

Immigration, intégration et élus locaux

Quels enjeux pour les élus locaux ?

Réaliser un guide en direction des élus locaux dans le domaine de l'intégration des étrangers et des immigrés en Alsace, pour "comprendre et agir", peut être, a priori, considéré comme inopportun tant la perception de l'immigration, comme celle de l'intégration, est celle d'une politique de l'Etat.

Pourtant, les communes et les élus locaux y jouent une place primordiale et grandissante, d'autant que la majeure partie de l'action publique en direction de ces populations relève du droit commun, comme le souligne ce guide. Connaître les enjeux, les acteurs en présence [Volet A, chapitre V], ainsi que le cadre législatif et les dispositifs existants sont donc une nécessité.

Par ailleurs, la présence étrangère souvent considérée comme un enjeu urbain, doit être relativisée en Alsace où elle est diffuse sur l'ensemble du territoire. Au delà, d'une présence étrangère parfois ancienne, dans de nombreuses communes, l'arrivée de nouveaux étrangers (non ressortissants de l'Union Européenne) amenés à s'installer durablement, est une réalité quotidienne. Ainsi entre août 2005 et août 2006, près de 141 communes dans le Bas-Rhin (27% des communes du département) et 132 communes dans le Haut-Rhin (soit 35% de l'ensemble des communes) ont été concernées par l'arrivée de nouveaux migrants [Volet A, chapitre I].

Politique spécifique ou droit commun pour les étrangers ?

Il est souvent considéré que les actions visant l'immigration et l'intégration relèvent de politiques spécifiques dépendantes de l'Etat. Dans les faits, la réalité est plus nuancée et évolutive.

Jusqu'à récemment, l'Etat était l'unique interlocuteur dans le domaine de la gestion de l'entrée et du séjour des étrangers. La publication de l'ordonnance du 2 novembre 1945 est considérée symboliquement comme le premier acte d'une véritable intervention de l'Etat français dans le domaine de l'immigration. Auparavant, les mesures relevaient du monde économique ou ponctuellement de l'Etat. Si, dans ce domaine, l'intervention de l'Etat est majeure, la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, du séjour des étrangers en France et à la nationalité et la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, donnent une place plus importante aux élus locaux [Volet A, chapitre II].

Concernant la question de l'intégration, on date habituellement la mise en oeuvre d'une "politique" volontaire de l'Etat dans ce domaine au milieu des années 70, coïncidant avec la phase de sédentarisation et d'enracinement des populations issues de l'immigration dans une période de crise économique et sociale. Contrairement à la gestion des flux, aucun encadrement législatif, réglementaire ou jurisprudentiel n'existe en ce qui concerne la dimension intégration (sauf pour la partie accueil). La politique d'intégration a toujours été avant tout, une politique sociale (scolarisation, socialisation, alphabétisation...) pour répondre aux besoins de cette population notamment dans le domaine de l'accueil [Volet A, chapitre III et Volet B].

Si des organismes souvent nés dans les années d'après guerre ou au début des années 60 jouent un rôle spécifique envers ces populations comme l'Agence Nationale de Cohésion Sociale et pour l'Egalité des Chances (l'ACSE - ancien FASILD), l'Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations (ancien OMI et SSAE regroupés depuis 2006), il existe peu de politiques ou de dispositifs spécifiques en direction des publics étrangers [Volet A, chapitre IV]. Ceux qui existaient ont fait l'objet de modifications récentes (évolution de la fonction des foyers de migrants) voire ont été arrêtés (part de la masse salariale réservée au logement des étrangers).

Cette volonté d'implication des acteurs locaux se traduit également par une prise en compte plus territorialisée de ces questions. La loi de programmation pour la cohésion sociale (loi du 18 janvier 2005) rend obligatoire l'instauration dans chaque région d'un PRIPI (Programme Régional d'Intégration des Populations Immigrées). "Ce programme détermine l'ensemble des actions concourant à l'accueil des nouveaux arrivants et à la promotion sociale, culturelle et professionnelle des personnes immigrées ou issues de l'immigration" (article 146 de la loi du 18.01.05).

L'Etat et les acteurs publics locaux et en premier lieu les communes, lieu d'implantation et lieu de vie de ces populations, interviennent donc de plus en plus conjointement en direction de ces populations.

Les publics concernés

Souvent quand on parle de ces populations, on utilise indistinctement les termes d'étranger, immigré, migrant, personne d'origine étrangère comme synonymes. Or, ces termes renvoient à des réalités différentes. La méconnaissance de ces populations et les réponses à leur rencontre relèvent de représentations qui peuvent être à l'origine de comportements inadaptés, sanctionnés par la loi [Volet A, chapitre VI]. La politique d'immigration concerne en premier lieu le migrant.

■ Migrant et immigré

"Est migrant toute personne qui a migré, c'est-à-dire qui s'est déplacée d'un pays à un autre". Les raisons du départ jouent un rôle déterminant sur le statut de la personne au regard de la législation française en vigueur.

Le migrant recouvre des réalités différentes liées à plusieurs facteurs : les raisons du départ (économique, familiale, humanitaire, scolaire), l'histoire de la personne, l'origine nationale (cette origine peut favoriser ou non l'adaptation en France), l'âge, la composition / situation familiale, les caractéristiques socio-professionnelles. Ce dernier, une fois sur le territoire national, est également désigné par le terme d'immigré.

