



France

“Feeding in” et “Feeding out”, et politiques nationales concernant les immigrants et les minorités ethniques

Une étude sur les politiques nationales

Michel Legros

Ecole nationale de la santé publique

Le contenu de ce rapport ne reflète pas nécessairement l'opinion ou le point de vue de la Commission européenne ou des États membres.

Novembre 2006



Commissioné par

La Commission européenne, DG emploi, affaires sociales et égalité des chances

Avertissement

Ce document correspond au troisième rapport pour l'année 2006 réalisé à la demande de la Direction générale « Affaires Sociales, Emploi et Egalité des Chances » de l'Union européenne. Conformément à la commande faite aux membres du groupe des experts non gouvernementaux, ce rapport comprend deux parties principales. La première traite des relations entre le Programme national de réforme et les stratégies pour la protection sociale et l'inclusion sociale. Elle s'intéresse aux mécanismes d'enrichissement réciproque entre les deux démarches. La seconde partie examine les évolutions de la politique française en matière d'immigration et la situation des immigrés sur le territoire français. En préalable à ces deux parties, une courte note rappelle quelques évolutions de la conjoncture sociale et économique survenues depuis le précédent rapport datant de septembre 2006.

Sommaire

Résumé	p 4
Septembre – novembre 2006 : conjoncture sociale et économique	p 5
Programme national de réforme et stratégies pour la protection sociale et l'inclusion sociale	p 8
L'immigration entre inclusion et exclusion	p 17

Résumé

Septembre – novembre 2006 : conjoncture sociale et économique

- 1 Les derniers chiffres disponibles font état d'un prolongement de la tendance à la baisse des taux de chômage. Les comptes sociaux poursuivent un redressement encore fragile dans un contexte de croissance économique sans doute moins favorable que les précédentes estimations pouvaient le laisser penser.
- 2 Une année après les émeutes de 2005, le climat social a été marqué par de nouvelles tensions dans les banlieues, sans commune mesure cependant avec les mouvements de l'an dernier.
- 3 Mise en œuvre du programme de cohésion sociale, annonce d'une réforme du dialogue social, projet de loi sur la prévention de la délinquance et annonce d'un nouveau plan emploi pour le début de l'année 2007, l'activité parlementaire et gouvernementale reste soutenue dans une période où s'amorce la campagne pour le renouvellement du Président de la République.

Programme national de réforme et stratégies pour la protection sociale et l'inclusion sociale

- 4 A la différence du programme national de réforme de 2005, le rapport de suivi publié en 2006 a fait l'objet de nombreuses présentations et d'échanges tant aux parlementaires qu'aux représentants associatifs. Une présentation en a été faite conjointement au rapport stratégique sur l'inclusion sociale devant le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE). En règle générale, ces documents ont été bien reçus.
- 5 Le Programme national de réforme est un document stratégique qui contient la présentation de nombreux programmes opérationnels, le programme stratégique pour la protection sociale et l'inclusion sociale a accentué, par rapport aux anciens PNAI, sa dimension stratégique. Même si les champs abordés ne se recouvrent pas tout à fait, il devient difficile de distinguer la différence de nature entre les deux documents. La réflexion en terme de « feeding in » et de « feeding out » se trouve de ce fait amoindrie.
- 6 Dans les deux documents l'emploi occupe une place prépondérante.
- 7 L'examen de la relation entre les lignes directrices intégrées et le document de suivi du programme national de réforme pour 2006 montre de réelles convergences. Ces convergences n'apparaissent pourtant que faiblement en raison du choix français d'adopter un plan de présentation assez éloigné de l'énoncé des différentes lignes directrices.

L'immigration entre inclusion et exclusion

- 8 Pays d'immigration depuis le 19^{ème} siècle, la population immigrée représente un peu plus de 8 % de la population française. 1/3 des immigrés proviennent des pays européens, 1/3 du Maghreb et 1/3 viennent des autres parties du monde (Afrique subsaharienne et Asie).
- 9 Alors que l'immigration de travail a été prépondérante jusqu'aux années 70, la majeure partie de l'immigration est maintenant liée à des causes familiales ou pour des raisons d'études ou de formation.

- 10 Dans le modèle français traditionnel construit historiquement depuis la révolution de 1789, la personne immigrée est conduite à opter pour une insertion sociale en France, dont l'aboutissement est l'acquisition de la nationalité française et le passage par l'école pour ses enfants ou pour un retour au pays d'origine après une période d'activité. Lorsque dans les années quatre-vingts arrivèrent à l'âge actif les enfants des premières et secondes générations issus des grandes vagues migratoires, et cela dans une période de crise économique, la France ne disposait pas de mécanisme permettant d'accompagner cette intégration sous tension.
- 11 A partir de 2002, la France a développé trois groupes de politiques qui interfèrent avec les migrations. Le premier groupe, de la loi de lutte contre les exclusions au programme de cohésion sociale vise à améliorer les situations de travail, de logement des personnes en difficultés parmi lesquelles on trouve une part importante de personnes immigrées. Le second groupe vise, de manière spécifique, à favoriser l'intégration des personnes immigrées, en particulier par une lutte contre les facteurs et les comportements de discrimination. Le troisième groupe de politique vise à réduire l'accès des personnes étrangères au territoire français en luttant contre l'immigration clandestine, en contrôlant les arrivées, en réduisant la demande d'asile.
- 12 Ce dernier groupe de politiques qui se traduit par une intense activité législative et gouvernementale est celui qui est le plus visible et le plus mis en avant politiquement. Il est en même temps celui qui génère le plus de tensions dans la société française.

Première partie : Septembre – novembre 2006

Conjoncture sociale et économique

Un délai très court pour appréhender des évolutions.

Depuis la diffusion, fin septembre, du second rapport de l'année 2006, les délais très courts ne permettent pas d'identifier des évolutions ou, tout au moins, des inflexions significatives dans la situation française. La publication de plusieurs données statistiques et la survenue de quelques événements au cours de ces derniers mois s'inscrivent davantage dans la continuité que dans la rupture.

Une tendance à l'amélioration du taux de chômage

La publication, fin octobre, des chiffres du chômage confirme la tendance à la baisse du nombre des demandeurs d'emploi. Pour la première fois depuis septembre 2001 le taux de chômage (au sens du BIT) est passé à 8,8 % de la population active en septembre 2006. En dépit d'une augmentation des inscriptions des jeunes, traditionnellement plus forte à cette période de l'année, le taux de chômage des jeunes est resté stable bien qu'il se situe à un niveau toujours élevé de l'ordre de 21,6 %. Cette baisse semble également sensible dans les banlieues. La situation des chômeurs de longue durée est également en amélioration, le nombre des personnes inscrites depuis plus de 12 mois a diminué de 9,8% en un an. Cette évolution favorable a plusieurs causes. Les créations d'emplois augmentent, leur solde net serait, selon les services de l'emploi, de l'ordre de 350 000. Par ailleurs, les effets des mesures du plan de cohésion sociale jouent encore fortement et l'accroissement des départs en retraite renforce ce mouvement de réduction du chômage.

Un climat toujours très tendu dans les banlieues

Le climat est toujours très tendu dans certains quartiers des banlieues. Plusieurs autobus ont été tout récemment incendiés dans la région parisienne et à Marseille. Dans cette ville, l'attaque d'un autobus et sa destruction par le feu ont causé une victime, grièvement brûlée. Cette situation n'est pas tout à fait nouvelle, des représentants des services publics : policiers, ambulances, pompiers, ont été précédemment attaqués dans certains quartiers, mais ces agressions très violentes d'autobus marquent peut être une nouvelle étape dans les violences urbaines.

Cette tension se traduit par l'émergence d'un débat sur la nécessité d'un durcissement des peines et des élus évoquent la création d'un délit d'embuscade. Cette stratégie est mise en doute par d'autres élus car elle présente un risque de criminalisation précoce et ne peut remplacer la suppression de la police de proximité. Dans le même temps, montrant bien les incertitudes qui obèrent les stratégies à mettre en œuvre, un tout récent rapport du Sénat¹ met l'accent sur la nécessité de « réactiver une véritable police de proximité ayant la confiance de la population et des jeunes ».

Des comptes sociaux dont le redressement apparaît encore fragile

L'Assemblée nationale a adopté fin octobre le projet de loi sur le financement de la Sécurité sociale. Un déficit de l'ordre de 8 milliards d'euro est attendu en 2007, dont 3,9 milliards pour l'assurance-maladie. Ce dernier chiffre constitue une avancée par rapport au déficit prévisionnel de 2006 qui se montait à 6 milliards d'euros. Le gouvernement qui avait prévu une progression des dépenses de médecine de ville de 0,8 % a accepté de relever cet objectif à 1,1 %, témoignant de la difficulté à conduire une politique sous l'influence des groupes de pression.

Par ailleurs, au cours du débat, le Ministre délégué à la santé a rappelé qu'« à ce jour, 2,6 milliards d'euros d'exonérations de cotisations sociales n'ont jamais été compensées ». A cet endettement de l'Etat envers la Sécurité sociale, il faut ajouter un endettement de l'ordre de 5 milliards à l'égard du Fonds de solidarité agricole et de 4 milliards sur le Fonds de solidarité vieillesse, au total, le transfert de dette de l'Etat sur la Sécurité sociale est de l'ordre de 14 milliards.

Ce redressement des comptes sociaux est cependant d'autant plus fragile qu'il intervient dans une conjoncture économique elle-même incertaine. Ainsi, les dernières formations publiées par l'INSEE, le 10 novembre 2006, font état d'un taux de croissance au troisième trimestre de l'ordre de 0 %. Venant après un taux de croissance de 1,2 % au trimestre précédent, cette chute est probablement liée à une baisse de la consommation des ménages et à un recul de l'investissement des entreprises. Si ce chiffre est confirmé dans les prochaines semaines, le taux de croissance du PIB pour l'année 2006 serait de l'ordre de 2 % soit un peu en dessous des hypothèses de début d'année.

La continuité des chantiers gouvernementaux et législatifs.

La mise en œuvre des chantiers gouvernementaux se traduit plus, là encore, par la continuité que par des inflexions. On relève une avancée en matière de logement, d'emploi et, comme cela était prévu, l'Agence nationale pour la cohésion sociale a été mise en place. Le Conseil des ministres devrait examiner, fin novembre, un projet de loi sur la réforme du dialogue social qui indique que tout projet de

¹ Alex TÜRK, Pierre ANDRE, *Politiques conduites envers les quartiers en difficulté depuis le début des années 1990 : bilan et perspectives*. Rapport du Sénat, novembre 2006. www.senat.fr/rap/

loi sur le droit du travail, l'emploi et la formation professionnelle devra faire l'objet d'une concertation avec les partenaires sociaux en vue de l'ouverture d'une négociation interprofessionnelle. Un projet de loi sur la prévention de la délinquance est en débat au Parlement.

Les services du Ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement ont effectué les premières annonces d'un nouveau plan emploi visant à réduire la précarité et à augmenter le taux d'emploi en France, plan qui devrait être concrétisé au début de l'année 2007.

Une pré-campagne présidentielle engagée.

Politiquement, la pré campagne présidentielle apparaît solidement engagée et l'on note l'émergence d'un premier débat sur le thème de la participation et des forums et jurys citoyens sans que ce thème soit ramené explicitement aux politiques de lutte contre la pauvreté² ni aux différentes actions de type « état généraux » qui se déroulent actuellement en France sur les thèmes de la prévention ou de la consommation d'alcool.

Le calendrier de l'élection présidentielle est maintenant fixé et devrait conduire à neutraliser le second trimestre 2007 ainsi que la période de mai à octobre de cette même année. L'élection présidentielle se tiendra les 22 avril et 6 mai et les élections législatives se dérouleront les 10 et 17 juin.

