une tradition ancienne d'émigration, Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis, s'est félicitée du report de la mise en application de l'Accord de Schengen jusqu'à ce que soient mis en place des dispositifs efficaces de contrôle.

Enfin Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis, s'est interrogée sur l'opportunité de créer un grand ministère de la Population, et a insisté sur la nécessité de renégocier les conventions bilatérales contraires à nos traditions. En conclusion elle a souhaité que la politique d'immigration et d'intégration soit humaine, juste et stricte. Puis constatant qu'il n'y avait pas actuellement de politique traitant de l'ensemble des problèmes de l'immigration, elle a proposé de rejeter les crédits consacrés à l'immigration et à l'intégration.

Au cours du débat qui a suivi, M. Charles Metzinger s'est félicité de ce que le débat sur l'immigration, tel qu'il est envisagé par le rapporteur pour avis, ne porte que sur des différences de philosophie et non sur des considérations politiciennes. Il a cependant regretté que la proposition du rapporteur pour avis ait été de rejeter les crédits, alors que la politique du secrétariat d'Etat méritait d'être encouragée. Il a demandé des précisions sur les demandeurs d'asile.

M. Pierre Louvot, comprenant l'attrait de la France aux yeux des immigrés, a cependant souhaité que les nouveaux arrivants adhèrent volontairement aux règles de la société, faute de quoi des rejets peuvent apparaître.

M. Jean Madelain a insisté sur l'importance des liens que doit avoir la politique d'immigration avec celle de la coopération, afin que les habitants des pays d'émigration aient moins de raisons de s'expatrier. La politique de coopération doit donc être, selon lui, plus sélective et plus poussée.

En réponse, Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis, a précisé que les demandes d'asile avaient été de 46 784 en 1991. Elle a en outre observé qu'un immigré pouvait faire vivre une trentaine

de personnes dans son pays d'origine, ce qui permettait de mesurer la tâche à accomplir pour aider ces pays à se développer. En conclusion, elle a insisté sur le fait que si la France doit se préoccuper du sort des populations immigrées, inversement celles-ci doivent savoir que la législation doit être respectée et appliquée.

La commission a suivi les conclusions de son rapporteur et a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du budget des affaires sociales et de l'intégration consacrés à l'immigration et à l'intégration.

Mesdames, Messieurs,

La commission des affaires sociales a décidé, le 14 octobre 1992, de créer un avis budgétaire sur l'immigration et l'intégration. Il lui a semblé, en effet, que la politique d'immigration et d'intégration avait trop de spécificités sociales pour n'être traitée qu'incidemment, lors de l'examen des budgets traditionnels, tels que l'action sociale, le travail et l'emploi, la formation, les affaires étrangères, voire la justice et la police. Le fait que l'immigration fasse régulièrement la Une de l'actualité et qu'elle constitue un élément majeur du débat politique justifierait encore plus, s'il en était besoin, l'attention que souhaite porter votre commission sur cette question.

Ce faisant, votre commission n'aura garde d'oublier que si l'on peut parler d'une politique de l'immigration et de l'intégration, sa mise en oeuvre ne repose pas sur un seul ministère, ni ne dispose de crédits spécifiques : celle-ci relève en effet de multiples actions qui, souvent, ne lui sont pas propres, à l'échelon national ou local, où interviennent de nombreuses structures publiques ou privées. De même, s'il y a bien une coordination de cette politique par le secrétariat d'Etat à l'intégration, le fait qu'elle soit définie et concrétisée par un comité interministériel pour l'intégration, de création récente (1990), met en évidence la nécessité de prendre en compte des impératifs gouvernementaux qui peuvent parfois se révéler contradictoires : ainsi en est-il de la nécessaire maîtrise des flux migratoires au regard de certaines conventions bilatérales. Retracer la politique d'immigration et d'intégration n'est donc pas chose aisée car elle n'est pas aisément décelable.

Que peut être, dans ces conditions, un premier avis budgétaire ? Certes, le sujet a déjà été abordé par le Sénat à plusieurs reprises, à l'occasion de l'examen de propositions de loi (cf. notamment le rapport n° 64, 1991-1992) ou dans le cadre d'une mission d'information présidée par M. Jean Chérioux qui a formulé,

sous la plume de son rapporteur, M. Jacques Thyraud, de nombreuses propositions de fond (Rapport d'information n° 101, 1990-1991). Aussi cet avis budgétaire, nécessairement bref, s'attachera-t-il à cerner plus précisément les contours d'une politique qui paraît à certains égards mal assurée, pour essayer d'en dégager les contraintes et de tracer quelques perspectives à court terme. La périodicité annuelle de cet examen paraît d'autant plus utile que le contexte est particulièrement évolutif : la mise en place progressive d'un espace sans frontières en 1993, le relais pris, ou susceptible de l'être, par la Communauté européenne sur de nombreuses actions jusqu'à présent exercées par l'Etat, la mise en place progressive de l'Accord de Schengen, laissent planer des incertitudes alors même que dans de nombreux pays, à l'est comme au sud, les inquiétudes et surtout la dégradation des conditions de vie sont telles qu'une forte émigration est à prévoir quand elle n'est pas déjà en cours.

Même si la France a, traditionnellement, été un pays d'accueil quand la plupart de ses partenaires européens sont ou ont été des pays d'émigration, il existe actuellement un assentiment presque général sur la nécessité de contrôler les flux migratoires et de limiter le nombre d'entrées des immigrants sur notre territoire. Que pourrait devenir, ou que devrait devenir cette politique, notamment dans le contexte juridique européen en cours d'élaboration, face aux récentes données de l'immigration ? Répondre à cette question, telle est l'ambition, non de ce premier avis budgétaire, mais de cette réflexion annuelle à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances.

Cependant, avant d'examiner les deux axes de toute politique d'immigration : l'action sur les flux migratoires et la politique d'intégration, il paraît nécessaire de rappeler quelques chiffres.

Chiffres et définitions

L'INSEE a publié en juillet 1992 les résultats du recensement de la population étrangère en France : en 1990 on comptait 3,597 millions d'étrangers (1) dont 2,870 millions nés hors de France et 738 000 nés en France ; entre 1982 et 1990 la population étrangère aurait augmenté de 80 000 personnes, soit 2 %.

Les immigrants (2) étaient 4,2 millions en 1990 dont 1,3 million de Français et 2,9 millions d'étrangers. Entre 1982 et 1990, le nombre des immigrants a augmenté de 130 000, ce qui, compte

(1) Personnes résidant en France, nées ou non en France, déclarant ne pas avoir la nationalité française.

(2) Personnes nées hors de France métropolitaine, étrangères ou françaises par acquisition.

tenu des décès survenus au cours de cette période, correspond à 480 000 entrées nettes, soit 60 000 par an en moyenne.

Pour les seuls immigrés de l'Europe des Douze (1,8 million dont 1,039 million d'étrangers et 740 000 Français par acquisition), le nombre d'entrées nettes entre 1982 et 1990 est de 40 000. En 1990, 1,091 million de ressortissants d'un pays de la CEE sont âgés de 18 ans et plus, dont 495 000 Portugais, 232 180 Italiens et 194 370 Espagnols. 87 % vivaient déjà en France en 1982.

Ainsi, l'excédent migratoire (+ 480 000) est essentiellement dû aux immigrés extérieurs à la Communauté (+ 440 000), dont l'origine est de plus en plus lointaine : les étrangers originaires du Maghreb ont peu augmenté (- 51 000 Algériens mais + 68 000 Marocains), tandis que les étrangers du reste du monde (hors Europe et Maghreb) sont passés de 15 % en 1982 à 22 % en 1990, dont un quart de Turcs. Aucune autre nationalité ne représente plus de 1 % du total. 45 % viennent d'Afrique et 40 % d'Asie.

Le nombre total de Français par acquisition nés hors de France est passé de 1,168 million en 1982 à 1,309 million en 1990, dont 57 % en provenance de l'Europe des Douze (63 % en 1982), 15 % de l'Europe hors CEE et 29 % des autres pays.

FRANCAIS, ETRANGERS ET IMMIGRES RESIDANT EN FRANCE METROPOLITAINE

(chiffres des recensements de 1982 et de 1990)

	Français de naissance et Français par acquisition nés en France 51,76 millions en 1990 (49,42 millions en 1982)	Ensemble des Français : 53 millions en 1990 (50,6 millions en 1982)
Ensemble des immigrés : 4,1 millions en 1990 (4 millions en 1982)	Français par acquisition nés hors de France 1,29 million en 1990 (1,17 million en 1982)	
	Etrangers nés hors de France 2,84 millions en 1990 (2,85 millions en 1982)	Ensemble des étrangers : 3,6 millions en 1990 (3,7 millions en 1982)
	Etrangers nés en France 0,74 million en 1990 (0,83 million en 1982)	

Population totale : 56,6 millions en 1990 (54,3 millions en 1982)

Source : LE MONDE du 26 septembre 1991

On estime à 117 000 le nombre de personnes ayant acquis, en 1991, la nationalité française dont environ 72 000 par l'effet d'une procédure formelle (décret ou déclaration) entraînant en outre un "effet collectif" d'acquisition de la nationalité française par les enfants, 20 000 (estimation) au titre de l'article 23 du code de la nationalité française (enfants nés en France dont un des parents est lui-même né en France) et 25 000 (estimation) au titre de l'article 44 du code de la nationalité française (enfants nés en France de parents étrangers mais ayant une résidence en France depuis cinq ans).

Le nombre de procédures formelles est en croissance constante depuis le début des années 70 tandis que le nombre des renoncements à la faculté d'acquiescer la qualité de Français à majorité est stable (2 300 en 1991).

Enfin, la population française d'origine étrangère, née en France de parents ou de grands-parents ayant émigré en France, est estimée à 10 millions.

