

SEANCE DU 3 MARS 1976

Rapport sur "Les conditions d'accueil des immigrants par les administrations françaises"

Présenté par M. BAER, Conseiller référendaire à la Cour des Comptes
M. CARRIERE, Ingénieur consultant au Centre de Développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique
M. HENRY, Ministre Plénipotentiaire
M. LIMBOURG, Conseiller référendaire à la Cour des Comptes

Liste des personnes convoquées ou invitées à la séance

- 2693 - Premier Ministre (Cabinet)
- 2694 - Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre (Formation professionnelle)
- 2695 - Ministre de l'Economie et des finances (Cabinet)
- 2696 - Ministre du Travail (Cabinet)
- 2697 - Directeur de la population et des migrations (M. FOURNIER)
- 2698 - Directeur départemental du Travail et de la main-d'oeuvre (M. QUEBRE)
- 2699 - M. BELORGEY, Maître des Requêtes au Conseil d'Etat, Président de la Commission des Affaires sociales-jeunesse
- 2700 - Directeur général de l'Agence Nationale pour l'emploi
- 2701 - M. BATTU, Chef de section départementale
- 2702 - Secrétaire d'Etat auprès du Ministre du Travail (Travailleurs immigrés (Cabinet)
- 2703 - Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur (Cabinet)
- 2704 - Directeur de la réglementation (M. FOUGIER)
- 2705 - Préfet de Police
- 2706 - Directeur de la Police générale (M. RENOUE)
- 2707 - Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice (Cabinet)
- 2708 - Ministre des Affaires étrangères (Cabinet)
- 2709 - Ministre de l'Education (Cabinet)
- 2710 - Ministre de l'Industrie et de la Recherche (Cabinet)
- 2711 - Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de l'Equipement (Logement) (Cabinet)

- Fonds d'action sociale pour les travailleurs migrants

- 2712 - M. AYMARD, Président du Conseil d'Administration
 2713 - M. RAMON, Directeur

- Office national d'Immigration (O.N.I.)

- 2714 - M. DOUBLET, Président du Conseil d'Administration
 2715 - M. DEMONDION, Directeur

- Service social d'aide aux Immigrants (S.S.A.I.)

- 2722 - M. PARODI, Président du Conseil d'Administration
 2716 - Mme ASSATHIANY, Directrice /

- Association du Développement des foyers du Bâtiment et des Métaux (A.D.E.F.)

- 2717 - M. MATHIEU, Président
 2718 - M. BOUTINAUD, Délégué général de l'action sociale

2719 - M. BRUN, Notre-Dame des Sans Abris

2720 - Le Père Mossand, Association Diocésaine de Paris
 Directeur-adjoint du service interdiocésain des
 travailleurs immigrés

2721 - M. Eugène Claudius PETIT, Président de la Société Nationale de
 Construction de Logements pour les
 travailleurs immigrés

- 2723 - Présidents de Chambres
 2724 - Procureur général
 2725 - M. BAER
 2726 - M. CARRIERE
 2727 - M. HENRY
 2728 - M. LIMBOURG
 2691 - Mmembres du Comité

Liste des destinataires du rapport pour information

- Ministère du Travail
 - Chef du Service de la réglementation (M. GAUTIER)
- Ministère de l'Intérieur
 - Sous-directeur des étrangers et de la circulation transfrontière (M. CANTAN)
- Fonds d'action sociale pour les travailleurs migrants (F.A.S.)
 - M. GRANGE, Chef de service

PREMIER MINISTRE

COMITE CENTRAL D'ENQUETE
SUR LE COUT ET LE RENDEMENT
DES SERVICES PUBLICS

MMP

CONCLUSIONS

sur les conditions d'accueil en France des
travailleurs immigrés

DECEMBRE 1976

1 - Les dispositions relatives à l'immigration résultent de la loi du 10 août 1932 et de l'ordonnance du 2 novembre 1945, ainsi que des nombreuses circulaires prises pour l'application de ces textes. La réglementation en vigueur présente les caractéristiques suivantes :

a) priorité aux travailleurs nationaux pour l'occupation des emplois disponibles ;

b) monopole de l'Etat en matière d'introduction et de placement de la main-d'oeuvre étrangère ;

c) limitation des zones dans lesquelles les travailleurs immigrés peuvent exercer leur profession et établir leur résidence ;

d) spécificité des règles et des pratiques administratives applicables aux immigrés dans certains domaines : allocations familiales versées aux taux du pays d'origine lorsque la famille ne réside pas en France, restrictions dans le régime d'admission des familles et dans la liberté de choix du lieu d'habitation (existence de fait de zones non autorisées dans certains départements), régimes particuliers en fonction des origines nationales ;

e) répartition des compétences entre plusieurs administrations (ministères de l'Intérieur - direction de la réglementation - et du Travail - direction de la population et délégation à l'emploi - principalement), entre ces administrations et l'Office national d'Immigration (O.N.I.), entre ces différents organismes publics et des associations privées.