Montée des débats autour de la précarité et des inégalités.

La période de rentrée se caractérise par une intense activité éditoriale et la publication d'analyses toujours très denses sur les questions sociales, l'emploi, la pauvreté, la précarité, l'immigration et les banlieues³. On note que ces publications font davantage référence à une lecture de la société qui ne passe plus uniquement entre le fait d'avoir ou de ne pas avoir un travail mais aussi par des interrogations sur la nature même de ce travail et sur la question des inégalités dans la société française.

² La proposition d'associer les personnes en difficultés à l'évaluation des politiques les concernant dans le cadre de forums figure dans le plan stratégique pour l'inclusion.

³ Voir, par exemple, parmi les publications les plus récentes :

Collectif, La république des idées, *La nouvelle critique sociale*, Paris, Seuil, le Monde, septembre 2006.

Louis CHAUVEL, *Les classes moyennes à la dérive*, Paris, Seuil, octobre 2006.

Stéphane BEAUD, Joseph CONFAVREUX, Jade LINDGAARD, *La France invisible*, Paris, La découverte, octobre 2006.

Jean GADREY, *En finir avec les inégalités*, Paris, Ed En clair Mango, octobre 2006.

Observatoire des inégalités, *L'état des inégalités en France, 2007*, Paris, Ed Belin, septembre 2006.

Seconde partie :

Programme national de réforme et stratégies pour la protection sociale et l'inclusion sociale

1 Du rapport stratégique protection sociale et inclusion sociale vers le programme national de réformes, (feeding in analysis)

Le document intitulé « Programme national de réforme » ne constitue pas un nouveau programme de réformes mais le rapport de suivi pour l'année 2006 du programme courant sur la période 2005-2008. Il s'agit d'un document amplement développé qui rappelle les principaux axes stratégiques, indique les modalités de mise en œuvre de ces réformes et présente quelques résultats⁴.

A la différence du programme national de réforme (PNR 2005) qui n'avait pas fait l'objet de fortes discussions en raison des délais très courts d'élaboration et de soumission aux services de l'Union européenne mais également d'une pratique peu développée de ces débats qui engagent une interaction entre les politiques nationales et européennes, ce premier rapport de suivi a fait l'objet de multiples présentations et débats devant :

- l'Assemblée Nationale et le Sénat,
- le Comité du dialogue social sur les questions européennes et internationales,
- les représentants des collectivités locales,
- l'association des chambres de commerce,
- le Conseil national du développement durable.

S'agissant plus spécifiquement des instances susceptibles d'examiner ce programme national de réformes du point de vue des questions sociales, le SPNR 2006 a été présenté devant le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) dans le cadre d'une présentation simultanée du SPNR 2006 et du rapport sur les stratégies en matière de protection sociale et d'inclusion sociale (RSPSIS).

Le Conseil économique et social (CES) a été particulièrement présent dans ces débats. Ce Conseil qui comprend des représentants désignés des principaux corps sociaux présente des avis et des rapports au gouvernement et aux deux assemblées parlementaires. Ces rapports sont publics. Depuis plusieurs années, le CES s'est fortement investi dans le suivi de la stratégie de Lisbonne. Un des derniers rapports de ce Conseil, en date du 26 septembre 2006, présenté par Jacques DURON au nom de la délégation pour l'Union européenne et intitulé « *Processus de Lisbonne : contribution du Conseil économique et social à la préparation du sommet de printemps 2007* » porte largement sur l'examen du SPNR 2006.

⁴ Cette seconde partie repose sur l'examen conjoint de trois documents :

- Le Programme national de réforme présenté par le Gouvernement français en octobre 2005.
- Le rapport de suivi 2006 du programme national de réforme 2005-2008.
- Le rapport sur les stratégies pour la protection sociale et l'inclusion sociale de septembre 2006.

Nous désignerons le premier document par la référence « PNR 2005 », le second par la référence « SPNR 2006 » et le troisième par son sigle : « RSPSIS ».

Les membres du Conseil rappellent dans ce document leur intense production sur les thèmes suivants :

- améliorer la coordination économique à l'échelon européen : 14 avis et rapports,
- édifier la société du savoir et l'économie de la connaissance : 15 avis et rapports,
- conforter la compétitivité française dans un cadre européen : 6 avis et rapports,
- développer l'emploi pour mieux rénover le capital humain : 12 avis et rapports,
- renforcer la cohésion sociale : 18 avis et rapports,
- promouvoir une croissance respectueuse de l'environnement : 13 avis et rapports.

Peu repris dans les médias, objet de discussions pour les spécialistes mais pas de réels débats publics, le SPNR 2006 n'a pas cristallisé les réflexions et n'est pas un véritable enjeu pour les acteurs politiques. S'agissant de l'avenir du pays, il apparaît plus comme un document technique que comme un outil stratégique sauf quant il aborde les questions relatives à l'énergie. De plus, les milieux politiques français restent encore fortement marqués par les résultats du vote référendaire sur le projet de constitution européenne et semblent peu enclins à engager de nouveaux débats sur des thèmes européens.

Pour une grande partie des associations principalement regroupées dans le réseau Alerte, le fait que le SPNR 2006 ait été présenté au CNLE constitue une avancée largement saluée et le fait que ce programme mette l'accent sur l'emploi constitue un prolongement de cette avancée. En revanche, les milieux associatifs proches des mouvements altermondialistes ne se sentent guère concernés et prêts à débattre d'un projet qui ne marque pas une avancée vers un nouveau mode de régulation économique et sociale.

Le mouvement d'enrichissement réciproque entre les deux démarches concrétisées chacune par un document, SPNR 2006 et RSPSIS aboutit à une double évolution :

- s'agissant du SPNR 2006, on trouve à de nombreuses reprises et tout particulièrement dans le cas de l'emploi (partie 2) des indications très précises qui ne figurent pas à titre d'exemple ou de bonnes pratiques mais plutôt comme des séquences directement coupées/collées, extraites du RSPSIS. La dimension stratégique s'en trouve ainsi affaiblie au profit de la dimension programmatique.
- A l'inverse, nous avons souligné dans la note précédente que le passage du PNAI au document stratégique se traduisait effectivement par l'introduction d'une dimension stratégique. De ce fait, les deux documents tendent à perdre de leur spécificité même s'ils ne concernent pas tout à fait le même champ d'application. Il suffirait d'ajouter les parties 1 et 3 du SPNR 2006 au document RSPSIS pour disposer d'un document unique.

Cette remarque globale est particulièrement visible à propos des retraites. On retrouve dans le texte du SPNR 2006 une présentation des réformes qui est exactement la même que dans le document RSPSIS. Il est alors difficile de parler de « feeding in » et « de feeding out ». Il faudrait plutôt considérer qu'il s'agit d'une seule et même politique présentée dans deux documents. Nous retrouvons là une des limites méthodologiques de la stratégie de Lisbonne recentrée qui aboutit à faire figurer dans le rapport de protection sociale (RSPSIS) des axes globaux de réforme que l'on retrouve dans le SPNR 2006 par une sorte d'effet de symétrie ou plutôt de miroir. Plutôt que de parler d'une logique de « feeding in » et « de feeding out », il serait sans doute préférable à propos de ces rapports de parler de « copy in » et de « copy out ».

On pourrait faire une analyse voisine à propos de l'importance accordée dans le SPNR 2006 à la défense du modèle social français que l'on retrouve dans le préambule du RSPSIS dans des termes très voisins. Dans les deux cas, il s'agit de la reprise d'une thématique très forte dans le débat public

français et dont les déclinaisons peuvent être un peu différentes, évoquant soit un lien entre cohésion sociale et croissance ou soit le maintien de cotisations sociales élevées associées à de fortes prestations. Les documents ne tranchent pas entre ces deux approches qui suscitent des débats y compris à l'intérieur de l'actuelle majorité, débats probablement accentués lors de la prochaine campagne pour l'élection du Président de la République.

Plusieurs thèmes sont repris directement dans le SPNR 2006 émanant du RSPSIS. Il s'agit d'abord d'une reprise directe des objectifs du document stratégique :

- l'accès et le retour à l'emploi des personnes qui en sont les plus éloignées,
- l'insertion sociale et professionnelle des jeunes,
- le développement de l'offre de logement et d'hébergement.

La bataille pour l'emploi au service de la croissance sociale comprend vingt et une pages dont la majeure partie est directement transposée du programme stratégique.

La troisième partie du SPNR 2006 regroupe des mesures plus hétérogènes portant sur l'économie de la connaissance et le développement de la compétitivité. Un ensemble de mesures visant à favoriser l'accès de l'ensemble de la population aux services financiers se trouve rassemblé dans cette partie dont la majeure partie figure déjà dans le programme de cohésion sociale. Ces mesures portent principalement sur le développement du microcrédit social, sur l'accès aux comptes et aux services bancaires, sur l'accès au crédit et à l'assurance des personnes présentant un risque aggravé et sur l'accès à la propriété, en particulier, par un aménagement des conditions d'accès au prêt « à taux zéro ». L'inscription de ces mesures dans le SPNR 2006 est intéressante car il s'agit de mesures dont la mise en place est mal aisée du fait d'un secteur bancaire peu disposé à accentuer ses offres pour des populations à faibles ressources.

La toute dernière partie du SPNR 2006 rend compte de l'usage fait par la France du FEDER et du FSE sur la période 2000-2006 en confirmant la cohérence entre cet usage et les logiques issues de la stratégie de Lisbonne. S'agissant de la période à venir le document rappelle les orientations de la future programmation 2007-2013 et indique là encore qu'ils sont convergents avec les objectifs de la stratégie de Lisbonne recentrée.

2 Du programme national de réforme vers le rapport stratégique protection sociale et inclusion sociale (feeding out analysis)

Le programme national de réforme permet-il un enrichissement des programmes stratégiques pour la protection sociale et l'inclusion ?

Nous avons évoqué précédemment la trop grande proximité entre deux documents alors que l'un devrait être plus stratégique et macro économique et l'autre plus opérationnel. Au-delà de cette première remarque qui atténue l'intérêt de la distinction entre les deux documents, il faut souligner le fait que les deux documents n'ont pas tout à fait la même portée. Le SPNR 2006 et le PNR 2005 constituent des documents de plus grande généralité et dont l'élaboration déborde les seuls ministères sociaux. De ce fait l'inscription de mesures dans les deux documents permet de leur donner un poids plus important.

Le SPNR 2006 aborde des domaines dont l'impact sur la protection sociale et la stratégie d'inclusion n'est pas neutre. Il s'agit d'abord du rappel de l'importance de la maîtrise de la dette publique pour restaurer des marges de manœuvres et rendre pérenne le système social actuel. Cette affirmation

stratégique est importante dans une période où les débats sur le modèle de protection sociale français sont particulièrement vigoureux.

La volonté du gouvernement de modifier profondément le système de présentation du budget a conduit à l'établissement d'un budget 2006 présenté sous la forme LOLF. Ce choix a permis aux administrations sociales de s'engager avec l'élaboration d'un document de politique transversale à rassembler dans une même unité l'ensemble des ressources affectées par les différents ministères à la lutte contre l'exclusion et à la promotion de stratégie d'inclusion. On peut dire que cette démarche renforce dans le secteur social la logique de mainstreaming. La présentation de ce document de politique transversale a fait l'objet de la peer review française de juillet 2006.