En conclusion, il convient de préciser que le recensement reposant sur les déclarations des personnes recensées, certaines erreurs peuvent fausser les résultats : ainsi en est-il des enfants nés en France, Français par application de l'article 23 du code de la nationalité, mais déclarés comme étrangers. En 1982, 200 000 personnes avaient été classées étrangères alors qu'elles étaient françaises. Il en est de même pour les personnes se déclarant françaises par acquisition. En 1990, ces erreurs ont été redressées.

LES IMMIGRÉS, ÉTRANGERS OU DEVENUS FRANÇAIS

Nationalité ou nationalité antérieure	Étrangers nés hors de France			Français par acquisition nés hors de France		
	Effectif en 1990 (milliers)	Variation 1990/1992 (%)	Répartition selon la nationalité en 1990 (%)	Effectif en 1990 (milliers)	Variation 1990/1992 (%)	Répartition selon la nationalité antérieure en 1990 (%)
Ensemble	2 859	- 11	100,0	1 309	141	100,0
CEE à 12	1 099	- 184	38,4	740	9	56,6
Espagnole	190	- 77	6,7	223	4	17,0
Italienne	223	- 59	7,8	300	- 25	22,9
Portugaise	505	- 82	17,7	101	44	7,8
Autres CEE	181	34	6,3	116	- 14	8,9
Européenne de l'Est (1)	104	- 27	3,6	163	- 12	12,5
Autres d'Europe	33	2	1,1	25	4	1,9
Maghrébine	1 004	18	35,2	167	34	12,7
Algérienne	473	- 51	16,6	69	9	5,3
Marocaine	396	68	13,9	51	21	3,9
Tunisienne	135	1	4,7	47	4	3,6
Autres d'Afrique	204	69	7,1	57	32	4,4
Cambodgienne, Laotienne, Vietnamiennne	92	- 3	3,2	67	37	5,1
Turque	147	49	5,1	12	1	0,9
Autres d'Asie	106	46	3,7	53	23	4,1
Autres	70	19	2,4	25	13	1,9

(1) Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie, Yougoslavie, ex-URSS y compris pays baltes.

Source : Recensements de la population - INSEE

Les principales nationalités déclarées en 1990

	Etrangers nés hors de France		Etrangers nés en France (2)		Etrangers nés hors de France		Etrangers nés en France (2)
	Effectifs	Variation 90/82 (%)			Effectifs	Variation 90/82 (%)	
Ensemble des nationalités (1)	2 658 833	8	737 769	Iraniena	14 321	+ 41	888
Portugais	504 604	- 14	145 110	Chinois (RPC)	12 682	+ 166	1 065
Algériens	473 394	- 9	140 623	Congolais	11 979	+ 49	776
Marocains	396 470	- 20	176 182	Mauriciens	11 669	+ 13	1 348
Italiens	222 907	- 20	29 852	Haitiens	10 511	+ 150	1 800
Espagnols	190 126	- 28	25 921	Japonais	10 265	+ 67	636
Turcs	146 675	+ 50	51 037	Sri-Lankais	9 514	n.d.	796
Tunisiens	135 512	+ 1	70 824	Malgaches	8 611	+ 51	248
Belges	51 880	+ 8	4 249	Pakistanaïis	8 320	+ 135	1 476
Allemands	50 289	+ 22	2 434	Chiliens	6 884	+ 17	584
Britanniques	47 466	+ 50	2 956	Canadiens	6 488	+ 39	320
Polonais	44 683	- 28	2 444	Brsiliens	6 085	+ 70	216
Yougoslaves	43 245	- 13	9 208	Cap-verdiens	5 947	n.d.	1 293
Cambodgiens	38 231	- 11	9 138	Grecs	5 706	- 21	385
Sénégalais	33 878	+ 27	9 166	Egyptiens	5 540	+ 37	801
Vietnamiens	29 855	- 4	3 889	Togolais	5 477	+ 26	532
Maliens	27 227	+ 35	10 466	Syriens	5 324	+ 37	780
Laotiens	23 703	- 18	8 100	Guineens (Rep. de Guinée)	5 305	- 228	546
Americains (Etats-Unis)	22 728	- 32	1 508	Roumains	4 965	- 55	142
Zairois	20 080	+ 224	2 660	Mauritaniens	4 668	- 12	1 964
Libanais	20 020	- 85	933	Suedois	4 585	- 39	220
Suisses	19 240	- 1	2 897	Sovietiques	4 529	- 38	132
Néerlandais	16 608	+ 27	1 273	Indiens	4 363	- 69	216
Ivoiriens	15 762	- 40	949	Angolais	4 269	n.d.	404
Camerounais	15 409	- 23	2 626	Béninois	4 076	- 28	228

(1) Les nationalités sont classées suivant le nombre d'étrangers nés hors de France

(2) Le nombre d'étrangers nés en France est fragile ; il est fortement surestimé pour les Algériens, les Sénégalais, les Maliens, sous-estimé pour la plupart des autres nationalités.

Source : Recensements de la population - Insee

Les crédits consacrés à l'immigration

Ainsi que cela sera exposé ultérieurement, les actions en faveur des immigrés relèvent en grande partie des politiques de droit commun propres à de nombreux ministères : les actions en faveur du logement, de l'enseignement, de l'emploi, par exemple, bénéficient aux immigrés comme au reste de la population. Il n'est donc pas possible de distinguer dans le projet de loi de finances pour 1993 l'ensemble des crédits consacrés à l'immigration.

Certaines actions de l'Etat, relevant de la direction de la population et des migrations (DPM) du ministère des affaires sociales et de l'intégration leur sont cependant spécifiques ; les crédits correspondants sont inscrits sur les chapitres 46-23 et 47-81 de ce ministère. Un regroupement des actions spécifiques d'autres ministères (affaires étrangères et travail, emploi et formation professionnelle) est en cours sur ce chapitre 47-81.

Les crédits d'intervention gérés par la DPM (récapitulés dans le tableau ci-dessous au chapitre 47-81) sont répartis ainsi :

- subventions à des associations oeuvrant pour l'intégration en France des étrangers en situation régulière en luttant contre les discriminations,

- financement des contrats d'agglomération destinés à développer à l'échelon communal ou intercommunal des politiques locales d'intégration,

- financement de l'accueil des demandeurs d'asile et de l'insertion des réfugiés.

Dotations budgétaires 1992 et 1993

Intitulé	Dotation 1992	Budget prévisionnel 1993	Evolution 93/92 (en %)
Chapitre 46-23 article 20, § 10 :	225 029 590 F	235 401 062 F	+ 4,61
Chapitre 47-81 :			
article 10 : interventions de l'Etat en faveur des travailleurs migrants étrangers	82 427 992 F	88 577 992 F	+ 7,46
article 31 : contrats d'agglomération - actions nationales	9 952 520 F		
article 32 : contrats d'agglomération - actions régionales	723 557 F	10 676 077 F	0
article 50 : accueil des réfugiés	38 431 234 F (dont 19 431 234 F en L.FI)	38 431 234 F	0
article 60 : allocations d'attente et aides financières diverses pour les réfugiés et les demandeurs d'asile	77 000 000 F	51 310 000 F	- 33,35
Total chapitre 47-81 :	208 535 303 F (dont 189 535 303 F en L.FI)	188 995 303 F	- 9,37

Chapitre 46-23 : dépenses d'aide sociale obligatoire - Article 20 : centres d'hébergement et de réadaptation sociale, § 10 : prise en charge des frais de fonctionnement des centres d'hébergement et de réadaptation accueillant des réfugiés

Chapitre 47-81 : population et migrations - interventions de l'Etat en faveur des travailleurs migrants

La diminution des crédits de l'allocation d'attente résulte de l'adaptation aux besoins (diminution des flux de demandeurs d'asile).

Les crédits inscrits aux moyens des services (chapitre 34-94, article 70) s'élèveront en 1993, comme en 1992, à 1 731 557 F, répartis ainsi :

- financement du programme annuel d'études (1 131 557 F),

- frais de fonctionnement du Haut Conseil de la population et de la famille (400 000 F),

- financement des dépenses de fonctionnement du Conseil national des populations immigrées (200 000 F).

Au total, la DPM gèrera en 1993 un montant total de crédits de 426 127 922 F.

Enfin, le budget du Haut Conseil à l'intégration et du secrétariat général à l'intégration s'élèvent à 5 736 122 F répartis ainsi : 3 047 622 F à la charge du budget des services communs au ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et au ministère des affaires sociales et de l'intégration, et 2 688 500 F à la charge du budget de ce dernier ministère.

I. AGIR SUR LES FLUX MIGRATOIRES

A. LES FLUX MIGRATOIRES

De 1945 à 1974, la France a dû importer une partie de sa main d'oeuvre. Pendant les "Trente Glorieuses", l'immigration visait en effet à répondre aux besoins économiques et démographiques du pays. Jusqu'en 1964, le flux de travailleurs immigrés a ainsi contribué pour moitié à la croissance de la main-d'oeuvre, et de 1964 à 1973 pour un tiers. Cette immigration officielle s'est accompagnée d'une immigration clandestine difficilement contrôlable mais régulièrement régularisée.

A l'immigration de main d'oeuvre, arrêtée en 1974, s'est substituée une immigration familiale, souvent à caractère définitif, dont les conséquences ont été une féminisation et un rajeunissement accrus de la population étrangère.