2 - Les besoins en main-d'oeuvre, la complexité des procédures, la situation géographique de la France, ont eu pour conséquence une application souvent très libérale de ces dispositions ainsi que des divergences notables entre les situations de droit et les situations de fait. Le changement de conjoncture économique en 1973 a conduit le

Gouvernement, qui comprend désormais un Secrétaire d'Etat aux travailleurs immigrés, à réviser la politique en vigueur, dans le sens d'un contrôle accru de l'immigration qui doit s'accompagner d'une amélioration de la condition des travailleurs étrangers. De nombreuses mesures sont déjà intervenues, dont les effets n'ont pu se faire encore sentir. D'autres sont encore à l'étude. La situation est en continue évolution.

I - Les conditions actuelles d'accueil

A - Les conditions d'accueil

1 - La délivrance et le renouvellement des titres de travail et de séjour

L'office national d'Immigration (O.N.I.), établissement public créé par l'ordonnance du 2 novembre 1945, détient en principe le monopole de l'introduction en France des travailleurs étrangers, exception faite de ceux qui proviennent de la Communauté européenne, de l'Algérie et de certains pays francophones. Il assure la sélection et le recrutement dans les pays d'origine, ainsi que la réception des intéressés et leur acheminement vers leur lieu de travail.

L'engagement du travailleur se fait sous la forme d'un "contrat de travail à durée déterminée" d'un an (sauf pour les travailleurs saisonniers) ; ce contrat permet la délivrance de titres de séjour et de travail dits temporaires.

La procédure dite de "régularisation" dont peuvent bénéficier les travailleurs entrés régulièrement ou en qualité de touristes sur le territoire national aboutit à la délivrance des mêmes documents.

2 - Les renouvellements de titres

Le renouvellement de la carte de travail, qui conditionne celui de la carte de séjour, est lié à la production d'un "engagement de travail" précisant la profession, le salaire offert, la durée hebdomadaire du travail assuré et le lieu effectif de l'emploi. Après examen de l'engagement de travail, les directions départementales du Travail et de la Main-d'oeuvre délivrent une carte ordinaire de travail, valable 3 ans, pour une profession et une région définies. Le titre de travail doit être modifié au cours de sa durée de validité si, entre temps, la profession exercée ou le lieu de son exercice cessent de correspondre à la catégorie d'emploi ou à la région portées sur la carte.

3 - L'accueil

La délivrance des titres de séjour et de travail qui relève de deux administrations distinctes, respectivement celle du ministère de l'Intérieur et celle du ministère du Travail, a lieu dans les préfectures, les commissariats de police et les mairies. L'institution d'un guichet unique, là où elle est réalisée, a permis de réduire les démarches des intéressés qui déposent à ce seul guichet les demandes de titre de travail et de titre de séjour. L'accueil par les services administratifs, lorsqu'il existe, se limite généralement à des explications sur les documents à produire pour obtenir les titres demandés. Parfois cependant, à la préfecture de Police de Paris notamment, le service d'accueil est plus développé et comporte des hôtesses spécialisées, des interprètes et une documentation rédigée dans les langues les plus couramment employées par les travailleurs étrangers.

C'est donc au "réseau national d'accueil" défini par la circulaire du 30 Mai 1973 et qui a pour objet "l'information, l'orientation et l'assistance administrative des immigrés, indépendamment de l'action sociale générale", que les intéressés doivent s'adresser pour exposer et résoudre les difficultés qu'ils rencontrent, soit à leur arrivée, soit durant leur séjour. Ce réseau repose actuellement pour la plus grande part sur des associations privées qui agissent parfois en liaison avec l'O.N.I., la mission propre de l'Office étant limitée à l'accueil dans les ports, les gares et les aéroports, des travailleurs introduits par ses soins. A Lyon l'O.N.I. dispose depuis peu d'un vaste bâtiment, près de la gare et le Centre d'accueil, d'information et d'orientation des travailleurs étrangers (C.A.I.O.), association habilitée, est le correspondant du réseau national d'accueil dans cette ville, comme l'association des travailleurs d'outre-mer (A.T.O.M.) l'est à Marseille. Ces associations, dont le personnel est en partie bénévole ont souvent pour objet non seulement l'accueil, au sens strict, mais encore l'action sociale et l'enseignement ainsi que la préformation et la formation professionnelles. Leurs dépenses sont couvertes principalement par des subventions en provenance du Fonds d'action sociales (F.A.S.), établissement public créé par le décret du 24 avril 1964. Les ressources du F.A.S. sont constituées par une contribution versée par les régimes d'allocations familiales en vue de compenser partiellement les économies réalisées par ces régimes du fait que les immigrés, soumis aux mêmes règles de cotisation que les travailleurs nationaux, ne perçoivent pas les prestations à taux plein lorsque leur famille continue de résider dans le pays d'origine.