Le programme national de réforme met en avant une série de mesures qui ne figuraient pas dans le RSPSIS et dont on peut penser qu'elles contribueront à améliorer le quotidien des personnes à faibles ressources. C'est le cas pour

- la majoration des pensions en cas de départ à la retraite anticipée pour les travailleurs lourdement handicapés,
- l'intérêt marqué pour les bas salaires dans la mise à niveau des salaires dans le cadre de la relance de la négociation salariale,
- la relance d'un dispositif de régulation des relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs. Ce dispositif avait permis une baisse des prix des produits de grande consommation de 0,9 % entre juillet 2004 et décembre 2005,
- la mise en œuvre du prêt viager hypothécaire qui doit permettre d'améliorer les ressources financières par une mobilisation des patrimoines financiers dormants,
- la création de dispositifs de micro crédits garantissant des prêts à des chômeurs titulaires de minima sociaux et n'ayant pas accès au crédit classique,
- la simplification de la procédure de droit au compte, lutte contre l'exclusion bancaire,
- la facilitation de l'accès au crédit et à l'assurance pour les personnes présentant un risque aggravé,
- la réforme du prêt à taux zéro facilitant l'accès à la propriété.

On notera qu'il s'agit à chaque fois de mesures ponctuelles dont la mise en œuvre peut avoir une incidence favorable sur la vie des personnes en difficultés mais qui restent assez nettement dans le secteur social e, de ce fait, auraient pu trouver une place dans le RSPSIS.

A côté de ces mesures très orientées sur le champ social, le SPNR 2006 rappelle l'existence d'autres mesures qui ne sont pas ciblées spécifiquement sur les personnes en difficultés mais dont on imagine aisément qu'elles vont pouvoir en bénéficier comme c'est le cas pour le dispositif favorisant la création et la gestion des petites et moyennes entreprises (PME).

Les mesures portant sur la politique énergétique et l'environnement n'ont pas d'impact, à court terme du moins, sur les questions sociales, on note cependant la mise en avant d'un objectif qui porte sur le fait de garantir la cohésion sociale et territoriale en assurant l'accès de tous à l'énergie.

Sur la trentaine de mesures phares en matière d'emploi, plus des 9/10 sont communes avec le RSPSIS, parfois plus développées, parfois mieux justifiées, leur présentation utilise une écriture proche de l'ancien PNAE.

PNR et RSPSIS, des mesures communes en matière d'emploi.

mesures	PNR	RS PS IS
Allègement des cotisations patronales	Oui	oui
Favoriser le développement de l'emploi dans les services à la personne	Oui	oui
Généralisation de la validation des acquis de l'expérience	Oui	Oui
Pourvoir les emplois dans les secteurs en tensions	Oui	Oui
Rendre la Prime pour l'emploi plus incitative	Oui	oui
Renforcement de l'intéressement pour les bénéficiaires des minima sociaux	Oui	oui
La réforme du service public de l'emploi	Oui	Oui
Contrôle renforcé de l'accompagnement des bénéficiaires d'aide à l'emploi	Oui	Oui mais moins net
Favoriser l'emploi de seniors	Oui plus développé	oui
Egalité salariale homme femme	Oui	Non repris
Conciliation vie familiale et professionnelle	Oui	Oui
Insertion dans l'emploi des plus éloignés refonte des contrats	Oui	Oui
Logement : accès et maintien	Oui	Oui
Santé	Oui	Oui
Lutte contre l'exclusion bancaire	Oui	Oui
Renforcer l'emploi des travailleurs handicapés	Oui	Oui
Lutte contre les discriminations, rôle de la HALDE	Oui	Oui
Politique pour l'outre-mer	Non	Oui
Insertion par l'activité économique	Non	Oui
Action pour les gens du voyage	Non	Oui
Immigration insertion	Non	Oui
Programme de réussite éducative	Oui	Oui
Modernisation de l'enseignement supérieur	Oui	Non
Développement de l'apprentissage	Oui	Oui
Montée en régime des contrats de professionnalisation	Oui	Oui
Favoriser l'esprit d'entreprise	Oui	Non
Formation professionnelle tout au long de la vie	Oui	Non
Validation des acquis de l'expérience	Oui	Oui
Veiller à la sécurité des parcours	Oui	Non
Dialogue social	Oui	Non

L'un des difficultés de lecture et d'analyse du SPNR 2006 réside dans le fait que le document présente des mesures qui peuvent être très globales ou, dans d'autres cas, relever d'un grand niveau de détail.

Dans la présentation ci-dessus, nous avons mis l'accent sur les politiques susceptibles d'avoir un effet favorable en terme de lutte contre la pauvreté et d'inclusion sociale. A l'inverse, il est possible que certaines mesures soient dépourvues d'effets ou n'aient que des effets limités. On ne manquera pas, par exemple, de s'interroger sur l'impact de la revalorisation des minima de pension vers un taux de remplacement à 85 % du SMIC pour les retraités ayant eu un bas salaire. Cette revalorisation ne permettra pas aux intéressés de passer au dessus des seuils de pauvreté si le conjoint n'a pas bénéficié d'une pension au titre d'un régime d'assurance.

On ne connaît pas encore très bien l'impact de la réforme de l'assurance maladie sur l'accès aux soins des populations aux revenus les plus faibles s'agissant, en particulier, de la nécessité de leur inscription dans un parcours de soins coordonné.

Si la prime pour l'emploi est surtout une mesure fiscale de transfert plutôt qu'une aide réelle à la reprise d'emploi, elle profite essentiellement aux salariés qui se situent autour du SMIC et son impact est plutôt faible.⁵

Enfin les réformes de l'impôt sur le revenu, qu'il s'agisse de l'abaissement global du prélèvement ou de la refonte des barèmes ne semblent pas se caractériser par un souci de justice sociale. Dans l'attente d'une analyse plus précise, les simulations conduisent jusqu'alors à une plus grande amélioration de la situation des personnes à hauts revenus.

3 SPNR 2006 et lignes directrices intégrées

Le programme national de réforme est compatible avec les différentes lignes intégrées mais ne suit pas l'énoncé de ces lignes au profit du choix de plusieurs axes comme cela était déjà le cas pour le document original de 2005. De ce fait, il est souvent malaisé de passer des priorités énoncées dans le document français aux lignes directrices dans l'ordre où elles figurent dans les textes européens.

Le document de 2006 souligne fortement les premières réussites du programme national de réformes de 2005-2008 et de ce fait prend davantage l'allure d'un document promotionnel plus qu'il ne s'attache à décrire les avancées mais aussi les limites, les recentrages nécessaires ou les objectifs devant être réajustés. Par ailleurs, le document met souvent sur le même niveau des mesures très ponctuelles et des orientations fondatrices. Enfin, on ne distingue pas d'esquisse des prochaines étapes.

Un assez large accord existe sur les objectifs centraux et en particulier sur celui d'une croissance sociale mais des débats apparaissent sur différents aspects comme

- le rythme de l'assainissement budgétaire et son impact sur les dépenses qui garantissent le maintien de la cohésion sociale,
- l'efficacité des politiques d'allègement des charges,
- l'incertitude sur les effets nets des mesures de type nouveau contrat de travail.⁶

On ne retrouve pas dans le document SPNR 2006, l'état d'avancement des principales réformes de la protection sociale qu'il s'agisse des suites de la réforme des retraites de 2003 ou de la réforme de l'assurance maladie de 2004, ou de la modernisation du secteur public hospitalier, or ces aspects sont développés dans le rapport stratégique RSPSIS mais plutôt sous l'angle de la mise en place des réformes au quotidien, il aurait été intéressant de montrer à quel point nous en étions de la réforme d'ensemble de la protection sociale. On se souvient, par ailleurs, de la critique très forte de la Cour des comptes en septembre 2006 qui notait « *cette amélioration est cependant en trompe l'œil, car les branches famille et vieillesse sont confrontées à un déficit structurel sans perspective de rétablissement à court terme* »⁷. Le SPNR 2006 n'apporte pas de nouvelles réponses à ces critiques.

⁵ Voir sur ce sujet les travaux de l'Observatoire français des conjonctures économiques.

⁶ Voir rapport du Conseil Economique et Social, *Processus de Lisbonne : contribution du Conseil Economique et Social à la préparation du sommet de printemps 2007*, CES, 2006.

⁷ Conclusion générale du « *rapport sur l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale* » Cour des comptes, septembre 2006

Ligne directrice 14 : rendre l'environnement du travail plus attrayant et stimuler l'initiative privée en améliorant la réglementation.

Le SPNR 2006 met l'accent sur les très nombreuses mesures de simplification administrative et d'accès au crédit, rappelle l'importance des mesures fiscales visant à abaisser le coût du travail et à renforcer l'attractivité des territoires. La stimulation de la recherche et de l'innovation participe également de cette logique. La création des pôles de compétitivité qui vise à mettre en réseau sur un même territoire les acteurs industriels de toute taille et les organismes publics, en particulier dans le secteur de la recherche constitue sans doute le point le plus avancé du SPNR pour atteindre cet objectif de rendre l'environnement du travail plus attrayant. On regrettera que les dimensions transport et logement ne soient pas plus développées dans cette ligne directrice. Par ailleurs, l'accent est fortement mis dans le PNR 2005 et dans le SPNR 2006 sur les PME innovantes ou de croissance, en réalité, c'est l'ensemble du tissu économique constitué par les PME qui devrait bénéficier de ces aides tant leur rôle en matière d'emploi est important.

S'agissant de la responsabilité sociale des entreprises, différents rapports⁸ montrent que les entreprises françaises appliquent, mais avec une certaine lenteur que ne manquent pas de déplorer les associations et les syndicats, l'article 116 de la loi no 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques. Cet article prévoit la production d'un document annuel qui *« comprend également des informations, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, sur la manière dont la société prend en compte les conséquences sociales et environnementales de son activité. Le présent alinéa ne s'applique pas aux sociétés dont les titres ne sont pas admis aux négociations sur un marché réglementé. »*

Ligne directrice 17 : mettre en œuvre des politiques de l'emploi visant à atteindre le plein emploi, à améliorer la qualité et le productivité du travail et à renforcer la cohésion sociale et territoriale.

Cet objectif regroupe les mesures relatives au développement des services à la personne, à la réforme du service public de l'emploi et à la législation portant sur l'organisation du temps de travail.

Si le SPNR 2006 met fortement l'accent sur l'objectif de retour au plein emploi, la notion d'amélioration de la qualité de l'emploi n'est que rarement mise en avant. Or le retour à l'emploi en particulier pour les personnes qui en sont les plus éloignées se fait le plus souvent sur des emplois de très faibles qualités incluant des temps partiels contraints, des forts déplacements, des emplois de très courtes durées. La question de l'attractivité du travail se trouve de plus en plus fréquemment posée dans les enquêtes d'opinion. Si l'on ajoute à cela le fait que les thématiques de la souffrance au travail deviennent de plus en plus fréquentes, il faut sans doute revenir plus fortement sur la question de l'attractivité du travail par la qualité des emplois.

Ligne directrice 18 : favoriser une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail. Ligne directrice à rapprocher de la ligne directrice 2 : assurer la pérennité de l'économie.

Cette ligne directrice concerne principalement la mise en œuvre de la réforme des retraites et des mesures visant à prolonger l'emploi par le renforcement de la formation professionnelle, la mise en place des modes d'accueil de la petite enfance et l'incitation au maintien dans l'activité des plus de 55 ans. Ces différents aspects sont abordés dans le SPNR 2006 comme ils l'étaient dans le PNR

⁸ Voir les rapports annuels de l'Observatoire de la responsabilité sociétale des entreprises. www.orse.org

2005, principalement par le constat de la mise en place de la réforme des retraites de 2003. Or, il est certain que cette réforme est plus un point de départ qu'un aboutissement. Le prochain rendez-vous sur cette question devra attendre les travaux du Conseil d'orientation des retraites à l'horizon 2008.⁹

Ligne directrice 19 : créer des marchés du travail qui favorisent l'insertion de tous, rendre le travail plus attrayant et rémunérateur pour les demandeurs d'emploi, ainsi que pour les personnes défavorisées et inactives.