Les chiffres publiés par l'Office des migrations internationales pour 1991 sont les suivants :

Flux migratoires des travailleurs et des membres de famille

. 18 019 travailleurs permanents contre 14 646 en 1990
(+ 23 %)

. 4 075 bénéficiaires d'une autorisation provisoire de travail (détachés d'une entreprise étrangère, stagiaires, chercheurs) contre 3 807 en 1990 (+ 7 %)

. 54 241 travailleurs saisonniers contre 58 249 en 1990
(- 6,9 %)

. 35 626 membres de famille contre 36 949 en 1990
(- 3,6 %)

Flux migratoires des autres étrangers (séjour autorisé supérieur à 3 mois)

. 33 446 titulaires d'une carte de résident de plein droit contre 20 588 en 1990 (+ 62,4 %)

. 33 266 titulaires d'une carte de séjour temporaire contre 31 061 en 1990 (+ 7,1 %)

Flux des étrangers quittant la France par une procédure assistée

. 235 personnes ont quitté le territoire en 1991 (contre 421 en 1990, soit - 32 %) dans le cadre de l'aide publique à la réinsertion (décrets de 1984 et 1987)

. 73 étrangers ont bénéficié d'un rapatriement volontaire contre 10 en 1990. 460 personnes ont quitté le territoire en 1991 dans le cadre des nouvelles mesures d'aide à la réinsertion (procédure expérimentale du 1er janvier 1991 au 31 août 1991 et application de la circulaire du 14 août 1991)

Suivant la façon dont on regroupe ces chiffres, on obtient :

. 76 335 ressortissants étrangers hors CEE entrés en France en 1991 pour y travailler, dont 18 019 travailleurs permanents (+ 23 %), 4 075 ressortissants étrangers bénéficiaires d'une autorisation provisoire de travail (APT), 54 241 saisonniers (- 6,9 %)

. 21 138 familles (- 1,14 %) sont entrées en France en 1991, ce qui représente 35 625 personnes (- 3,58 %)

. 66 712 étrangers sont venus séjourner en France en 1991 contre 51 649 en 1990, ce qui représente une progression de 29,16 % (15 063 personnes).

Parmi eux, 33 456 personnes ont bénéficié d'une carte de résident dont 22 987 personnes (68,7 %) appartiennent au groupe des membres de familles de Français, 9 478 sont réfugiées, accompagnées de 872 membres de leur famille, et 109 ont été admises comme titulaires d'une rente d'accident du travail ; parmi les personnes bénéficiant d'une carte de séjour temporaire, on compte 22 468 étudiants (+ 9,8 %) appartenant pour 37 % aux nationalités algérienne, marocaine et américaine, 8 648 visiteurs (dont 61,7 % de femmes) ayant séjourné en France plus de trois mois, 1 442 étrangers venus exercer une activité indépendante (commerçants, artisans et industriels), enfin 716 personnes venues en tant que stagiaires ou membres d'un organisme officiel (Algériens).

Dans l'ensemble, la répartition géographique de cette immigration est marquée par une très forte concentration en région parisienne, ainsi que dans quelques villes de province, Lyon, Marseille et Nice, sauf en ce qui concerne l'immigration saisonnière située dans la moitié sud de la France. Cette situation n'est pas sans incidence sur la "visibilité" de l'immigration et les difficultés sociales que celle-ci engendre.

Aussi, bien que l'arrêt de l'immigration ait été décidé en 1974, on estime à 130 000 personnes le flux des immigrés (hors Européens de la CEE) arrivant officiellement chaque année en France, ce qui, en raison des sorties, correspond à un solde migratoire de 100 000, dont une grande partie vient en France avec une faible probabilité d'en repartir. S'y ajoutent les immigrés clandestins (le plus souvent par détournement de procédure), dont le nombre est estimé à 30 000 personnes (le "stock" serait de 500 000).

Enfin, plus de 100 000 étrangers acquièrent chaque année la nationalité française (117 000 en 1991).

Cette poursuite de l'immigration à un rythme non négligeable s'explique par les bouleversements politiques en Europe de l'Est et la persistance des déséquilibres démographiques et économiques entre le Nord et le Sud.

Le contexte politique et économique international actuel ne peut qu'accélérer le nombre des arrivées.

L'ouverture des frontières et la libre circulation de 1993, alors que certains de nos partenaires (Italie, Espagne, voire même Belgique) ne disposent pas encore des instruments juridiques (statut des étrangers) ou matériel (consulats) leur permettant de bien maîtriser ces flux, ou ont une conception très différente de la nationalité (le *jus sanguinis* de l'Allemagne), risquent d'augmenter le nombre des arrivées ; la concentration des immigrés sur certains points du territoire, là où il y a le plus d'emplois, rend l'immigration plus visible, ce qui suscite souvent certaines réticences du corps social et des élus locaux, voire des réactions de rejet ; enfin, l'origine géographique d'une partie des immigrés rend plus difficile leur intégration, et a fortiori leur assimilation. Tout cela peut sinon remettre totalement en cause, du moins faire sensiblement évoluer le "modèle français d'intégration".

Il existe donc en France un assentiment général sur la nécessité de contrôler les flux migratoires et de restreindre les arrivées.

Comment dès lors agir sur les flux migratoires ?

B. LES MOYENS D'UNE POLITIQUE DE MAITRISE DES FLUX

A partir de 1974, très régulièrement, des mesures sont prises pour mieux contrôler les flux migratoires. Mais depuis 1988, on constate une nette accélération des réformes rendue nécessaire par le détournement des procédures, notamment celle de l'asile politique, et par la mise en place de dispositifs coordonnés à l'échelon européen.

La pression migratoire s'exerçant sur la plupart des pays riches, ceux-ci ont également réagi : ainsi, les pays de l'OCDE ont enregistré plus de 400 000 demandes d'asile en 1990, contre 330 000 en 1989 et 240 000 en 1988. Même des pays comme l'Italie, la Grèce ou l'Espagne sont aujourd'hui concernés. Quant aux mesures adoptées, à caractère dissuasif ou répressif, elles apparaissent très semblables d'un pays à l'autre.

En France, le dispositif de contrôle des flux a pour principal fondement les mesures gouvernementales adoptées le 10 juillet 1991, progressivement mises en place au cours de l'année 1992. Ce plan de "maîtrise de l'immigration" comprend quatre volets : un contrôle des flux migratoires à partir du pays d'origine, un renforcement des contrôles à l'entrée et à l'intérieur du territoire, une réorganisation des modalités de retour au pays d'origine et la préparation des mesures d'application de l'Accord de Schengen.

1. Un contrôle des flux migratoires à partir du pays d'origine

Ce contrôle sera rendu plus efficace par l'achèvement de l'informatisation de la délivrance des visas et l'établissement d'un fichier permettant de prévenir la récurrence d'étrangers ayant commis des infractions. L'obligation de visas de transit est instaurée pour les passagers en provenance des pays où des fraudes ont été constatées, dans le but de les dissuader de demander l'asile politique. Dix pays (Albanie, Angola, Bangladesh, Ethiopie, Ghana, Nigéria, Pakistan, Somalie, Shri-Lanka et Zaïre) sont concernés par cette mesure depuis le 25 juillet 1991.

Le principe du regroupement familial n'est pas sans poser de nombreux problèmes. Celui-ci est certes un facteur d'intégration parce que les femmes trouvent souvent en France un statut qui leur est plus favorable, ainsi que des avantages matériels (protection sociale, soins médicaux pour les enfants, scolarité ...) dont elles n'envisagent plus de se passer, au point de mieux maîtriser leur

fécondité, mais donne lieu à des dérives qu'il conviendrait de maîtriser : ainsi en est-il de la polygamie (admise puisque la France reconnaît le statut personnel d'origine des étrangers ; cf. "Arrêt Montcho" du Conseil d'Etat, 11 juillet 1980), pratique fort éloignée du modèle familial français. Certaines réformes législatives seraient sans doute nécessaires tout comme la renégociation de certaines conventions bilatérales.

Il convient en outre de souligner que le regroupement familial, après avoir mis fin à la "noria" des travailleurs, a changé de nature puisqu'il concerne des Français de première génération (nés en France de parents immigrés) qui se marient dans le pays d'où sont originaires leurs parents et font venir leur conjoint. Cette pratique ne peut que retarder leur intégration en renforçant les liens avec la communauté d'origine. Elle concerne 22 000 personnes par an, regroupées sous la rubrique "famille de Français".

S'il n'est pas question de s'opposer au regroupement familial, il convient donc d'être particulièrement vigilant sur sa mise en oeuvre.

Afin de rationaliser la procédure de certificats d'hébergement et d'attestations d'accueil en vue du regroupement, un décret (n° 91-629 du 30 août 1991) permet aux maires, en cas de doute sur les conditions d'hébergement, de demander à l'OMI de vérifier au domicile de l'hébergeant les conditions de logement. Les demandes ont principalement été formulées en Ile-de-France.

Rappelons cependant que les ressortissants algériens ne sont pas tenus de justifier d'une année de résidence en France.

Par ailleurs, en application de certaines conventions bilatérales (Burkina-Faso, Centrafrique, Gabon, Mauritanie et Togo) le regroupement familial des ressortissants de ces pays n'est pas soumis aux conditions de logement et de ressources exigées pour les autres immigrants.

Il y a sans doute là des anomalies qu'il serait nécessaire de corriger, là encore, par une renégociation de ces conventions. Le Gouvernement avait annoncé son intention d'agir en ce sens, mais rien ne semble avoir été fait.

2. Un renforcement des contrôles à l'entrée et à l'intérieur du territoire

Le dispositif comporte deux volets : le traitement des demandes d'asile politique et la lutte contre le travail clandestin.

Depuis 1988, on assiste à une augmentation importante du nombre des demandes d'asile qui passe de 27 672 en 1987 à 46 784 en 1991. Pour 1992, le chiffre est estimé à 30 000. Pour répondre à cette demande, il a fallu tripler les moyens de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

Afin d'éviter que les demandeurs d'asile n'attendent trop longtemps la décision, ce qui les incite à s'installer en France, les procédures ont été considérablement accélérées. De deux ou trois ans, le délai est passé à 52 jours ou à deux ou trois mois en cas de recours. Tous les retards ont été résorbés au 31 décembre 1991. Par comparaison, l'Allemagne reçoit actuellement de 50 000 à 60 000 demandes d'asile par mois (400 000 environ pour 1992) ; le délai de traitement de ces demandes est de plusieurs années. Il apparaît donc que les procédures rapides sont dissuasives.