"Est immigrée toute personne née étrangère, dans un pays étranger, et qui vit en France". La population immigrée est définie en fonction du critère géographique du lieu de naissance et du critère juridique de la nationalité actuelle ou antérieure. Ainsi un immigré peut avoir obtenu, ou non, depuis son arrivée en France, la nationalité française.

La politique d'accueil concerne ce public et en particulier ceux venant de s'installer ou d'être régularisés [Volet A, chap. I].

■ Etranger, personne d'origine étrangère

Si les immigrés peuvent être de nationalité étrangère, certains étrangers ne sont pas des migrants. En effet, *"est étrangère toute personne résidant en France et n'ayant pas la nationalité française"*. Cette notion est fondée sur le critère juridique de la nationalité. Celle-ci peut changer au cours de la vie de l'individu.

La politique d'intégration concerne ces deux populations (étrangers et immigrés) et parfois par extension leurs enfants désignés par le terme de personne d'origine étrangère.

"Les personnes d'origine étrangère sont nées en France d'un parent ou grand parent ayant immigré en France". Cette notion fait référence aux ascendants des personnes, quelque soit leur nationalité actuelle.

■ Demandeur d'asile

Les raisons d'entrées sur le territoire diffèrent selon les personnes [Volet A, fiche 4] et conditionnent le statut du migrant. Certaines catégories de populations relèvent de situations particulières, c'est le cas des demandeurs d'asile. *"Toute personne ayant déposée auprès de l'OFPPRA un dossier en vue de se voir reconnaître la qualité de réfugié"*.

■ Sans papier

A ce titre et dans l'attente de cette décision, la personne réside provisoirement en France. Les statuts sont également évolutifs. Ainsi, un demandeur d'asile, s'il est débouté (n'obtient pas le statut de réfugié) et décide de rester en France, peut devenir sans papier.

"Est sans papier, tout étranger résidant en France, sans titre de séjour ou ne disposant pas de document provisoire (rendez-vous en préfecture, convocation, récépissé de première demande, autorisation provisoire de séjour, assignation à résidence...)". Ce terme renvoie à des personnes en situation irrégulière étant entendu que ceux-ci ont pu, au départ de leur parcours migratoire entrer légalement en France.

■ Compter ces populations pour agir

Il est actuellement impossible de disposer de données statistiques relatives aux personnes d'origine étrangère ou issues de l'immigration. La loi du 6 janvier 1978 (modifiée par la loi du 6 août 2004) relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, précise qu'il est en effet *"interdit de collecter ou de traiter des données à caractère personnel qui font apparaître, directement ou indirectement, les origines raciales ou ethniques, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou l'appartenance syndicale des personnes..."* (article 8). De ce fait, seul le nombre d'étrangers ou d'immigrés est comptabilisé. Il est également possible (sous certaines réserves) de disposer de données administratives (relatives à la gestion d'un type de public) comme les primo-arrivants ou les demandeurs d'asile. Mais ces seules données émanant d'organismes différents, élaborées dans des contextes spécifiques (données administratives liées à l'obtention d'un statut dans le cas de l'OFPPRA par exemple et données déclaratives dans le cadre du RGP...), leur mise en perspective serait donc erronée.

Les données statistiques utilisées dans ce guide concernent :

■ **Le nombre d'étrangers** présents en France, disponible à partir des résultats du Recensement Général de la Population, réalisé par l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE). Depuis 1982, l'INSEE fournit également (sous condition) les données concernant les immigrés.

■ **Les flux migratoires,**

- Concernant les personnes amenées à séjourner durablement sur le territoire français, les données relatives au nombre de personnes signataires du CAI sont diffusées par l'ANAEM.

- Concernant la délivrance des titres de séjour, le Ministère de l'Intérieur peut fournir des statistiques.

- Concernant les demandeurs d'asile, (l'octroi du statut de réfugié et le nombre de réfugiés), l'Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides (OFPPRA) produit ces données.

■ **Les Français par acquisition,** chiffres concernant le nombre de personnes ayant acquis ou perdu la nationalité française sont fournis à la fois par le Ministère de la Justice et le Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion Sociale.

■ **Mieux connaître l'origine des personnes... quelques avancées...**

Dans le cadre d'études très ciblées, la CNIL permet de relever l'origine nationale des personnes. C'est dans ce cadre que l'INED a obtenu l'autorisation de mener un travail expérimental sur la mesure de la diversité. Un tel traitement est interdit sauf si la CNIL estime qu'il est justifié par l'intérêt public. Tel est le cas de cette "étude de l'intégration en France des descendants d'immigrés turcs et marocains" qui sera réalisé en 2006 à Paris et Strasbourg et dans plusieurs autres villes européennes.

"La lutte contre les discriminations dans le domaine de l'emploi - en particulier celles attachées aux origines ethniques, nationales ou raciales - est devenue l'une des priorités des politiques publiques. Au cours de sa séance du 5 juillet 2005, la CNIL a adopté des recommandations afin d'éclairer les employeurs sur les conditions de mesure de la diversité des origines de leurs employés".

Source: www.cnil.fr/index.php?id=1844