On retrouve ici les mesures relatives à la prime pour l'emploi, les nombreux contrats aidés, la réforme de l'intéressement, la création et le fonctionnement d'une haute autorité chargée de la lutte contre les discriminations. Si l'importance des inégalités de salaire entre les hommes et les femmes est soulignée dans le SPNR 2006 et si l'on peut rappeler l'existence d'une loi du 23 mars 2006¹⁰ fixant l'objectif de réduire dans les cinq prochaines années l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes, le SPNR développe peu l'encadrement par l'Etat de l'atteinte de cet objectif.

Ligne directrice 21 : Favoriser la flexibilité en la conciliant avec la sécurité de l'emploi et réduire la segmentation du marché du travail en prenant dûment en compte le rôle des partenaires sociaux. En lien avec ligne 5 : veiller à ce que l'évolution des salaires contribue à la stabilité macroéconomique et à la croissance. En lien avec ligne 9 faciliter la diffusion et l'usage efficace des TIC et construire une société de l'information pleinement inclusive.

La signature d'une convention tripartite entre l'Etat, l'ANPE et l'UNEDIC vise à rechercher une meilleure coordination entre les différents acteurs qui participent au service public de l'emploi, l'accentuation du suivi personnalisé des demandeurs d'emploi, pourvu qu'il s'agisse d'un véritable accompagnement et non pas seulement d'un mécanisme de sanction, et enfin la création des maisons de l'emploi constituent des préalables à l'organisation d'une plus grande sécurité sur les marchés de l'emploi. Ce travail a été largement engagé dans le cadre de la loi de cohésion sociale.

S'agissant de la sécurisation des parcours professionnels, de nombreux outils se mettent en place en s'appuyant sur une plus grande réactivité aux mutations économiques et sur les contrats et conventions spécifiques lors de licenciement pour causes économiques. Pour intéressant que soient ces outils, les observateurs du monde du travail notent qu'il s'agit plutôt de mécanismes défensifs en cas d'accident et que nous sommes encore loin de disposer d'une culture et des outils susceptibles de faciliter une plus grande mobilité sans risque sur le marché du travail.

On trouve également dans ce bloc différentes mesures visant à accroître les retraites sur les bas salaires, le renforcement de la couverture informatique de l'ensemble du territoire, les plans pour l'emploi dans les très petites entreprises.

⁹ Voir le programme de travail du Conseil d'orientation des retraites sur www.cor-retraites.fr

¹⁰ Loi n° 2006-340 du 23 mars 2006 relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes, Journal Officiel du 24 mars 2006.

Ligne directrice 23 : accroître et améliorer les investissements dans le capital humain.

Les mesures relatives à cette ligne directrice se retrouvent dans la troisième partie du SPNR 2006 relative à la stimulation de la recherche et de l'innovation par une intensification de l'effort public et privé, par la rénovation de la gouvernance du système de recherche, par le développement des coopérations internationales et par une plus grande convergence des secteurs publics et privés.

La création de l'Agence nationale de la recherche (ANR) et de l'Agence de l'innovation industrielle constitue l'une des traductions institutionnelles de cette politique avec la loi de programme n° 2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche.

Ligne directrice 24 : adapter les systèmes d'éducation et de formation aux nouveaux besoins en matière de compétence.

Cette ligne regroupe différentes mesures dont la plupart ont été développées dans le plan de cohésion sociale : programme personnalisé de réussite éducative, programme défense deuxième chance, développement de l'apprentissage, développement de la validation des acquis de l'expérience professionnelle, initiative prise autour de la promotion de l'esprit d'entreprendre. La mise en place d'une architecture des diplômes comparable à celle de l'union européenne devrait s'accompagner d'une réflexion sur la place des universités dans le dispositif de formation supérieur français.

Troisième partie :

L'immigration entre inclusion et exclusion

1 L'immigration, vue d'ensemble

1.1 données générales actuelles

Après un doublement entre 1946 et 1975, le nombre d'immigrés¹¹ vivant en France a ensuite progressé de façon lente et leur part dans la population française est restée stable, de l'ordre de 7,4 % à 8 %¹². Selon les dernières informations disponibles, publiées par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), informations issues des enquêtes annuelles de recensement et portant sur les années 2004-2005¹³ 4,9 millions d'immigrés résident en France, soit 8,1 % de la population. Parmi eux, on dénombre 2 millions de personnes immigrées de nationalité française, soit 40 % des immigrés. Aux trois millions d'immigrés étrangers¹⁴, il faut ajouter une peu plus de 500 000 personnes de nationalité étrangère mais nées en France pour atteindre le nombre de 3,5 millions d'étrangers résidant sur le territoire français.

Au fil des années, les pays d'origine se sont modifiés. Alors que les immigrés venus d'Italie et d'Espagne constituaient la moitié de la population étrangère en France dans les années soixante, ils n'en représentent plus qu'un sur six. Sur les 4,9 millions de personnes immigrées, 1,7 million sont originaires d'un pays de l'Europe des 25. Ce chiffre est resté stable au cours des dernières années. Cette apparente stabilité résulte, toujours d'après les travaux de l'INSEE, d'un double mouvement. D'une part, le nombre des Espagnols, des Italiens mais aussi de Polonais se réduit et les personnes venues du Portugal restent stables, d'autre part, on constate une augmentation des immigrants du Royaume-Uni et des autres pays européens. Le nombre des immigrés provenant d'Europe orientale (hors UE) s'est accru pour se fixer actuellement autour de 250 000 personnes. Après l'Europe, la seconde source d'immigration réside dans les pays du Maghreb d'où proviennent 1,5 million d'immigrants. Par rapport aux informations du recensement de 1999, on note une augmentation du nombre des immigrés nés au Maghreb, principalement en Algérie et au Maroc, de l'ordre de 220 000 personnes.

La plus forte croissance de ces dernières années résulte de l'arrivée de personnes en provenance des autres parties du monde. Un nombre plus important de personnes immigrer maintenant d'Afrique subsaharienne, leur nombre serait de 570 000, provenant principalement de pays anciennement sous administration française. Les autres immigrants proviennent d'Asie et essentiellement de la Turquie dont les natifs forment maintenant près de 4 % de l'ensemble de la population immigrée.

A l'exception de la région Ile-de-France qui regroupe 40 % des immigrés et, où de ce fait, un habitant sur six est un immigré, les lieux d'implantation des personnes immigrées se trouvent majoritairement à l'est d'une ligne Biarritz Strasbourg. La part des immigrés est en effet supérieure à la moyenne nationale dans les régions d'Alsace, de Rhône-Alpes mais aussi de Provence Côte d'Azur, de Midi-

¹¹ Par immigré, il faut entendre une personne née étrangère à l'étranger et qui réside sur le territoire français.

¹² Ces indications proviennent de Chloé TAVAN, *Les immigrés en France : une situation qui évolue*, Insee première, n° 1042, septembre 2005.

¹³ Catherine BOREL, *Enquêtes annuelles de recensement 2004 et 2005*, Insee Première, n° 1098, août 2006.

¹⁴ Par étranger, il faut entendre une personne résidant en France et n'ayant pas la nationalité française.

Pyrénées, de Corse et de Languedoc-Roussillon. L'arrivée de nouveaux immigrants ne modifie pas cette répartition géographique.

A la mi-2004, l'Insee recensait quelques 110 000 immigrants dans les départements d'outre-mer, soit 6 % de la population de ces départements. Si les immigrants sont peu nombreux en Martinique et à la Réunion (2%), leur taux est de 6 % en Guadeloupe. C'est en Guyane que la proportion d'immigrants est la plus forte. Huit immigrants sur dix résidant dans les départements d'outre-mer proviennent du continent américain.

Par rapport à la pyramide des âges de la population française, le nombre des immigrants de moins de 25 ans est plus faible. Ils représentent 2 % des moins de 25 ans en population générale et 7 % des plus de 70 ans.

Alors que pendant très longtemps, l'immigration a principalement concerné des hommes, un équilibre s'est progressivement installé dans la période 1980-1990. Les femmes sont aujourd'hui majoritaires parmi les immigrants résidant en France depuis moins de trente ans. Cela concerne surtout la tranche 20-52 ans. Elles sont minoritaires parmi les immigrants arrivés avant cette période de trente ans. En revanche, au-delà de 74 ans, on retrouve le schéma classique en population générale qui fait que les femmes sont les plus nombreuses.

1.2 L'immigration en France, une histoire longue

Depuis le dix-neuvième siècle la France est un pays d'immigration régulière, constante et lente avec une population immigrée qui s'installe durablement d'où des problèmes récurrents, plus ou moins prononcés selon les périodes, de seconde et de troisième génération. En fonction de l'évolution de l'activité économique, le recours à l'immigration a été plus ou moins fort. Ainsi, la France a été un pays de forte immigration après la première guerre mondiale ainsi que dans la période 1955-1970. Les historiens et les statisticiens ont montré l'apport de cette immigration dans la population ouvrière (mineurs, industries lourdes..) et dans l'intelligentsia (artistes, écrivains..)¹⁵. Le recours à la population immigrée provenant principalement des zones de colonisation¹⁶ a été également utilisé dans les deux périodes de conflits mondiaux.¹⁷

Depuis la période allant de 1947 jusqu'au milieu des années soixante-dix, la France a favorisé l'appel à de la main d'œuvre étrangère dans une perspective de reconstruction et de développement économique, principalement dans les secteurs miniers et industriels. Jusqu'au milieu des années soixante-dix l'immigration concernait surtout des hommes, à faible niveau de qualification, venant travailler en France et dont on pensait que la durée de séjour en France coïnciderait avec leur période d'activité. Cet appel à de la main d'œuvre immigrée, dans une période de croissance s'est réalisée dans le même temps que se déroulait un exode rural important et que la France accueillait, au début des années soixante, une partie de la population française qui vivait jusqu'alors en Algérie à la suite de la fin de la période de colonisation. Notons aussi que ce besoin de main d'œuvre a concerné également les

¹⁵ Voir François HERAN, *Cinq idées reçues sur l'immigration*, Population et sociétés, n° 397, janvier 2004.

¹⁶ La question des relations entre colonisation et immigration fait l'objet actuellement de nombreux débats et travaux parmi lesquels on peut citer :

Pascal BLANCHARD, Nicolas BANCEL (sous la direction de), *Culture postcoloniale 1961-2006. Traces et mémoires coloniales en France*. Paris Autrement, 288 p.

Romain BERTRAND, *Mémoires d'empire. La controverse autour du fait colonial*, Ed. Du croquant, 224 p.

Abdelmalek SAYAD, *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*, Ed Raisons d'agir, tome 1 : l'illusion du provisoire, tome 2 : les enfants illégitimes.

¹⁷ *Indigènes*, un film de Rachid BOUCHARÉD actuellement sur les écrans rappelle cette situation mal connue ou oubliée de la population française.

départements d'outre-mer, la métropole faisant appel dans cette même période à de très nombreux ressortissants de Martinique et de Guadeloupe dans le secteur des services et principalement dans le milieu hospitalier¹⁸.

A partir des chocs pétroliers de 1974 la France mit fin à cette politique massive de recours à une immigration de travail.

Dès le début des années cinquante, la perspective d'une immigration d'hommes, travailleurs pendant une durée limitée et retournant ensuite dans leurs pays d'origine, s'est trouvée bousculée par le souci de ces hommes de vivre dans une famille. La question de l'immigration familiale s'est trouvée posée et de 1955 à 1970, le nombre de personnes entrant en France au titre du regroupement familial n'a cessé de croître pour passer de 30 000 en 1960 à 80 000 en 1970.¹⁹ A partir des années 70, le nombre de personnes entrant en France au titre du regroupement familial s'est régulièrement réduit, décriée accompagnée par une législation très changeante mais dont les contraintes se sont progressivement accentuées.