En attendant qu'il soit statué sur leur sort, les étrangers qui sollicitent la reconnaissance de la qualité de réfugié national touchent une allocation fixe de 2 000 F ainsi qu'une allocation de 1 350 F par mois pendant un an au maximum. En contrepartie, ils ne bénéficient plus, depuis le 1er octobre 1991, d'une autorisation de séjour valant autorisation de travail.

Par ailleurs, une circulaire du 24 juillet 1991 a organisé l'admission exceptionnelle et dérogatoire au séjour et au travail, afin de régulariser leur situation, des demandeurs dont la situation n'avait pas été réglée dans des délais suffisamment brefs. Le tableau ci-après indique le nombre des réfugiés admis au statut en 1991 et le nombre de déboutés répartis par continent d'origine.

Continent	Admission au statut	Déboutés (chiffre provisoire)
EUROPE	3 787	19 615
ASIE	9 389	9 155
AFRIQUE	2 258	30 900
AMERIQUE	550	1 530
TOTAL.	15 984	61 200

Lorsque le statut de réfugié leur est reconnu, les intéressés obtiennent de plein droit une carte de résident leur permettant d'exercer la profession de leur choix. Ils peuvent également faire venir leur famille. Au total, il y aurait entre 170 000 et 175 000 réfugiés en France.

Toutefois, cette procédure dissuasive risque de perdre toute crédibilité. Entre 1990 et 1991, 170 000 décisions ont été rendues : 30 000 statuts ont été accordés et 140 000 refus ont été prononcés. Si l'on excepte les 20 000 déboutés régularisés par la circulaire du 24 juillet 1991 et les 10 000 personnes reconduites à la frontière, 110 000 déboutés sont restés clandestinement en France sans que l'on tente de les expulser. Aussi, sachant que malgré un refus, il est possible de rester en France sans être expulsés, les demandeurs d'asile risquent d'affluer de nouveau. Il apparaît donc comme essentiel que les décisions administratives ou les décisions de justice soient exécutées. Cette inaction est officiellement expliquée par le fait que les demandeurs déboutés entrent en clandestinité, faute d'assignation à résidence (ce qui est le cas en Allemagne). Il semblerait plutôt qu'il existe certaines réticences à faire exécuter ces décisions, la crainte du désordre créé par l'expulsion l'emportant sur le souci de faire respecter le droit.

Toute politique de maîtrise des flux migratoires doit s'accompagner d'une politique de reconduite aux frontières strictement appliquée. Il s'agit d'un problème de volonté politique. A défaut, l'OFPRA sera transformé, malgré les améliorations de son fonctionnement, en une machine à fabriquer des clandestins.

En second lieu, la lutte contre le travail clandestin s'est intensifiée. Déjà, en 1991, 5 107 procès-verbaux concernant 12 558 infractions, ont été dressés (+ 7,4 % par rapport à 1990, et + 35 % par rapport à 1982). 3 808 infractions concernaient l'emploi d'étrangers sans titre (+ 1,3 %). Ce bilan résulte d'une meilleure coordination des actions des services de contrôle et des branches professionnelles. On peut penser que la loi n° 91-1383 du 31 décembre 1991 renforçant la lutte contre le travail clandestin et la lutte contre l'organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers en France, renforcera encore l'efficacité de cette politique : à ce titre, le projet de loi en cours d'examen devant le Parlement, relatif à l'emploi, au développement de temps partiel et à l'assurance-chômage, en généralisant le dispositif de déclaration préalable des embauches auprès des organismes de protection sociale devrait y contribuer.

En 1988 et 1989, 6 131 condamnations pour travail illégal ont été prononcées, dont 28 % concernant des infractions à la réglementation sur les salariés étrangers. Toutefois, lorsque ces décisions de justice consistent en une expulsion, on constate un fort taux d'inexécution. Ainsi, au premier semestre 1992, 4 290 reconduites à la frontière ont été exécutées sur 26 909 prononcées (tous motifs confondus).

En conclusion de ce paragraphe, on ne peut que constater l'efficacité du dispositif de contrôle mis en place, tant par l'OFPRA

que par les différents services concernés, efficacité encore renforcée par l'informatisation des fichiers et des dispositifs de lecture des documents d'identité, qui permet, par exemple, de statuer sur une demande de visa en 48 heures, après avoir effectué toutes les vérifications nécessaires. Il est tout à fait regrettable que l'efficacité du dispositif, d'ailleurs entouré de toutes les garanties juridiques ainsi que l'a notamment montré l'intervention du Conseil constitutionnel sur les zones de transit (1), soit annihilée par l'absence d'exécution des décisions prises. La politique d'immigration ne peut que souffrir de cette situation, qui n'est d'ailleurs pas sans influencer la façon dont l'immigration est ressentie par l'opinion publique.

3. L'incitation au retour

Il s'agit d'un dispositif basé sur le volontariat, concernant des étrangers en situation régulière. Institué en 1976 (aide au retour de 10 000 F), il a été modifié en 1984 (décret n° 84-310 du 27 avril 1984 abrogé et remplacé par le décret n° 87-844 du 16 octobre 1987), afin d'instituer un dispositif d'aide à la réinsertion dans le pays d'origine. La personne reçoit des aides de l'Etat, de l'UNEDIC et, éventuellement, de l'entreprise pour réaliser un projet de réinsertion. Les aides varient de 80 000 à 180 000 F. L'OMI est chargé de mettre en oeuvre ce dispositif. 3 764 conventions ont été signées depuis 1984 avec les entreprises. Au total depuis cette date, 70 766 personnes ont bénéficié de cette aide, surtout au cours de 1985 et 1986 (restructuration de la sidérurgie). Depuis le dispositif a perdu de son attrait. 285 personnes en ont bénéficié en 1991 (421 en 1990).

En 1990, un dispositif expérimental de réinsertion a été mis en oeuvre par l'OMI concernant les personnes invitées à quitter le territoire national. Il a concerné 90 ressortissants étrangers, dans dix départements français.

Le plan de juillet 1991 prévoit d'étendre ce dispositif aux demandeurs d'asile déboutés, et à tous les étrangers invités à quitter le territoire. Une circulaire du 14 août 1991 a mis en oeuvre cette procédure reposant sur le volontariat. Sur 6 173 invitations à quitter le territoire, 610 personnes ont été candidates et 303 sont effectivement reparties, aboutissant à 355 départs (conjoint et enfants). 19 % ont un véritable projet de réinsertion et 53 % déclarent rechercher une activité salariée.

Les raisons de l'échec de cette politique sont très certainement les mêmes que celles qui poussent une population sans

(1) La décision du Conseil constitutionnel fait référence à l'absence de tout contrôle judiciaire et à la durée de maintien en zone de transit.

cesse grandissante à l'expatriation : la misère, l'insécurité, l'absence de démocratie, le sentiment que tout peut toujours être bouleversé et qu'aucun projet n'est assuré de la longévité. Cela explique aussi le peu d'empressement des étudiants à retourner dans leur pays d'origine une fois leurs études achevées.

Il importe donc d'agir à l'échelon international, notamment dans le cadre de la politique de coopération.

4. Une politique de coopération-développement davantage préoccupée des questions d'immigration

Il n'est pas dans le propos de votre commission de se prononcer sur les questions de coopération. Il lui a semblé cependant utile d'avancer quelques sujets de réflexion susceptibles d'influer sur notre politique de coopération-développement.

Des progrès sensibles ont été fait ces dernières années pour lier davantage les aides octroyées à la réalisation des objectifs, afin d'éviter une disparition pure et simple des crédits de coopération.

Il devrait, néanmoins, être possible de renforcer les conditions d'octroi des crédits en insistant davantage sur les questions de sécurité des personnes et des biens et d'exercice de la démocratie.

Plus concrètement, les aides à la réinsertion pourraient sans doute être combinées avec les projets mis en oeuvre dans le cadre de la coopération de telle sorte que les personnes reviennent avec une perspective d'emploi concrète, dans un cadre juridique précis et sûr. De même, conviendrait-il d'inciter les étudiants à retourner exercer leur profession dans leur pays d'origine en les associant à des projets de coopération. Ainsi, ces pays ne seraient pas privés de leurs élites et la France pourrait développer une politique de coopération impliquant davantage les populations locales. Cette politique de coopération pourrait d'ailleurs intervenir dans le cadre plus large de l'Europe des Douze.

Observant qu'aujourd'hui il n'existe pas de lien direct entre la politique de coopération et la politique d'immigration, votre commission suggère qu'une réflexion soit entreprise en ce sens.

5. Les aspects européens et internationaux de la politique d'immigration

La perspective d'une circulation sans contrainte des personnes à l'intérieur des frontières de l'Europe des douze a conduit ceux-ci à tenter de s'organiser. La France, craignant que certains de ses partenaires européens, dont les politiques d'immigration n'étaient pas aussi élaborées que la sienne, ne constituent des portes d'entrée à l'immigration (ainsi en est-il de l'arrivée en France des Zaïrois à travers la Belgique), a joué un rôle pilote en ce domaine.

C'est ainsi qu'un projet de *convention sur le franchissement des frontières extérieures des Etats-membres des Communautés européennes* a été élaboré par la présidence française du groupe ad hoc Immigration au début de la présidence française des communautés européennes en juillet 1989 ; le dispositif vise à instituer une solidarité et une discipline entre les douze Etats-membres dans le domaine des contrôles frontaliers et dans la lutte contre le terrorisme, le trafic des stupéfiants et l'immigration clandestine. Le projet n'a cependant pas encore pu être adopté en raison du différend relatif à Gibraltar.

En revanche, une *convention dite "de Dublin"* a été conclue le 15 juin 1990. Elle concerne la *détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats-membres des communautés européennes*. Seuls, actuellement le Danemark, la Grèce et la Grande-Bretagne l'ont ratifiée.

Par ailleurs, le groupe ad hoc Immigration poursuit ses travaux sur l'harmonisation du droit d'asile, sur la mise en oeuvre de la convention de Dublin, sur la faisabilité d'un système européen de comparaison des signalements dactyloscopiques des demandeurs d'asile (EURODAC), sur l'harmonisation des dispositifs de regroupement familial et de réinsertion dans le pays d'origine, enfin sur la lutte contre l'immigration clandestine.

La convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985, entre la France, la RFA et le Bénélux, relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes et leur report aux frontières extérieures, signée le 19 juin 1990 a été ratifiée par la France le 30 juillet 1991. L'Italie, l'Espagne et le Portugal y ont adhéré depuis sa signature.

L'Espagne, le Portugal et le Luxembourg l'ont également ratifié. Les 142 articles de l'Accord de Schengen, apportent six principales innovations :

- les contrôles aux frontières communes sont supprimés ;

- les signataires ne peuvent modifier que d'un commun accord la liste des 110 pays soumis à l'obligation de visas ;

- droit d'asile : pour chaque demande, un seul pays est responsable du dossier du demandeur. Le droit national demeure en vigueur dans chaque pays. La convention définit cas par cas les compétences pour le traitement des demandes d'asile ;

- les policiers de chaque pays bénéficient d'un droit de poursuite, mais pas d'interpellation ni d'arrestation ;

- les principes d'une entraide judiciaire sont définis. Des règles communes sont fixées pour les procédures d'extradition ;

- un fichier central par interconnexion entre les fichiers informatisés nationaux est créé. Il rassemblera les signalements et les instructions concernant les personnes recherchées dans chaque pays. Les données du fichier sont secrètes et leur utilisation sévèrement limitée.

La procédure de ratification est suspendue en Belgique et en Italie, en raison de leurs difficultés internes, ainsi qu'en Allemagne, en raison du débat sur la réforme du droit d'asile. Cependant la France considère que la suppression des contrôles aux frontières intérieures ne peut entrer en vigueur qu'une fois les conditions préalables remplies. L'entrée en vigueur de l'ensemble du dispositif accusera donc un certain retard (peut-être au milieu de 1993).

Toutefois, en application de la convention de Schengen la loi n° 92-190 du 26 février 1992 a établi une responsabilité des transporteurs, essentiellement aériens, qui véhiculeraient des étrangers en situation irrégulière.

Dans le cadre de Schengen, il est également envisagé de conclure des accords de réadmission avec les pays d'émigration. Un accord de ce type a été signé avec la Pologne le 29 mars 1991, qui a surtout concerné l'Allemagne.

Enfin, il convient de noter que le Traité de Maastricht, dans son titre VI relatif à la coopération en matière de police et de justice, formalise dans les Textes européens les initiatives jusqu'alors éparses et empiriques prises en ce domaine.

Il s'agit de parvenir à une meilleure maîtrise des flux migratoires dans un espace sans frontière, et de permettre l'intégration dans cet espace des populations originaires des pays tiers. Les domaines de cette coopération intergouvernementale sont définis comme des questions d'intérêt commun et couvrent l'entrée, le

séjour, l'accès à l'emploi et la lutte contre l'immigration, ainsi que le séjour et le travail irréguliers.

Le traité comporte deux autres séries de dispositions concernant les problèmes de migration : le protocole signé à onze Etats membres tout d'abord, comporte une disposition prévoyant que seront examinées "les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers" ; l'article 100 C du traité comporte des dispositions prévues en matière de politiques des visas : liste commune des pays tiers soumis à visa de court séjour arrêtée à l'unanimité, avec obligation pour tout Etat membre de ne pas lui apporter de modification sans prévenir ses partenaires. Cette liste devrait être arrêtée à la majorité qualifiée à compter du 1er janvier 1996 ; possibilité de rétablir l'imposition du visa de court séjour en cas d'urgence ; définition avant 1996 d'un visa commun.

A l'échelon international, afin d'éviter que le droit de circuler, récemment acquis dans nombre de pays de l'Est de l'Europe, ne soit interprété comme un droit de s'établir, les pays d'Europe occidentale ont souhaité s'organiser. C'est ainsi qu'une recommandation a été adoptée par les ministres chargés des migrations des vingt-cinq pays du Conseil de l'Europe, à Luxembourg, en septembre 1991. A cette occasion, a été décidée la mise sur pied d'une "structure d'intervention rapide" pour faire face à d'éventuels afflux d'émigrants non contrôlés, comme ce fut le cas avec les réfugiés albanais. Ce projet, qui suscite certaines réserves, est toujours à l'étude.

Plusieurs conférences (Vienne, janvier 1991, Berlin, octobre 1991), ont également abordé la question des flux migratoires Est-Ouest. Si un accord a été trouvé sur la nécessité de maîtriser les flux, sur la nécessité d'une coopération en matière de visas et sur l'intérêt d'une politique de coopération économique, la concrétisation de ces orientations a suscité d'importantes divergences d'appréciation. Un groupe de travail, créé à Berlin, est chargé de faire des "propositions de mise en oeuvre". Il est considéré comme l'embryon d'un mécanisme nouveau de coopération européenne.

Il apparaît donc qu'une politique concertée tente difficilement de se mettre en place, non seulement dans le cadre de la CEE, mais également dans celui de l'Europe tout entière. Votre commission tient cependant à souligner que tant que des procédures n'auront pas fait la preuve de leur efficacité, la France ne doit abdiquer aucune de ses responsabilités en ce domaine.

II. INTEGRER LES POPULATIONS IMMIGREES

Réussir une politique d'intégration suppose une limitation du nombre des nouvelles arrivées, faute de quoi des déséquilibres se produisent. Cette analyse est aujourd'hui unanimement partagée (y compris chez nos partenaires européens) dès lors que cette nécessaire limitation se conjugue avec le respect des droits de l'homme et de la dignité humaine ainsi qu'avec une politique d'aide au développement.

Ce préalable étant posé, la France tente de mener une politique active d'intégration. Mais, en raison des caractéristiques nouvelles de l'immigration, certaines interrogations se font jour.

A. LES DIFFICULTES JURIDIQUES ET CULTURELLES DE L'INTEGRATION

La question se pose aujourd'hui de savoir quelle politique d'intégration la France entend mener. Jusqu'à une date récente, l'intégration des immigrés était individuelle : il s'agissait de faire de l'immigré un citoyen égal en droit au citoyen français ; dès lors que le nouvel arrivant ou ses descendants se "fondaient dans la masse", on pouvait parler d'assimilation. Malgré certaines difficultés liées à la concurrence en matière de travail, ce modèle d'intégration a bien fonctionné car il s'adressait à des étrangers de culture proche de la culture française.

Aujourd'hui, ce modèle est, selon l'expression de M. Jean-Claude Barreau, en passe de se transformer en machine à désintégrer. Il n'est pas question dans cet avis d'entrer dans le détail des "Conditions juridiques et culturelles de l'intégration", titre du dernier rapport du Haut conseil à l'immigration, de mars 1992, mais il est nécessaire de rappeler quelques-unes des raisons susceptibles de faire évoluer le modèle français d'intégration vers un modèle anglo-saxon de reconnaissance des droits des communautés minoritaires, autrement appelé processus de "ghettoïsation".

Les causes de cette évolution sont multiples et se combinent souvent entre elles. Les unes tiennent aux immigrés eux-mêmes, les autres aux politiques successives conduites par la France.

Les immigrants arrivant en France proviennent de pays de plus en plus éloignés et de cultures très différentes. Ils quittent généralement leur pays pour des raisons économiques ; le plus souvent la situation politique et sociale de ce pays ne les a pas préparés au respect des règles élémentaires de la vie dans une société démocratique. Le rapport sur "l'immigration en France des ressortissants des pays d'Afrique noire" de juin 1991 (dit rapport Barou) met clairement en évidence l'ensemble de ce processus. Dès lors les nouveaux arrivants ont tendance à se regrouper et à faire revivre, avec plus ou moins de discrétion, leurs us et coutumes en les adaptant à leur nouveau mode de vie. Les difficultés auxquelles ils se heurtent, en terme d'emploi, de logement et plus généralement de pauvreté, tendent à souder davantage encore les communautés et à faciliter l'implantation des intégrismes, surtout lorsque la religion, comme l'islam, s'y prête particulièrement, ce qui ne peut que susciter crainte et rejet au sein de l'opinion publique. Mais ce processus ne concerne pas seulement les arrivants : il touche désormais les Français de première génération, évolution récente sur laquelle il convient d'être particulièrement vigilant.

Par ailleurs ce phénomène de ghettoïsation est indirectement renforcé par l'application de principes de droit et par l'attitude des autorités publiques, dans quelques-uns de leur domaine de compétence. Sans parler du rôle de certaines associations d'aide à l'intégration des immigrants qui, au nom des traditions d'accueil de la France, oublie parfois le respect des lois et des décisions juridiques, on ne peut que constater les freins à l'intégration que constitue la mise en oeuvre de règles ou principes de droit : ainsi en est-il de l'effet en France du statut personnel de l'étranger, qu'il soit reconnu sous certaines réserves par le Conseil d'Etat en application de principes de droit international (le cas de la polygamie notamment, qui, selon le rapport Barou, est loin d'être marginal) ou qu'il le soit par des conventions bilatérales (la répudiation admise par le droit marocain). On peut encore citer les conventions concernant le choix laissé à certains jeunes Français du pays où ils souhaitent effectuer leur service militaire (convention avec l'Algérie et Israël). Ces dispositifs freinent à l'évidence l'intégration et nécessiteraient leur adaptation à la loi française. C'est d'ailleurs en ce sens que s'est déjà prononcée la majorité sénatoriale lors de l'examen des diverses propositions de loi déposées sur ce sujet (n°s 449 rectifiée, 450 rectifiée bis, 451 rectifiée et 478, 1990-1991).