L'arrivée de cette immigration familiale s'est traduite d'abord par une tension sur les marchés du logement principalement dans les régions géographiques d'accueil. Les bidonvilles étaient alors fréquents en Ile-de-France. La réponse à cette tension liée à la migration mais aussi à l'exode rural interne fut la mise en œuvre de la construction des grands ensembles en périphérie de ville permettant de loger ces populations dans des conditions satisfaisantes de confort, et de proposer aux enfants une scolarisation dans les établissements scolaires construits dans ces quartiers où résidaient alors français et immigrés.

Depuis le milieu des années 70, l'importance quantitative de l'immigration s'est trouvée réduite. Ainsi, le solde migratoire est pour les dernières années légèrement inférieur à 100 000 personnes par an. La France fait partie des pays européens où le solde migratoire contribue le moins à l'accroissement de la population. En 2004, l'accroissement de la population lié aux migrations était de l'ordre de 25 %. La France est de ce point de vue dans une situation atypique, le solde migratoire représente les 9/10 de l'accroissement total de la population dans l'ensemble de l'Europe des 25. Le solde migratoire était deux fois plus élevé qu'aujourd'hui dans la période 1955-1964, il est resté encore élevé jusqu'en 1974.

Une vue synthétique des récents flux migratoires peut être produite par l'examen des titres de séjours. Le tableau ci-dessous ne prend en compte que les flux d'entrée et ne comptabilise pas les flux de sortie pour lesquels la connaissance statistique est largement perfectible.

Ces informations ne prennent pas en compte la question, fortement débattue dans le cadre de l'adoption de récentes législations, de l'existence d'une immigration clandestine qui échappe à toute comptabilisation.

¹⁸ Ce rapport centré sur la question de l'immigration n'aborde pas les migrations en provenance des territoires d'outre-mer même si l'on sait que cette population souffre aussi fortement de discriminations en matière d'emploi et de logement.

¹⁹ A ces chiffres, il faudrait ajouter les acquisitions de titre de séjour par mariage, personnes non comptabilisées avant 1987.

Les entrées en France pour long séjour

Motifs du séjour	2000	2005	% 2005
Motifs familiaux	55152	81285	49
Dont famille de français	30339	47806	
Dont membre de famille	19022	20365	
Dont liens personnels et familiaux	6262	13114	
Motifs professionnels	13841	11437	7
Dont salariés	7796	5598	
Dont saisonniers- temporaires	3650	3954	
Autres Motifs	63391	71512	44
Dont étudiants et stagiaires	39942	40083	
Dont réfugiés apatrides	4672	11531	
Dont étranger malade	1698	6307	
TOTAL	130384	164234	100

Source : ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, DLPJ, rapport au Parlement, février 2006, p 40.

L'immigration irrégulière, mal connue statistiquement par nature, est aussi sans doute plus faible qu'on ne le l'affirme bien souvent. En 1982, la France régularisait 132000 immigrés et en 1997-1998 acceptait 90 000 demandes sur 130 000. Or, il ne s'agissait pas de stock mais de flux sur plusieurs années. Les statisticiens admettent un chiffre de l'ordre de 13 000 arrivées annuelles²⁰. Ce chiffre qui émane de l'Institut national d'Etudes démographiques est contesté dans les débats politiques. Faute de données fiables, l'évaluation du nombre des immigrants irréguliers oscille entre 200 et 400 000 selon les sources²¹. Là encore, la situation de la France semble assez différente des autres pays pour lesquels les estimations indiquent des chiffres comme 210 000 pour le Japon, 90 000 en Suisse, 690 000 en Espagne et 370 000 en Grèce²².

Comme le dit François HERAN, « *non l'immigration n'est pas massive, elle n'est pas majoritairement clandestine, elle n'est ni prolifique ni misérable et pas davantage insaisissable. Elle reste encore largement à découvrir* ». ²³ Les informations sur les populations immigrées devraient être disponibles plus fréquemment au fur et à mesure de la montée en charge des travaux de l'Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration placé auprès du Haut conseil à l'intégration.

1.3 L'immigration, une source de tensions dans la société française

Même s'il faut probablement en chercher les racines plus en profondeur, le système politico-juridique développé en France à partir de la révolution de 1799, s'appuie sur l'idée d'égalité entre tous les citoyens qui appartiennent à une même communauté nationale au terme d'une sorte de pacte fondamental, de contrat social, pour reprendre la formulation rousseauiste. Les constitutions de 1789, 1791, 1946 et 1958 n'ont fait que reprendre et développer ce principe que l'administration française s'est évertuée à mettre en œuvre au travers d'innombrables procédures, dont le concours ouvert à tous est le modèle sans doute le plus achevé. L'affirmation tardive et conflictuelle d'un état laïc n'a été que la traduction de ce principe d'égalité devant les pratiques religieuses des citoyens. Cette construction d'un Etat sur la base théorique d'un contrat d'adhésion a rendu l'accès à la nationalité plus aisé, comme le voulaient les révolutionnaires de 1789, privilégiant le droit du sol sur le droit du sang.

²⁰ François HERAN, idem

²¹ Sur l'immigration clandestine voir le rapport de Georges OTHILLY et François Noël BUFFET, *Rapport de la commission d'enquête sur l'immigration clandestine*, Sénat, avril 2006 n° 300.

²² Source OCDE, rapport Sénat sur l'immigration clandestine.

²³ François HERAN, idem.

« On ne saurait comprendre les formes du rapport à l'Autre et les politiques à l'égard des étrangers installés sans tenir compte du jacobinisme français lié à une conception de la nation dont les origines remontent au moyen âge et que l'universalisme rationaliste des révolutionnaires a renforcé »²⁴

Ce rappel trop sommaire est nécessaire pour rendre compte d'un ensemble de tensions dans la société française, tensions qui expliquent des options politiques et la mise en œuvre de législations au cours des toutes dernières années.

Tout d'abord, il faut se souvenir qu'une frange de la population française, plus ou moins restreinte selon les périodes historiques, n'adhère pas totalement à ce modèle global et cela pour deux raisons. La première est que le modèle est a-religieux en général et non chrétien et catholique en particulier. Or une tradition catholique traditionaliste perdure dans la société française. La seconde raison est que ce modèle ne tient pas compte d'une supposée identité française enracinée dans l'ancien régime, valorisant un monde rural et des rapports sociaux faits de domination acceptée et partagée. Cette position mise en forme intellectuellement par des écrivains²⁵ et politiquement par des partis de droite extrême a conduit à stigmatiser régulièrement des groupes de population qui se reconnaissaient dans d'autres religions ou dans une absence de religion, qu'il s'agisse d'abord des juifs mais également des protestants, ou des membres de la franc-maçonnerie, voire des populations qui adoptaient des pratiques sexuelles différentes. Il faut rappeler avec Anatole Leroy-Beaulieu l'importance des guerres franco-françaises. Des guerres « faites de violents affrontements internes opposant ceux qui s'engagent au nom d'une culture propre à l'identité française, telle qu'elle se trouve façonnée par sa longue histoire à travers le « ciment » du catholicisme, pour reprendre l'expression d'Albert de Mun, à ceux qui s'accrochent à des principes universalistes mis en pratique au moment de la révolution. »²⁶. Comme l'évoque Pierre BIRNBAUM dans un ouvrage récent, « On a peu souligné cette étroite corrélation entre cette mystique se réclamant d'un catholicisme pur et dur et la réapparition dans la France contemporaine d'un antisémitisme virulent, l'emportant largement sur les autres « doctrines de haine » accompagné plutôt d'une violente hostilité à l'égard des musulmans. »²⁷. A partir du milieu des années soixante-dix, alors que la question de la franc-maçonnerie ne constituait plus une source de conflictualité, que l'antisémitisme n'était plus accepté après la seconde guerre mondiale, que le protestantisme était quasiment intégré, les partis d'extrême droite se sont saisis de la présence d'une population étrangère comme thème dominant d'intervention dans l'espace public, associant insécurité, chômage et présence d'une population immigrée. Au moment du débat sur le référendum pour une constitution européenne, l'image de l'ouvrier polonais venant travailler en France a réactivé ce discours tout comme a pu le faire le débat sur l'adhésion de la Turquie.

La seconde conséquence du modèle républicain d'intégration adopté en France réside dans la mise en œuvre d'une sorte d'invisibilité des différences. L'enfant du mineur polonais ou italien, après la première guerre mondiale, ou du petit portugais après la seconde guerre mondiale a vocation à aller à l'école. S'il montre une intelligence scolaire, il réussira scolairement et se fondra dans le reste de la population, même si on lui fera longtemps ressentir pendant longtemps qu'il n'est pas un français tout à fait comme les autres. Ce modèle d'intégration par l'école et le travail, voire par le sport²⁸, qui dispensait de penser et de mettre en œuvre des mécanismes spécifiques d'intégration, a commencé à ne plus bien

²⁴ Dominique SCHNAPPER, *Traditions nationales et connaissances rationnelles*, in sociologie et société, vol 31, n° 2, Montréal, 1999.

²⁵ Des écrivains comme Maurice BARRES ou Alphonse de CHATEAUBRIAND symbolisent ce courant.

²⁶ BIRNBAUM Pierre, « *La France aux français* », *histoire des haines nationalistes*, Paris, Seuil, ed 2006, 413 p.

²⁷ BIRNBAUM p. 297

²⁸ Cette figure de l'immigré qui réussit par son travail ou son talent est réactivée régulièrement au moment des périodes de tensions, ce fut le cas pour la chanteuse Joséphine BAKER ou aujourd'hui pour le joueur de football Zinedine ZIDANE.

fonctionner dans les années de croissance lente d'après 1975. Le partage du travail qui s'est alors opéré s'est effectué au détriment des étrangers ou des immigrés. Alors que les familles françaises continuaient d'accéder à la propriété ou à des logements de meilleure qualité et quittaient les grands ensembles, les familles étrangères se trouvaient piégées avec un taux de chômage élevé, maintenues dans des zones géographiques peu valorisées et avec des enfants grandissant, le plus souvent, français parce que nés sur le sol français, et ne trouvant pas dans l'école le moyen de progresser socialement, rejoints en cela par une partie des enfants des milieux employés et ouvriers. Lorsque dans les années quatre-vingts arrivèrent à l'âge de la citoyenneté les enfants des premières générations de travailleurs des années cinquante et soixante, la France s'est alors trouvée confrontée au problème de l'intégration des enfants issus des grandes vagues migratoires parvenus à l'âge actif au moment de la crise économique sans avoir de mécanisme qui permettait d'accompagner cette intégration de manière spécifique pour ces jeunes de seconde voire de troisième génération. C'est l'époque de « la marche pour l'égalité » en 1983 et de la fondation en 1984 d'une association comme SOS-Racisme. C'est l'époque aussi où les jeunes de seconde ou de troisième génération se souviennent qu'ils sont les fils et les filles des conséquences de la colonisation²⁹.

Ces tensions vont générer une série de crises : crises urbaines dans les banlieues dont la plus récente mais aussi la plus importante date d'octobre 2005 mais aussi affrontements plus directes avec les pouvoirs publics dans le cadre des luttes dites des « sans papiers ». Les violences urbaines ne sont pas une exception française³⁰ bien qu'exceptionnelles par l'ampleur de leur diffusion sur le territoire national et par la durée, les violences urbaines de l'automne 2005 ne sont pas exceptionnelles et peuvent être rapprochées des émeutes de Los Angeles d'avril 1992 ou de Brixton en avril 1981 ou plus de 400 policiers avaient été blessés et lors des émeutes de Los Angeles 52 personnes étaient décédées.