Il en est de même de certaines décisions (ou de leur absence de décision) des pouvoirs publics : ainsi les regroupements peuvent, même lorsqu'ils concernent peu de familles, constituer les germes d'une ghettoïsation par la fuite que cela entraîne des populations locales : l'une des causes majeures de ces départs est le déséquilibre qui se produit dans les écoles, les enfants de culture

française étant handicapés dans leur apprentissage par les retards scolaires (parfaitement explicables et nécessitant des actions adaptées) des enfants d'autres cultures, voire même se retrouvant minoritaires dans leur classe. Dans le même ordre d'idée, il conviendrait sans doute de réfléchir aux conséquences du dispositif d'enseignement des langues et cultures d'origine qui, outre le fait qu'il introduit dans le système éducatif des enseignants rémunérés par des pays étrangers, dont l'enseignement est difficilement contrôlable, ne peut que rendre plus difficile l'intégration. Cette dépendance à l'égard de l'extérieur se retrouve également dans le financement des lieux de culte. Le Haut Conseil à l'intégration a lui-même, dans son rapport de mars 1992 déjà cité, mis en évidence ces entraves à l'intégration et suggéré certaines adaptations.

Mais, cela a déjà été dit, le principal obstacle à l'intégration reste les difficultés de vie et d'adaptation des immigrés et des Français de première génération. Tenter de les résoudre doit constituer, sinon un préalable, du moins un accompagnement des nécessaires évolutions juridiques.

B. LA POLITIQUE D'INTEGRATION

Le secrétaire d'Etat à l'intégration, M. Kofi Yamgnane a défini la politique d'intégration en faisant référence à l'accueil, à l'école, à l'emploi et au logement. Cette politique ne préjuge en rien de l'acquisition de la nationalité française. Le refus d'acquiescer cette nationalité, parfaitement compréhensible, ne saurait cependant justifier de la part de l'étranger un non-respect des lois et des us et coutumes français, ni de la part de la communauté française, un désintérêt des conditions d'accueil et de vie de cet étranger.

I. L'accueil

La loi française lutte contre les manifestations de racisme et de xénophobie : ainsi en est-il de la loi du 1er juillet 1972, modifiée en 1975, 1985 et 1987, qui réprime les actes, les paroles et les écrits racistes, ou de la loi du 13 juillet 1990 qui aggrave les condamnations en cas d'infraction raciste grave. De nombreuses associations, recevant des subventions publiques, interviennent dans ce domaine, comme dans celui de l'aide à l'insertion.

La politique d'accueil tend à mettre en oeuvre certains principes reconnus par les lois et la tradition républicaine tels que le

droit à la vie familiale et l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés. Interviennent à ce titre l'Organisation des migrations internationales, le Fonds d'action sociale, des services sociaux spécialisés comme le Service social d'aide aux émigrants (SSAE), les collectivités locales dans le cadre des plans régionaux d'insertion des populations immigrées (PRIPI) définis au sein des commissions régionales d'insertion des populations immigrées (CRIPI), ainsi que l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). En outre, depuis 1991, les services publics ont mis en place des dispositifs départementaux d'accueil et d'information des étrangers.

2. L'école

Plus d'un million d'élèves de nationalité étrangère sont scolarisés en France. Pour faire face aux difficultés des enfants non francophones, l'éducation nationale a mis en place :

. des classes d'initiation pour l'apprentissage du français : 400 classes sont en fonction à la rentrée 1990/1991, nécessitant 1 057 postes d'enseignants du premier degré (0,67 % des postes) ;

. des cours de rattrapage permettant aux élèves d'intégrer une classe ordinaire : 750 maîtres ont été recrutés à cet effet ;

. des formations de maîtres, enseignant dans les classes à fort pourcentage d'immigrés, dans les centres d'étude, de formation et d'information sur la scolarisation des enfants de migrants (CEFISEM).

Pour la réussite de cette intégration par l'école, c'est aussi l'ensemble des politiques scolaires et sociales qui sont mises à contribution : développement de la scolarisation en maternelle, zones d'éducation prioritaire, développement des activités d'accompagnement scolaire et des classes d'accueil (en collèges et en lycées).

Cependant, votre commission ne saurait se prononcer sur le bien-fondé de cette politique, faute d'un recul suffisant.

Enfin, les actions tendant à mieux faire connaître les langues et cultures d'origine et à favoriser les rencontres interculturelles entre les élèves d'une même classe ont été multipliées : 1 200 enseignants étrangers pour 105 000 élèves en 1991-1992 (- 10 000 par rapport à 1990-1991). Votre commission exprime cependant des réserves sur le bien-fondé de ce dispositif. Selon elle, le dispositif d'apprentissage des langues étrangères de droit commun est suffisant.

3. l'emploi

. La population active

D'après les résultats du recensement général de la population de 1990, la population active étrangère s'élève à 1 619 618, en très légère augmentation par rapport à 1982 (+ 4 %). Cette relative stabilité recouvre des tendances opposées : une diminution du nombre des actifs CEE (- 8,6 %) et un accroissement des actifs hors CEE (+ 15,4 %) modifiant ainsi la répartition CEE/hors CEE (47,4 %/ 52,6 % en 1982 et 41,7 %/ 58,3 % en 1990).

Année	CEE	Hors CEE	Ensemble
1982	738 440	817 820	1 556 260
1990	675 275	944 310	1 619 585
EVOLUTION EN %	- 8,6 %	+ 15,4 %	+ 4 %

Depuis 1982 on observe les évolutions suivantes pour l'ensemble de la population active étrangère :

- une accélération de la féminisation de la main-d'oeuvre étrangère (+ 32,4 % de femmes) due essentiellement à l'accroissement du nombre de femmes hors CEE (+ 82,4 %) modifiant ainsi la répartition Hommes/Femmes : 76,3 %/ 23,7 % en 1982, 69,7 %/ 30,3 % en 1990 ;

- une légère diminution de la part des jeunes actifs de 15 à 24 ans qui représentent 11,2 % de l'ensemble des actifs étrangers en 1990 au lieu de 13,9 % en 1982 ;

- une lente évolution de la répartition par nationalité avec, par rapport à 1982, une relative stabilité des Portugais (24 %) et des Maghrébins (34,9 %) ; une diminution de la part des Espagnols et Italiens et une augmentation des actifs hors CEE non originaires du Maghreb (16,4 % en 1982, 23,4 % en 1990) (Afrique subsaharienne, Turquie...)

- une élévation du niveau de qualification en particulier chez les ouvriers et le développement de l'activité non salariée : artisans, commerçants, chefs d'entreprises de plus de 10 salariés représentent en 1990 6,2 % de la population active contre 4 % en 1982.

En ce qui concerne la population active occupée on observe une légère diminution du taux de présence des étrangers dans le secteur du bâtiment (17 % en 1982, 16,3 % en 1990) et de l'industrie (8,1 % en 1982, 6,7 % en 1990) une augmentation dans le secteur des services (4,8 % en 1982, 5,1 % en 1990).

Répartition des étrangers actifs en emploi par secteur d'activité

Secteur économique	1982	1990
Agriculture	4,4	3,4
Industrie	33,6	26,1
Bâtiment	22,4	20,6
Services marchands	30,5	39,4
Services non marchands	9,1	10,5
TOTAL en %	100 %	100 %
TOTAL en nombre	1 237 384	1 338 120

. Les entrées en France de travailleurs de nationalité étrangère en 1991

En 1991, 83 923 travailleurs étrangers sont entrés sur le marché du travail :

- 25 607 travailleurs salariés permanents (22 393 en 1990) ;

- 4 075 personnes ont bénéficié d'une autorisation provisoire de travail (3 807 en 1990) ;

- 54 241 travailleurs saisonniers (58 249 en 1990).

Après une hausse sensible des travailleurs permanents originaires de la CEE en 1990 (6 332 en 1989, 7 747 en 1990), leur nombre a légèrement régressé en 1991 : 7 580. Quant aux travailleurs permanents non originaires de la CEE, leur nombre est passé de 14 646 en 1990 à 18 018 en 1991 avec une augmentation sensible du nombre d'Africains et Turcs.

Quant au nombre des travailleurs saisonniers, il continue à baisser (54 241 en 1991 contre 58 249 en 1990).

. Le chômage des étrangers

Au 31 décembre 1991, le nombre des demandeurs d'emploi étrangers s'élève à 357 537 sur un total de 2 918 778 et est en augmentation de 22 478 par rapport à fin 1990.

Année	Total des demandeurs	dont étrangers			% d'étrangers	
		CEE	Non CEE	Ensemble	Ensemble	Non CEE
1987	2 676 623	71 320	233 328	304 648	11,38	8,72
1988	2 645 820	66 727	242 436	309 163	11,68	9,16
1989	2 585 768	62 403	261 551	323 954	12,53	10,12
1990	2 611 552	62 085	272 974	335 059	12,83	10,45
1991	2 918 778	67 880	289 657	357 537	12,25	9,92

Source : Ministère du travail - ANPE

Depuis 1987, on constate une augmentation sensible et constante de demandeurs d'emploi étrangers (+ 17,36 %), due aux seuls demandeurs d'emploi non originaires de la CEE jusqu'en 1990.

Pour les Français, cette augmentation n'est que de + 7,98 % et est due, après une baisse du chômage jusqu'en 1989, à la forte aggravation de celui-ci en 1991.

La demande d'emploi émanant des ressortissants de la CEE a augmenté de 9,33 % entre 1990 et 1991, celle des ressortissants des pays tiers a globalement progressé de 6,11 % entre 1990 et 1991.

. La part des étrangers dans les dépenses d'assurance chômage

Les sommes versées par l'UNEDIC pour l'année 1991 au titre des diverses indemnités du chômage des étrangers (régime assurance, allocations formation reclassement, allocations d'insertion et de formation, allocations spéciales de solidarité) ont représenté en 1991 environ 10,7 % du coût total, soit un peu plus de 7 milliards de francs.

Coût d'indemnisation des chômeurs étrangers au cours de l'année 1991

Régime	Étrangers		Dépenses	
	Nombre	%	en milliers de francs	%
Assurance chômage (hors AFR)	131 556	9,7	5 934 980	10,2
Allocation formation reclassement	1 480	6,8	76 891	6,9
Allocation d'insertion	39 501	19,4	448 962	22,6
Allocation de solidarité spécifique	11 050	12,6	621 139	12,4
TOTAL	183 587	11,0	7 081 972	10,7

Source : UNEDIC

Les personnes issues de l'immigration peuvent accéder de plein droit et au même titre que les nationaux, à l'ensemble des politiques destinées à lutter contre le chômage.

On peut citer les stages 16/25 ans : 22 227 étrangers en bénéficient, soit 13 % de l'ensemble des stagiaires ; les stages d'initiation à la vie professionnelle : 2 352, soit 6,7 % des stagiaires ; les contrats emploi-solidarité : 20 313 personnes, soit 5 % de l'ensemble ; les actions d'insertion et de formation (AIF) : 28 325 personnes, soit 14,8 % ; les allocations formation-reclassement (AFR) : 10 331 personnes, soit 8 % ; 10 221 personnes, soit 19,9 % de l'ensemble bénéficient d'autres actions de formation, dont une grande partie est agréée par le fonds d'action sociale (FAS) ; enfin 10 710 étrangers, soit 7,03 % de l'ensemble (152 393), ont suivi un stage à l'AFPA.

Le fonds d'action sociale (FAS) complète les actions de droit commun par des interventions particulières destinées à pallier les difficultés de certaines catégories d'étrangers (voir ci-dessous).

Il consacre annuellement une enveloppe de crédits de plus de 300 millions de francs à la formation pour réaliser deux catégories d'actions en complément de celles proposées par les dispositifs de droit commun : des actions de formation de base, centrées principalement sur l'alphabétisation et l'apprentissage du français, et des actions à visée professionnelle, permettant d'accéder à des emplois semi-qualifiés ou à d'autres formations qualifiantes de type AFPA.

En 1990, 60 290 personnes ont suivi une formation dans ce cadre, dont 43 107 en formation de base et 17 183 en formation à visée professionnelle.

La rémunération des stagiaires est assurée par les ASSEDIC pour les demandeurs d'emploi ou par la délégation à la formation professionnelle lorsque les stagiaires n'ont plus droit à l'allocation de base. 140 millions de francs ont été affectés aux rémunérations en 1991.

Par ailleurs deux types d'actions de formation s'adressent aux réfugiés : des stages d'alphabétisation en français et des cycles d'adaptation professionnelle. Les premiers ont concerné 2 500 stagiaires, stages financés à hauteur de 9 574 650 F par le FAS, et les seconds : 3 800 stagiaires, stages financés par le fonds de la formation professionnelle à hauteur de 41 millions de francs.

4. Logement et intégration locale

Les étrangers relèvent de la politique de logement social de droit commun, et à ce titre ne bénéficient pas de dispositifs particuliers. Le relogement des "Maliens de Vincennes" montre cependant les difficultés d'application d'une stricte politique de droit commun et les difficultés engendrées par le regroupement spontané de communautés susceptibles de constituer les prémices d'une évolution vers la ghettoïsation.

Le dispositif de logement spécifique aux étrangers est mis en oeuvre par la SONACOTRA, société mixte créée en 1957 et réformée en 1962, dont l'Etat détient la majorité du capital.

La SONACOTRA est organisée autour d'une direction nationale et de trois directions régionales : Ile-de-France, Est Nord Ouest et France Sud.

La SONACOTRA gère 345 résidences, dont 70 % sont sa propriété, implantées dans 54 départements mais plus spécialement concentrées dans la région parisienne et les régions Rhône-Alpes et Provence Côte d'Azur.

Depuis quelques années, la SONACOTRA a engagé un vaste programme de rénovation de son parc immobilier. A titre d'exemple, 1 414, 489 MF ont été et seront engagés en 1992/1993 en travaux de réhabilitation, pour environ 15 659 lits.

La SONACOTRA loge la moitié des travailleurs immigrés vivant en isolés en France, et recensait au 31 décembre 1991, 61 755 résidents. On constate cependant une surpopulation de nombreux foyers.

La clientèle actuelle est originaire de plus de 25 pays différents, parmi lesquels 60 % de Maghrébins, 10 % de ressortissants d'Afrique noire, et un peu plus de 20 % de Français d'origine ou naturalisés.

Son financement repose sur les prêts sociaux classiques, le "1 % patronal" (en fait 0,45 % de la masse salariale), la contribution des collectivités locales, le FAS et les caisses d'allocations familiales.

L'intégration locale repose sur deux dispositifs : les sites pilotes d'intégration et les contrats d'agglomération.

a) Lancés en juillet 1990, les sites pilotes d'intégration sont issus d'un programme placé sous la responsabilité d'un comité de pilotage, présidé par le secrétaire général à l'Intégration et composé

du délégué interministériel à la ville et du directeur du Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles.

Dès septembre 1990, les instances de coordination locales, départementales ou régionales du développement social urbain se sont mobilisées sur 60 sites de 14 régions autour d'un programme intensifié d'intégration des populations immigrées.

Ce programme repose sur l'action locale concertée, en partenariat avec les collectivités locales et le mouvement associatif.

Dans le cadre du programme 1992-1993, le FAS apporte 45 millions de francs pour le programme site pilote d'intégration et 22 millions de francs pour le programme de développement social des quartiers (DSQ).

Au bout de 18 mois, 1 250 actions ont été financées. Elles ont fait l'objet de négociations, de réflexions et d'audits locaux. Une démarche d'élaboration de schéma local d'intégration s'est affirmée dans une vingtaine de sites.

52,4 % des actions concernent les jeunes et le public, 14,6 % des actions sont directement articulées sur l'école et 21,2 % des actions concourent au renforcement de la participation des habitants aux projets de quartier.

b) Les contrats d'agglomération, mis en oeuvre par le ministère des affaires sociales et de l'intégration, ont pour objet d'aider les collectivités locales à mener un programme local d'intégration des immigrés dans la cité. Ils sont conclus entre l'Etat et les collectivités locales pour une durée moyenne de trois ans.

En 1992, 42 procédures ont été engagées : 37 contrats d'agglomération font l'objet d'une convention triennale dont trois nouveaux contrats et cinq précontrats. Cette procédure "contrat d'agglomération" est surtout destinée aux communes petites et moyennes dans lesquelles des problèmes d'intégration existent sans pour autant nécessiter des procédures lourdes telles que le Développement social de quartier (DSQ).

En 1992, l'enveloppe affectée par l'Etat aux contrats d'agglomération est de 9,95 MF, ce qui engage une participation équivalente des collectivités locales cosignataires.

Les actions inscrites touchent plusieurs domaines : accueil et information des étrangers dans les services publics, développement de la vie associative et participation des étrangers à la vie locale, accès à la formation et à l'emploi, santé, soutien scolaire et logement.

5. Les dépenses d'intervention du FAS

Le fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles, établissement public administratif créé en 1959 et placé sous la tutelle du ministre chargé des immigrés et du ministre chargé du budget, a pour mission de concourir à l'insertion sociale et professionnelle des travailleurs immigrés et de leurs familles dans la société d'accueil, par la mise en oeuvre d'une action sociale familiale, de programmes sociaux portant notamment sur l'accueil, le logement, la formation professionnelle, l'action éducative en faveur des jeunes et des adultes, l'action sociale, l'information et l'action culturelle.

Les ressources du FAS proviennent essentiellement des régimes de prestations familiales, 1 146 MF et principalement de la caisse nationale des allocations familiales, 1 101 MF.

Afin de mieux remplir sa mission dans le cadre de la décentralisation les structures du FAS ont fait l'objet en 1983 et 1990 d'importantes réformes : représentation renforcée des communautés immigrées dans les instances de décision, élargissement de son conseil d'administration, concertation engagée à travers les CRIPI et les délégations régionales du FAS dont relèvent désormais 80 % des décisions.

Le budget 1992 est le premier budget mettant en oeuvre les nouvelles orientations contenues dans le plan triennal 1992-1994 ; le FAS poursuit en l'amplifiant, le recentrage de ses actions en complémentarité du droit commun, ce qui se traduit par la réduction significative de ses interventions spécifiques dans certains secteurs tels que le logement et la formation professionnelle ; la sortie progressive des programmes des sites pilotes pour l'intégration s'inscrit dans cette logique.

En 1991, le FAS a financé près de 4 000 associations et organismes et est intervenu dans les domaines du logement (400 MF), de la formation (300 MF) et de l'action sociale (500 MF). Votre commission insiste sur la nécessité de contrôler l'utilisation qui est faite de l'argent public par ces associations.

Plus précisément les dépenses pour 1991 se décomposent en 74 millions de francs pour le fonctionnement et 1 210 MF en ce qui concerne les dépenses d'intervention sociale.

Le tableau ci-après répartit les grandes masses budgétaires entre les secteurs d'intervention.

Domaine	1990	1991	1992
Logement des travailleurs dont :	514	468	408
Aide à la gestion et l'animation	340	300	270
Aide transitoire au logement	145	135	95
Actions sociales liées à l'habitat		30	40
Formation dont :	344,1	355,4	285
Adaptation linguistique	117,9	126,4	110
Préformation et formation professionnelle	203,8	213	144
Réinsertion (formation en vue du retour et aide publique)	16,0	7	2
Actions socio-culturelles dont :	303,7	378	353,5
insertion	117	127	115
jeunes	102	121	127
action culturelle, information	120	130	111
Accueil	52	53,5	45
Politique de la Ville :			
DSU	30	45	22
Crédits sites pilotes à répartir		21	45
Divers et crédits à répartir	24	43	49,5
TOTAL	1 283,8	1 370	1 210

*

* *

En conclusion votre commission des affaires sociales, souhaitant le maintien du modèle français d'intégration privilégiant l'individu et non la communauté, formule au terme de ce premier avis budgétaire, les observations suivantes :

Quant au contrôle des flux :

. maintien d'un strict contrôle des flux migratoires ;

. nécessité de faire exécuter les décisions administratives et judiciaires dans de stricts délais ;

. amélioration des dispositifs juridiques de lutte contre les détournements de procédure ;

. nécessité de lier davantage les politiques d'immigration et de coopération afin de freiner l'émigration et de faciliter le retour des étrangers dans leur pays.