Ces crises vont trouver leur traduction d'abord dans le discours politique des partis d'extrême-droite pour qui le rejet de l'immigré apparaît comme la réponse à tous les problèmes de la société française. Au-delà de la seule extrême droite³¹, cette thématique du danger représenté par les immigrés, thématique réactivée par les attentats du 11 septembre, est fortement présente dans la société française comme en attestent de multiples enquêtes et sondages.

2 les législations récentes

Avant de présenter les mesures spécifiques mises en œuvre en France, il nous paraît important de rappeler que ces dispositions s'insèrent dans des législations qui traduisent une évolution des politiques migratoires. Celles-ci, traditionnellement, comportent deux volets : « l'immigration policy » qui concerne la régulation des flux et le contrôle des migrants et des étrangers et « l'immigrant policy » qui s'applique à la vie des immigrés résidents³². En règle générale, les politiques d'immigration libérales s'accompagnent de politiques d'intégration plus restrictives et les politiques d'immigration plutôt limitatives s'accompagnent de politiques d'intégration plus ouvertes. Nous traversons en France une période où se conjuguent des politiques restrictives d'immigration et des politiques d'intégration plutôt actives. Cette approche doit être tempérée par le fait que la France met également en place des

²⁹ Voir par exemple les ouvrages récents

- Eric DEROO, Antoine CHAMPEAUX, *La force noire, gloire et infortunes d'une légende coloniale*, Ed Taillandier septembre 2006.

- Thierry MICHALON, (sous la direction de), *Entre assimilation et émancipation, l'outre-mer français dans l'impasse ?* Ed Les Perséides, septembre 2006-11-03

- Daniel LEFEUVRE, *Pour en finir avec la repentance coloniale*, Flammarion, septembre 2006

³⁰ Voir note du 23 octobre 2006 du centre d'analyse stratégique, note n° 31

³¹ Dont on se souvient que son représentant fut présent au second tour de l'élection présidentielle de 2002.

³² Cette distinction est faite dans l'ouvrage dirigé par Tomas HAMMAR, *European immigration policy*, Cambridge university Press, 1985.

politiques plus généralistes dont les populations immigrées doivent pouvoir également tirer bénéfices, non pas en tant qu'immigrés mais comme habitants sur des territoires ou bénéficiaires de politiques en fonction de leur âge, de leur sexe ou de leur situation professionnelle et familiale.

A côté de ces politiques généralistes qui s'inscrivent dans le cadre de la loi de lutte contre les exclusions de 1998 puis de la loi et du programme de cohésion sociale de 2004-2005, l'activité législative mais aussi gouvernementale a été très intense. Si une large partie de cette politique est bien consacrée à l'intégration des populations immigrées qui résident en France, l'essentiel de ces politiques est tournée vers la maîtrise des flux migratoires. Globalement, ces politiques sont en convergence avec les directives de l'Union européenne, qu'il s'agisse de la promotion de l'immigration choisie et de l'intégration : directive du 22 septembre 2003 relative au regroupement familial ou directive du 13 décembre 2004 relative à l'admission des étudiants, ou directive du 12 octobre 2005 relative à l'admission des chercheurs, qu'il s'agisse du renforcement de la lutte contre l'immigration clandestine à propos de la responsabilité des transporteurs, de la répression de l'aide à l'entrée, de la sécurisation des passeports. Cette politique s'accompagne d'un développement du partenariat avec les pays d'origine et de transit, qu'il s'agisse du programme AENEAS ou de l'intérêt suscité chez les parlementaires français par la communication de la Commission en date du 1er septembre 2005 relative aux liens entre migration et développement³³.

2.1 Des politiques généralistes : lutte contre les exclusions et cohésion sociale

Dans le rapport sur les stratégies pour la protection sociale et l'inclusion sociale, les questions liées à l'immigration ne forment pas des axes prioritaires explicitement affirmés comme cela pouvait être davantage le cas dans les premiers PNAI qui juxtaposaient un très grand nombre d'objectifs. Le programme inclusion pour la période 2006-2008 met en avant trois priorités :

- favoriser l'accès et le retour à l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées,
- intervenir pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes,
- développer l'offre de logement social et d'hébergement de qualité.

Les actions qui traduisent ces priorités dans les faits s'appliquent de façon plutôt indifférenciée à l'ensemble de la population en situation de pauvreté ou en risque d'exclusion. On pourrait parler à ce propos d'une approche transversale de l'intervention pour les populations migrantes. En suivant cette approche on pourrait considérer que la totalité des mesures des plans de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion s'applique à la population immigrée, mais il s'agit alors d'une immigration devenue invisible.

2.2 les réformes de l'intégration

La France a pris conscience tardivement que l'arrivée de travailleurs perçue comme temporaire évoluait vers une immigration durable des familles. L'aide à l'intégration a surtout été le fait depuis les années soixante d'un très grand nombre d'associations³⁴. Cette aide était soutenue par l'Etat français d'abord par un Fonds d'action sociale pour les travailleurs musulmans d'Algérie en métropole, créé en décembre 1958, transformé en 1964 en Fonds d'action sociale pour les travailleurs étrangers, devenu en 1983 le Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles. Cet organisme intègre progressivement la question de la lutte contre les discriminations et devient en 2001 le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD). A la suite du conseil

³³ Voir le rapport d'information sur la politique européenne d'immigration en date du 12 avril 2006. Assemblée nationale n°3042

³⁴ Le rapport de 2005 du HCI fait état de quelques 5100 associations, p 21

interministériel du 10 avril 2003 qui décide de 55 mesures pour l'intégration et la lutte contre les discriminations, le FASILD est mobilisé sur 45 d'entre elles. La loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances transforme cet organisme en une Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ANCSEC)³⁵.

Annoncée en octobre 2002 lors de l'installation du Haut conseil à l'intégration (HCI), cette politique s'organisait selon trois axes :

- la relance de la politique d'accueil et d'intégration principalement par l'instauration d'un contrat d'accueil et d'intégration et surtout par la mise en œuvre d'un service public d'accueil des nouveaux migrants,
- l'encouragement à la promotion sociale et professionnelle des primo arrivants,
- la lutte pour l'égalité des droits, qu'il s'agisse de la lutte contre les discriminations, mais également de prévenir les mariages forcés et les mutilations sexuelles commises à l'encontre des femmes.

A l'énoncé de cette politique, on perçoit nettement le caractère artificiel d'un découpage entre un axe de cette politique qui interviendrait sur le volet intégration, plutôt d'ailleurs maintenant présenté comme une lutte contre la discrimination, et un axe qui porterait sur la gestion des flux migratoires. A titre d'exemple, le contrat d'accueil et d'intégration est autant un outil de gestion de l'accueil qu'un outil d'intégration des populations immigrées dans la durée.

Cette politique va être mise en place par le vote de cinq textes de loi, de nombreux décrets et arrêtés :

- Loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité. Cette loi adopte le principe d'un rapport annuel présenté au Parlement sur les orientations de la politique migratoire, modifie les conditions de délivrance des titres de séjour, les procédures d'autorisation ou d'éloignement du territoire et renforce les sanctions en matière de travail illégal.
- Loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE).
- Loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion a donné une base législative à la création, par transformation de l'Office des migrations internationales (OMI) de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM).
- Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances qui renforce les zones franches urbaines, crée l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, lutte contre les discriminations dans le secteur de l'audiovisuel et instaure un service civil volontaire pour les jeunes de 16 à 25 ans.
- Loi n° 2006 -911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration qui redéfinit les modalités et les procédures d'accueil des personnes étrangères dans le sens d'une plus grande restriction et avec le souci de réduire l'immigration illégale, valorise des flux d'immigration « choisis », généralise le contrat d'accueil et d'intégration.

A ce dispositif, il faut ajouter un texte de loi qui devrait être promulgué dans les prochains jours portant sur le contrôle de la validité des mariages.

Au terme de cette action légale et administrative, le paysage institutionnel se trouve assez nettement changé. Des instances nouvelles apparaissent et d'autres se trouvent profondément modifiées. Le comité interministériel à l'intégration est réactivé en 2003, les programmes départementaux d'accueil et

³⁵ www.ancsec.gouv.fr

d'intégration (PDAI) et les Programmes d'insertion des populations immigrées (PRIPI) sont engagés. On assiste également à la réinstallation du Conseil national pour l'intégration des populations immigrées, (CNIPI) instance nationale de débat, de dialogue et de concertation, au rattachement de la commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI) à la direction de la population et des migrations et, surtout, à la création d'un service public de l'accueil dont l'outil principal d'action est le contrat d'accueil et d'intégration. La généralisation du contrat d'accueil et d'intégration est maintenant acceptée et pour conforter l'exercice de la citoyenneté, au moins dans les symboles, une cérémonie d'entrée des nouveaux français a été initiée.

De la même manière, les missions du Haut conseil à l'intégration (HCI) se trouvent renforcées notamment sa mission d'animation d'un réseau de chercheurs et d'instituts publics et privés de recherche sur l'intégration. En 2004 un observatoire statistique est rattaché au Haut Conseil à l'intégration. Il doit établir rapport annuel servant de base au rapport au parlement – et devrait promouvoir des études longitudinales sur les parcours d'intégration des immigrés depuis leur accueil sur le territoire français.³⁶

S'agissant d'une approche centrée sur la culture et la mémoire, on note un renforcement systématique des mesures favorisant l'apprentissage du français,

- en faveur des nouveaux arrivants par la mise en oeuvre de formations pouvant atteindre 500 heures et donnant lieu à l'établissement d'attestations ministérielles de compétences linguistiques,
- cet apprentissage du français est devenu un élément de la formation professionnelle depuis la loi du 4 mai 2004 sur la formation professionnelle tout au long de la vie,
- par la mise en place de centres d'apprentissages du français dans les quartiers.

Le souhait de changer le regard sur l'immigration se traduit par :

- la décision de créer une cité nationale de l'histoire de l'immigration,
- le renforcement de la présence de personnes issues de l'immigration dans le recrutement des chaînes publiques de télévision.

La lutte contre les discriminations est un axe fort de cette intervention. Créée par la loi du 30 décembre 2004, la HALDE peut être saisie ou se saisir d'autorité de toute discrimination portant notamment sur « *l'origine, le sexe, la situation de famille, le patronyme, l'état de santé, le handicap, les caractéristiques génétiques, les mœurs, l'orientation sexuelle, l'âge, les opinions politiques, les convictions religieuses, l'appartenance ou la non appartenance, vraie ou supposée à une ethnie, une nation une race* »³⁷

En octobre 2006, près de deux années après sa mise en place, la HALDE avait reçu 4736 dossiers de personnes s'estimant victime de discrimination dont 40 % concernaient l'accès à l'emploi. Des expérimentations ont lieu comme des essais de CV anonymes, la promotion d'une charte pour la diversité dans l'entreprise. L'action gouvernementale de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité est territorialisée à travers des commissions pour la promotion de l'égalité des chances et la citoyenneté (COPEC). Elles ont pour mission de relayer localement les mesures du comité interministériel à l'intégration, de définir et d'animer un plan départemental de lutte contre les discriminations.

³⁶ Un débat se déroule actuellement chez les statisticiens spécialistes de populations sur la possibilité technique mais également éthique de recueillir des informations sur l'appartenance ethnique ou sur les lieux de naissance des parents voire des grands-parents. Rappelons que la Commission nationale de l'informatique et des libertés s'oppose à cette pratique.