Quant à l'intégration :

. mise en oeuvre des conclusions de la commission de la nationalité ;

. nécessité de réaffirmer la spécificité du modèle français d'intégration en se donnant les moyens de lutter contre la "ghettoïsation" de fait ;

. nécessité de faire reconnaître et appliquer les modèles juridiques et culturels qui fondent la société française, notamment en ce qui concerne le statut des personnes ; cela suppose une renégociation des conventions internationales y dérogeant, voire une extension de certaines notions d'ordre public ;

. renforcement des conditions du regroupement familial de telle sorte qu'il concourt à l'intégration ;

. nécessité de réexaminer certains dispositifs, notamment en matière de prestations sociales ou de titres de circulation, susceptibles de freiner le retour au pays d'origine de certaines catégories d'immigrés (retraités...);

. réfléchir aux moyens d'éviter la concentration d'émigrés sur un petit nombre de régions d'accueil, ce qui conduit à penser l'immigration et l'intégration dans le cadre de l'aménagement du territoire.

. enfin veiller à ce que les politiques de logement, d'éducation, de formation et d'emploi ne donnent lieu à aucune discrimination, ni "négative", ni "positive".

*

Votre rapporteur pour avis tient en outre à signaler, au terme de ce rapport, le "décalage" qui semble exister entre le discours officiel concernant les problèmes liés à une certaine forme d'immigration et les conclusions des rapports demandés à des experts sur ce sujet, par les ministères ou les organismes concernés. Ainsi en est-il du "rapport Barou" sur *l'immigration en France des ressortissants des pays d'Afrique noire*, demandé par le secrétariat d'Etat à l'immigration et du récent rapport de l'institut

Banlieuescopie dirigé par le sociologue Adil Jazouli, financé notamment par la déléation interministérielle à la ville, la déléation interministérielle à l'insertion sociale et le FAS, intitulé : *"Banlieues, les nouvelles frontières intérieures"* ; ce rapport jette des cris d'alarme ; il y est écrit *"une véritable communication publique ne peut se confondre avec de la propagande... car personne n'est dupe. Ce décalage entre la réalité et le message a pour conséquence directe de déstabiliser et de discréditer les acteurs institutionnels et politiques chargés de la mise en oeuvre de l'action publique à tous les échelons"*. On ne saurait mieux dire !

*

Considérant que la politique d'immigration apparaît aujourd'hui à la fois trop hésitante, en ne manifestant pas une claire volonté politique, et trop laxiste, notamment en ne faisant pas exécuter les décisions de reconduite à la frontière, au risque de rendre plus difficile la politique d'intégration et de susciter un nouvel afflux de demandeurs d'asile, votre commission des affaires sociales a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits consacrés aux actions de l'Etat spécifiques à l'immigration et à l'intégration.

ANNEXE

LE MODELE FRANCAIS D'INTEGRATION PRINCIPALES DATES

- 1945** Ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.
- Création de l'Office national d'immigration (ONI) : contrôle de l'immigration, détermination des conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.
- 1952** Création de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, OFPRA (loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 portant création d'un Office français de protection des réfugiés et apatrides et décret du 2 mai 1953) pour appliquer la convention de Genève du 28 juillet 1951.
- 1954** Ratification de la Convention de Genève (loi n° 54-290 du 17 mars 1954 autorisant le Président de la République à ratifier la Convention de Genève relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951).
- 1957** Début des mesures en faveur de l'intégration. Création de la Société nationale de construction pour les travailleurs algériens (SONACOTRA).
- 1959** Création du Fonds d'action sociale (FAS) pour les immigrés et leur famille, établissement public à caractère administratif et financier
- 1962** Réforme de la SONACOTRA, qui ouvre ses services à l'ensemble des migrants.
- 1964** Réforme du FAS : celui-ci devient le principal outil de la politique nationale d'insertion des populations immigrées.
- 1966** Création de la Direction de la population et des migrations du ministère chargé des affaires sociales (D.P.M.) : élaboration de la politique démographique, tutelle de l'Institut national d'études démographiques (INED), secrétariat du Haut comité de la population (Haut conseil de la population et de la famille depuis 1985).
- 1970** Prise de conscience progressive des problèmes liés à l'immigration.
- 1973** Création d'un réseau national d'accueil (circulaire du ministère du travail du 30 mai 1973) : aide et assistance administratives.
- Généralisation des "classes d'accueil".

- 1974** Suspension de l'immigration. L'ONI prend en charge les questions liées au retour des travailleurs immigrés dans leur pays.
- Début d'une politique d'intégration et de limitation. Création d'un secrétariat d'Etat chargé des travailleurs immigrés. Vingt-cinq mesures pour une "politique globale de l'immigration".
- 1976** Décret n° 76-383 du 29 avril 1976 relatif aux conditions d'entrée et de séjour en France des membres des familles des étrangers autorisés à résider en France (regroupement familial).
- Création d'une commission nationale pour le logement des immigrés (CNLI).
- 1977** Tentative de mettre un terme à la politique de regroupement familiale (décret n° 77-1239 du 10 novembre 1977), détournée de son but : annulation du décret par le Conseil d'Etat qui considère que ce dispositif relève du domaine législatif. Le Conseil constitutionnel considère aujourd'hui le regroupement familial comme un droit.
- 1981** Création d'un titre de séjour et de travail unique.
- Liberté d'association des étrangers sans autorisation préalable (loi n° 81-809 du 9 octobre 1981 modifiant la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association en ce qui concerne les associations dirigées en droit ou en fait par des étrangers).
- Début de l'opération de régularisation de la situation des étrangers résidant et travaillant illégalement en France. En deux ans, 140.000 personnes bénéficient de cette régularisation.
- Suppression de la "priorité nationale" et institution d'une contribution spéciale due par les employeurs ayant engagé un étranger en situation irrégulière (action passible de sanctions pénales) (loi n° 81-941 du 17 octobre 1981 modifiant diverses dispositions du code du travail relatives à l'emploi de travailleurs étrangers en situation irrégulière).
- 1982** Mise en place de la décentralisation ; recours aux politiques de droit commun en direction des publics les plus défavorisés dont les immigrés (prévention de la délinquance, opérations "été-jeunes", PAIO, RMI...).
- Réforme du FAS, qui devient le principal instrument d'une politique d'intégration des populations immigrées. Politique de déconcentration et de régionalisation.
- mise en place des commissions régionales pour l'intégration des immigrés (CRIPI). 10 régions concernées.
 - élaboration par les préfets des programmes régionaux d'intégration des populations immigrées (PRIPI).

1984 Relance de la procédure d'aide au retour (de 80 000 à 180 000 F au lieu de 10 000 F). 70 000 personnes bénéficient de cette procédure.

Décret n° 84-640 du 17 juillet 1984 instituant un Conseil national des populations immigrées (CNPI).

Carte de séjour de 10 ans (au lieu de trois ans) (loi n° 84-622 du 17 juillet 1984 portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 et du code du travail et relative aux étrangers séjournant en France et aux titres uniques de séjour et de travail).

Révision de la procédure de regroupement familial (décrets n°s 84-1078, 84-1079 et 84-1080 du 4 décembre 1984).

1986-1988

Travaux de la commission de la nationalité (dite Marceau Long).
Principales propositions :

- maintien des critères d'acquisition de la nationalité française : filiation, lieu de naissance et résidence ;
- simplification des textes ;
- organisation d'une manifestation d'adhésion à la communauté nationale ;
- accélération des procédures de naturalisation ;
- régime spécial pour les francophones ;
- renégociation de certaines conventions bilatérales ;
- renforcement de la lutte contre les "mariages blancs" en rendant plus difficile l'acquisition de la nationalité française par ce biais (communauté de vie).

L'ONI devient l'Office des migrations internationales (OMI) (décret n° 88-24 du 7 janvier 1988).

1989 Loi n° 89-548 du 2 août 1989 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

Création du Comité interministériel à l'intégration (décret n° 89-881 du 6 décembre 1989) et du Haut Conseil à l'intégration (décret n° 89-912 du 19 décembre 1989). Le secrétariat de ces deux instances est assuré par le secrétariat général à l'intégration.

1990 Loi n° 90-34 du 10 janvier 1990 modifiant l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

Convention de Dublin (15 juin 1990) relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'aide présentée dans l'un des états membres des communautés européennes (non encore ratifiée par la France).

Décret n° 90-1008 du 8 novembre 1990 modifiant le montant de la contribution spéciale instituée par l'art. L. 341-7 du code du travail.

Recensement de la population

1991 Renforcement de la lutte contre l'immigration irrégulière (circulaire du 28 mars 1991)

Mesures de maîtrise de l'immigration (10 juillet 1991) :

- contrôle des flux migratoires à partir du pays d'origine,
- renforcement des contrôles à l'entrée et à l'intérieur du territoire,
- réorganisation du retour au pays d'origine,
- préparation des mesures d'application de l'accord de Schengen.

Ratification de l'Accord de Schengen (20 juillet 1991).

Circulaire du 14 août 1991 sur l'aide au retour des demandeurs d'asile déboutés.

Loi n° 91-1383 du 31 décembre 1991 renforçant la lutte contre le travail clandestin et la lutte contre l'organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers en France.

1992 Loi n° 92-190 du 26 février 1992 portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée, relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

Loi n° 92-625 du 6 juillet 1992 sur la zone d'attente des ports et des aéroports et portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

Remarque : d'autres dispositions concernent de façon indirecte l'immigration ; il s'agit notamment des textes visant à combattre le racisme et la xénophobie, tels que les lois du 1er juillet 1972, modifiée à plusieurs reprises, et du 19 juillet 1990.