³⁷ www.halde.fr

2.3 Vers un contrôle plus strict des flux migratoires

2.3.1 Adoption de nouvelles législations en 2003 et 2006

La politique récente est marquée par les lois du 26 novembre 2003 sur la maîtrise de l'immigration et du 10 décembre 2003 réformant le droit d'asile. Le comité interministériel de contrôle de l'immigration prévu par la loi de 2003 a été créé par décret n° 2005-544 du 26 mai 2005 afin de fixer les orientations de la politique gouvernementale en matière de flux migratoires. Ce comité adopte chaque année un rapport au Parlement sur les orientations de la politique de l'immigration. Le second rapport a été déposé en février 2006.

L'adoption d'une loi relative à l'immigration et à l'intégration publiée au journal officiel du 25 juillet 2006 modifie les conditions d'accueil des étrangers. Elle prévoit la création d'une « carte compétences et talents » accordés pour une période de trois ans renouvelable aux étrangers disposant d'une expérience professionnelle de haut niveau. Par ailleurs, tout étranger admis régulièrement en France doit signer un contrat d'accueil et d'intégration qui comprend une formation civique et au besoin linguistique. Cette loi restreint les conditions du regroupement familial et les conditions du mariage mixte. Elle modifie également les conditions de reconduite à la frontière. De plus, la loi abroge la possibilité de la régularisation de plein droit après 10 années de séjour, cela ne concerne qu'un nombre limité d'immigrés de l'ordre de 4000 personnes par an.

Le contrat d'accueil et d'intégration est désormais le passage obligé des étrangers qui s'installent légalement en France chaque année. La loi sur l'immigration de 2006 rend ce contrat obligatoire à partir du 1^{er} janvier 2007 pour toute personne de plus de 16 ans obtenant un visa de longue durée (regroupement familial, conjoints de français, réfugiés politiques...). Les étudiants et les personnes titulaires d'un visa de travail ne sont pas concernés. Le CAI est signé dans les locaux de l'agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM). Le migrant s'engage à respecter les lois de la république, à participer à une journée de formation civique, et en cas de besoin à suivre entre 200 et 500 heures de cours de français, formation sanctionnée par un diplôme initial de la langue française.

2.3.2 Une demande d'asile toujours forte et plus fortement encadrée.³⁸

En 2004 la demande d'asile se montait à 65 600 demandes, en 2005 elle n'était plus que de 59 221 soit une baisse de près de 10 %. En dépit de cette baisse, la France demeure le premier pays destinataire en Europe devant l'Allemagne et la Grande-Bretagne. Les demandes proviennent essentiellement des pays européens (Turquie, Serbie et Monténégro, Russie), de Haïti et de Chine, pour l'Afrique les demandes émanent surtout du Congo et de l'Algérie et de la Mauritanie. La féminisation des demandeurs d'asile se poursuit et représente maintenant un peu plus du tiers des demandes. L'extension de la liste des pays considérés comme sûrs a conduit à une baisse certaine des demandes.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 10 décembre 2003 qui a réformé le droit d'asile en France, les réglementations ont conduit à un durcissement des conditions d'accueil.

La procédure d'examen des demandes est devenue plus rigoureuse. Dans chaque région, la gestion du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile est pilotée par le préfet de région et un système informatique de gestion des places en centre d'accueil devrait être opérationnel à la fin de l'année 2006.

³⁸ Voir le rapport d'information relatif au suivi des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle sur l'évolution des coûts budgétaires des demandes d'asile. Assemblée nationale, n° 3012, 5 avril 2006.

Les conditions d'attribution de l'allocation d'insertion destinée aux demandeurs d'asile ont été rendues plus strictes. Pour éviter l'engorgement du système d'accueil, le gouvernement a financé l'augmentation du nombre de places d'hébergement des demandeurs d'asile passé de 5300 fin 2001 à plus de 17 000 fin 2005. L'objectif est d'atteindre 21000 places en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) fin 2007.

Enfin, une politique volontariste d'éloignement des demandeurs déboutés a été mise en œuvre. Le nombre des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière augmente régulièrement pour atteindre près de 74 000 en 2005. Toutefois le nombre de mesures effectivement effectuées est très en deçà. Quelques 12 000 éloignements avaient été exécutés en 2003, ce chiffre atteignait près de 20 000 en 2005 et l'objectif fixé par le Ministère de l'intérieur est de 25 000 pour 2006.

Dans le même temps une politique d'aide au retour a été initiée mais son succès est très limité puis qu'elle n'a concerné jusqu'alors qu'un peu moins d'un millier personnes en 2004.

Si la réduction des délais de déroulement de la procédure est unanimement saluée, les associations s'interrogent maintenant sur le caractère parfois expéditif de ces procédures³⁹. Rappelons que le rapport du 15 février 2006 du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe recommandait à la France de « *revoir les modalités de la procédure prioritaire en vue de s'assurer que les dossiers fassent l'objet d'un examen complet et attentif* ».

Le mélange entre l'immigration illégale et l'asile comme en témoigne la commission d'enquête du Sénat créée le 27 octobre 2005 ne fait qu'accentuer une confusion entre l'asile et l'immigration dénoncée par les associations⁴⁰.

2.3.3 L'immigration illégale, un nœud important des débats politiques.

La lutte contre l'immigration illégale s'adresse à plusieurs groupes de population qui peuvent aller des filières clandestines conduisant des étrangers à travailler, le plus souvent en dehors du respect de toute législation sociale, dans des secteurs comme le bâtiment ou l'hôtellerie, voire dans des activités comme le secteur de l'industrie du sexe comme ce fut le cas récemment des femmes exerçant des activités prostitutionnelles en provenance de pays d'Europe de l'est ou d'Afrique centrale, mais cette lutte concerne aussi les migrants en transit sur les routes de Grande-Bretagne ou du Canada. L'immigration illégale concerne également des personnes entrées en France dans des conditions régulières, par exemple, avec des visas de court séjour ou dans le cadre d'une demande d'asile, et qui demeurent sur le territoire français à l'expiration d'une autorisation provisoire. Enfin, l'immigration illégale concerne des ressortissants étrangers entrés en France avec des documents falsifiés.

La question de l'immigration illégale qui pourrait n'être qu'un problème technique relevant de la police des frontières de l'espace européen constitue un aspect fort et symbolique du débat politique. Pour complexifier ce débat, ajoutons qu'il associe souvent immigration et délinquance et insécurité, voire terrorisme depuis le 11 septembre. Il est aussi l'occasion d'un affrontement entre des conceptions humanistes, souvent portées par les associations et des conceptions très attachées au respect de l'identité nationale.

³⁹ Voir Forumréfugiés, *L'asile en France et en Europe, état des lieux 2006*. 6^{ème} rapport annuel de Forum réfugiés, juin 2006.

⁴⁰ Voir la déclaration commune du 11 avril 2006 de France terre d'Asile, de Forums réfugiés et de la Fnars.

Au cours des dernières années, la politique menée consistait d'abord à renforcer les mesures visant à prévenir l'arrivée en France des personnes en situation illégale. Ce fut le cas, par exemple, de plusieurs articles de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers :

- création d'un fichier des empreintes digitales des demandeurs de visa,
- instaure un contrôle des attestations d'accueil et une durée de vie commune afin de lutter contre les mariages blancs et les paternités de complaisance
- instaure un délit d'organisation ou de participation à un mariage blanc
- renforce l'arsenal des sanctions contre les passeurs et les transporteurs

La pression mise sur les immigrants illégaux se concrétise par des opérations de police visant à évacuer des lieux de squat ou d'hébergement, ce fut le cas à Cachan, dans la banlieue parisienne, qualifié de plus grand squat de France, où vivaient entre 650 et 750 personnes depuis trois ans dans une ancienne résidence universitaire promise à la démolition. Plus anciennement, on se souvient de l'évacuation du centre de Sangatte. Au-delà de ces opérations collectives, les nombreux contrôles individuels ne sont pas sans créer un climat de tension entre les étrangers et les français d'origine étrangère ou des départements et territoires d'outre-mer et la police.

Les tensions régulières ont conduit plusieurs reprises les gouvernements à procéder à des opérations de régularisation des immigrés illégaux. Souvent à la suite de mouvements sociaux comme des occupations d'églises comme ce fut le cas en 1996, 1998 et 2002 des régularisations furent mises en œuvre. Ce fut le cas en juin 1997 où une régularisation a concerné 85 000 personnes sur 135 000 demandeurs. Plus récemment, une circulaire du 13 juin 2006 du Ministère de l'Intérieur portant sur les mesures à prendre à l'endroit des ressortissants étrangers dont le séjour en France était irrégulier et dont un enfant au moins était scolarisé depuis septembre 2005 conduisit à régulariser quelques 6 000 personnes sur 24 000 demandeurs sur la base des critères suivants :

- résider en France depuis au moins deux ans
- avoir un enfant scolarisé depuis septembre 2005 au moins
- avoir un enfant né en France ou arrivé avant l'âge de 13 ans
- que l'enfant n'ait plus de liens avec le pays dont il a la nationalité
- que les parents de l'enfant contribuent à son entretien et son éducation
- la famille montre une réelle volonté d'intégration.

Ce dernier mouvement social a été l'occasion pour des enseignants, des étudiants, et des parents d'élèves de créer un Réseau d'Education Sans Frontières ⁴¹(RESF) pour défendre les élèves scolarisés menacés d'expulsion.

Cette politique met aussi l'accent sur les reconduites à la frontière, passées de 10 000 en 2002 à 19 841 en 2005, pour 2006 l'objectif est de 25 000. Il s'agit là d'une véritable politique d'objectifs qui a été assignée aux préfets afin de multiplier les opérations d'interpellations des étrangers en situation irrégulières. La construction de centres de rétention se poursuit et atteint maintenant quelques 1300 places. La Cimade⁴², seule association habilitée à être présente en détention dénonce l'augmentation du nombre des mineurs retenus et la déshumanisation des pratiques dans des lieux de plus en plus saturés. Cette association attire l'attention sur les risques d'une criminalisation de la clandestinité.

La politique des retours volontaires conclus dans le cadre d'accords bilatéraux spécifiques (Mali, Roumanie) ne rencontre pas un grand succès. Une circulaire du 19 septembre 2005 a relancé ce dispositif.

⁴¹ www.educationsansfrontieres.org

⁴² www.cimade.org

3 Politiques sociales

Décidée en 2002 et mise en œuvre au cours des trois dernières années la stratégie décrite dans les paragraphes précédents reste fragile. Entre le renforcement d'une stratégie de type républicaine dans laquelle la personne immigrée n'a aucune visibilité sociale et le développement d'une pratique de quotas et de discrimination positive, les débats restent ouverts et il est probable que la campagne pour l'élection du Président de la République sera l'occasion de revenir sur ces directions. Dans l'attente de cette période, les politiques d'immigration mettent l'accent simultanément, et de façon plus marquée que dans la décennie antérieure sur l'intégration des populations migrantes à la fois par des mesures de politiques sociales spécifiques et par des mesures généralistes, mais également en tentant de fermer davantage les portes d'arrivée des personnes immigrées. Ce dernier paragraphe précise quelques unes de ces politiques spécifiques.

Il n'est guère possible en raison des incertitudes sur les politiques et des clivages quant aux options valorisées par les différents acteurs de dégager des bonnes pratiques. Tout au plus peut on indiquer que le travail conduit par la HALDE en matière de lutte contre la discrimination est plutôt bien reconnu par les multiples acteurs qui interviennent dans ce champ.

3.1 problèmes d'emploi

En 2005, alors que le taux de chômage de l'ensemble de la population active non immigrée se montait à 9 %, ce taux était le double pour l'ensemble de la population active immigrée. Il s'élevait à 22 % pour les femmes actives immigrées et atteignait 28 % lorsque ces femmes appartenaient à la tranche d'âge des 25 à 39 ans. Le risque de chômage est globalement le double de celui des autres ménages. Ce risque de chômage est aggravé pour les immigrés originaires du Maghreb ou d'Afrique subsaharienne.

Le taux, jusqu'alors faible des immigrés ne suffit pas à expliquer une plus forte exposition au chômage. A âge et à niveau de fin d'études donnés, ils demeurent plus souvent au chômage que les autres. Les études de l'INED portant sur les descendants de migrants montrent qu'à la seconde voire à la troisième génération, les enfants d'immigrés connaissent toujours des difficultés pour entrer sur le marché du travail. Au surchômage s'ajoutent une plus grande précarité et un recours plus important aux contrats aidés. On trouve là les témoignages d'une pratique discriminatoire⁴³. Les témoignages abondent, en particulier sur les discriminations à l'embauche selon le nom et surtout selon le quartier de résidence. Il semble, selon les associations, que cette discrimination soit d'autant plus forte que les diplômes des postulants sont élevés. 40 % des discriminations constatées par la Haute autorité contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) portent sur l'emploi. Rappelons que le rapport de la commission présidée par Roger FAUROUX sur la lutte contre les discriminations à l'embauche précisait en septembre 2005 « *qu'au stade de l'embauche, l'origine ethnique, révélée par le faciès, le nom ou seulement l'adresse, est un handicap spécifique et particulièrement invalidant et ce, quelque soit le niveau d'études ou de qualification du candidat* »

Les travailleurs immigrés occupent plus fréquemment des emplois non qualifiés. Les métiers pour lesquels le recours à la main d'œuvre étrangère est le plus fréquent sont les ouvriers qualifiés du bâtiment (27 % des emplois), les employés de maison (24 %) les employés de la restauration (13%). Il faut ajouter des travailleurs saisonniers pour une durée maximum de 6 mois, en 2003 on comptait 14 566 saisonniers agricoles principalement des marocains et des polonais concentrés, pour une large majorité, dans le département des Bouches-du-Rhône.

⁴³ Centre d'analyse stratégique, besoins de main d'œuvre et politique migratoire, mars 2006.

La HALDE peut prononcer des sanctions pécuniaires si elle constate des discriminations et la méthode du test de discrimination qui permet de mettre en évidence les discriminations à l'embauche, pratique validée depuis le 12 septembre 2000 par la Cour de cassation comme mode d'administration de la preuve est utilisé par la HALDE. Par ailleurs, le contrat jeune (SEJE) est étendu aux jeunes de moins de 26 ans sans conditions de niveau de diplôme pour les jeunes issus d'une zone sensible. Enfin, de nouvelles zones franches urbaines ont été créées en août 2006 portant à une centaine le nombre de ces zones dans lesquelles les exonérations de charges fiscales et sociales sont renforcées pour les petites entreprises qui s'installent et recrutent dans ces quartiers

Le plan stratégique pour l'inclusion de 2006 comprend également d'autres mesures comme un dispositif d'aide à la recherche d'entreprises susceptibles d'accueillir des apprentis et des stagiaires, la création de réseau de parrainage d'accès à l'emploi (objectif 25 000 personnes en 2006). Enfin, une réflexion devrait être engagée sur les concours facilitant l'accès des jeunes issus de l'immigration à la fonction publique.

A plus long terme, une interrogation a été conduite sur la nécessité de faire appel à une contribution étrangère en matière d'emploi face au vieillissement de la population. Les travaux initiés par le Commissariat général du plan et repris par le Centre d'Analyse stratégique montrent qu'une immigration de masse destinée à stabiliser le ratio de dépendance conduirait à accepter des flux de migrations d'une ampleur exceptionnelle et inenvisageable. En revanche, on peut imaginer l'existence d'une immigration visant à stabiliser la taille de la population active, les simulations effectuées sur cette hypothèse montrent toutefois que le résultat macro économique est plutôt faible. Enfin, ces travaux montrent que des tensions sont prévisibles sur le marché de l'emploi dans l'agriculture, le bâtiment, l'hôtellerie restauration et les services à la personne. Ce sont dans ces secteurs que le recours à la main d'œuvre étrangère pourrait être temporairement envisageable⁴⁴.

3.2 Education et formation

Le dernier rapport du Haut Comité à l'Intégration rappelait que « *la réalisation des promesses du pacte républicain passe par l'éducation et l'emploi* »⁴⁵. La situation des immigrants est de ce point de vue assez paradoxale, comme le souligne l'Insee, « les enfants d'immigrés sont particulièrement exposés à l'échec scolaire : parmi les jeunes dont les deux parents sont immigrés, un sur trois a redoublé à l'école élémentaire, contre seulement un sur cinq quand aucun ou un seul parent est immigré ». Ce constat, est d'autres qui sont convergents⁴⁶ sert de base aux politiques du plan de cohésion sociale dont la description a été reprise dans le plan stratégique pour l'inclusion sociale.

Ces actions sont regroupées dans le programme dit de réussite éducative assurant un suivi renforcé des enfants en difficultés mais aussi l'Encouragement des jeunes scolarisés en établissement relevant de la politique d'éducation prioritaire à entrer aux classes préparatoires aux grandes écoles. Cela suppose le développement de partenariat entre les établissements en banlieue et les grandes écoles. L'institut d'Etudes politiques de Paris a montré un grand dynamisme dans la mise en œuvre de cette politique promotionnelle. Le plan stratégique pour l'inclusion rappelle également l'existence d'actions spécifiques de formation pour les femmes immigrées.

Dans le même temps, on note, mais le phénomène ne concerne pas les mêmes populations, qu'au cours des dernières années, le niveau de formation des immigrés a fortement progressé et la proportion

⁴⁴ *Besoins de main d'œuvre et politique migratoire*, rapport du centre d'analyse stratégique, Paris, Documentation française, 2006.

⁴⁵ HCl p40

⁴⁶ Voir les travaux de l'Observatoire des Zones urbaines sensibles, rapport 2005 et rapport 2006, novembre 2006

d'immigrés ayant un diplôme du supérieur se rapproche de celle des non immigrés⁴⁷. Un tiers des immigrés qui résident en France depuis moins de 10 ans en 2004 sont diplômés de l'enseignement supérieur. Les étrangers actifs sont en moyenne moins qualifiés que les français mais l'examen des flux migratoires montre que la France se situe en quatrième position après les Etats-Unis, le Canada et l'Australie en matière d'accueil d'immigré ayant un niveau d'instruction supérieur aux nationaux⁴⁸.

En 2005 on comptait plus de 250 000 étudiants étrangers en France, ce nombre est en forte augmentation (de l'ordre de 12 % par an) et la proportion d'étudiants étrangers est de l'ordre de 11,3 %. Près de la moitié des étudiants est d'origine africaine.

Les mesures les plus récentes s'adressent aux primo arrivants et proposent dans le cadre de la mise en place du contrat d'accueil et d'insertion (CAI) des heures de formation avec une reconnaissance possible sous la forme d'une attestation et d'un diplôme initial de la langue française.

3.3 logement

A l'exception du programme d'amélioration des conditions de logement des résidents dans les foyers de travailleurs migrants qui accueillent quelques 120 000 personnes pour l'essentiel des hommes célibataires, il n'a pas été mis en place de programmes spécifiques de logement pour les personnes immigrées. On se souvient qu'à la suite du décès en 2005 de 24 personnes dans l'incendie de deux immeubles parisiens, le Premier ministre avait annoncé la création de 5000 logements d'urgences d'ici la fin mars 2006. A ce jour, aucune de ces constructions n'a été mise en œuvre, en revanche, le principal organisme logeur, la SONACOTRA devrait mettre à disposition 500 habitations modulaires.

La question du logement est loin d'être spécifique aux ménages étrangers ou immigrés. Quelques 1,3 millions de personnes sont dans les files d'attente du logement social et la pénurie estimée, toutes catégories confondues, est de l'ordre de 600 à 900 000 logements. Un rattrapage a été amorcé en 2005 avec plus de 400 000 mises en chantier et poursuivie en 2006 dans le cadre de la mise en œuvre de la loi de cohésion sociale sous l'égide de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Cet effort devra être poursuivi pendant au moins quatre ou cinq années pour pouvoir améliorer la situation des personnes en difficultés. Le programme de l'ANRU prévoit, depuis juillet 2006, une intervention sur plus de 500 quartiers d'ici 2013 soit une action sur près de 4 millions d'habitants. Par ailleurs, les délais entre la destruction de logements collectifs dans la perspective du remodelage architectural et social de certains quartiers, et la construction de logements neufs créent également des tensions dans la période de transition.

3.4 Services sociaux

Le service social d'aide aux émigrants (SSAE) a été intégré à la nouvelle Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM). Cette transformation conduit à mobiliser des ressources humaines importantes et qualifiées dans la phase d'accueil des immigrés, en revanche, elle affaiblit les capacités d'accompagnement dans la durée par les travailleurs sociaux.

On note dans le programme national des actions visant à faciliter la décohabitation des épouses issues de ménages polygames avec un accompagnement social spécifique.

⁴⁷ Insee première, n° 1098 déjà cité

⁴⁸ Source OCDE, *Tendances des migrations internationales*, Ed 2004.

3.5 Groupes cibles

La notion de « groupe-cible » n'est plus expressément utilisée dans le vocabulaire français de l'action sociale car elle renvoie à des pratiques utilisées fortement vers la fin des années soixante. Toutefois, on peut retrouver dans les différentes politiques ainsi que dans le plan stratégique pour l'inclusion des dispositifs renvoyant à une segmentation de la population immigrée et pour lesquels des mesures sont envisagées.

Plusieurs groupes spécifiques devraient faire l'objet d'une meilleure prise en charge :

- les étrangers en milieu rural,
- les résidents des foyers de travailleurs migrants soit quelques 120 000 personnes, pour la plupart des hommes célibataires, en résidence sociale, dont les conditions d'habitat devraient être améliorées,
- des mesures sont également envisagées pour les migrants âgés arrivés en France dans les années 70. en matière d'accès à la retraite où l'on constate des risques de pertes de droits, le logement mal adaptés en foyers logement, l'accès aux soins et aux services à destination des personnes immigrées âgées, un tableau aggravée pour les femmes immigrées.
- Les enfants et adolescents des zones urbaines sensibles parmi lesquels on retrouve une grande majorité des enfants de familles étrangères et/ou immigrées.
- Les femmes immigrées et étrangères.

3.6 Information, communication et problèmes culturels

« *La laïcité n'est pas qu'une règle du jeu institutionnel, c'est une valeur fondatrice du pacte républicain permettant de concilier un vivre ensemble et le pluralisme, la diversité* ». Cette phrase figurant en conclusion du rapport de la commission StASI⁴⁹, commission décidée après les nombreux débats suscités par le port du foulard à l'école par de jeunes musulmanes, a été reprise avec d'autres recommandations visant à réaffirmer le principe de laïcité, garant de la liberté de conscience et de tolérance. Le gouvernement a également décidé d'élaborer une charte de la laïcité dans les services publics.

Dans le prolongement de cette commission et des travaux du Haut Conseil à l'Intégration, afin de contribuer à un changement de regard de la société sur les populations étrangères, il est prévu de créer en 2007 une cité nationale de l'histoire de l'immigration ainsi qu'une journée de la fraternité. Dans le même ordre d'idée, la diversification des personnels et des programmes des chaînes de télévision publique est également à l'ordre du jour. Dans ce domaine, l'évènement récent le plus marquant aura sans doute été l'arrivée à l'été 2006 d'un journaliste noir comme présentateur du journal télévisé de 20 heures sur la principale chaîne privée de télévision. Il s'est agit d'un évènement à forte plus valeur symbolique.

⁴⁹ Voir le rapport de la commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, 11 décembre 2003, Documentation française.