B - Les inconvénients de la situation actuelle

1 - Le séjour et le travail

Le renouvellement des cartes ordinaires de travail est presque toujours accordé et par voie de conséquence celui des cartes de séjour. Par contre les informations disponibles ne permettent pas de savoir si, au terme du contrat de travail initial, à durée déterminée d'un an, les travailleurs introduits ou "régularisés" par l'O.N.I., obtiennent

ou non dans la plupart des cas une carte ordinaire. La tâche de l'Office et l'aide qu'il apporte aux immigrés se terminent lorsque l'intéressé a rejoint, à l'arrivée, son poste de travail.

En l'absence de carte de travail ordinaire ou temporaire, le maintien sur le territoire national est subordonné à l'obtention d'une autorisation provisoire de recherche de travail à laquelle correspond une autorisation provisoire de séjour, dont le renouvellement doit intervenir périodiquement. L'incertitude qui s'attache à l'échéance effective de ces autorisations provisoires conduit à des pratiques administratives dont la rigueur varie sensiblement d'un service à l'autre.

2 - L'accueil et le séjour

Si les procédures et les formalités administratives amènent et ramènent obligatoirement l'ensemble des travailleurs étrangers vers les guichets des services publics, les associations qui assurent le fonctionnement du réseau national d'accueil, ne connaissent que les immigrés qui font appel à elles. Il peut en résulter certaines disparités dans l'affectation des moyens. Ainsi dans une ville importante il a été constaté que l'association localement habilitée ainsi d'ailleurs que l'O.N.I. disposaient de locaux trop importants pour leurs besoins réels tandis que la réception des étrangers par les services préfectoraux était effectuée par un personnel n'ayant pas toujours une formation spécifique suffisante dans un commissariat de police installé sommairement.

Les modalités d'attribution des subventions aux associations par le F.A.S., essentiellement fondées sur le nombre d'actions menées en faveur des travailleurs étrangers, manquent de rigueur dans la mesure où les actions prises en considération sont de nature très hétérogène et entraînent des tâches d'importance très inégale.

En matière de formation (adaptation des adultes et scolarisation des enfants) la dispersion et l'insuffisance des moyens rendent difficile la satisfaction des besoins d'une population qui est parfois analphabète dans sa propre langue.

D'une façon générale il apparaît que, malgré l'abondance des procédures administratives et la diversité des formes d'accueil et d'aide au séjour, l'action menée par l'administration n'a eu jusqu'à présent qu'un effet limité. La complexité de la réglementation contribue à multiplier les situations irrégulières. L'information des immigrés ne se fait qu'avec lenteur de sorte que les intéressés éprouvent des difficultés à faire valoir leurs droits, notamment en ce qui concerne l'indemnisation du chômage; les aides spécifiques, l'action sociale et les formations professionnelles ne touchent qu'une minorité de travailleurs.

II - Propositions

Les conclusions du Comité ne se proposent pas de traiter les problèmes généraux d'une politique de l'immigration dont la définition impliquerait la prise en compte des données économiques et démographiques ainsi que de considérations de coopération internationale débordant largement le cadre de la présente étude. Elles s'inspirent simplement du souci d'améliorer la condition des travailleurs immigrés conformément à une orientation générale qui met l'accent simultanément sur le rôle des pouvoirs publics et les devoirs d'humanité.

./.

1 - L'entrée et le séjour

a) Les modalités d'admission des travailleurs étrangers en France devraient faire l'objet d'accords dans le cadre desquels les pouvoirs publics négocieraient périodiquement avec les pays d'origine le nombre des intéressés à admettre, l'objet exact et la durée de leur séjour ainsi que les conditions de leur retour. Ces conventions préciseraient également la nature des emplois devant être confiés aux immigrés ainsi que la formation professionnelle dont ils pourraient bénéficier.

Des études devraient être entreprises en vue de préciser l'intérêt et les conditions d'une identification des immigrés qui, réalisée de façon systématique, permettrait de leur délivrer avant leur venue, ou dès leur arrivée, un document distinct du titre de séjour ou de travail.

b) Le régime de la carte temporaire liée à un contrat de durée déterminée implique que l'organisme recruteur puisse suivre les travailleurs introduits par ses soins au cours de leur séjour, afin de leur apporter son aide dans l'accomplissement des formalités administratives, notamment en ce qui concerne le renouvellement de la carte de travail. Ce renouvellement devrait en tout état de cause être toujours porté à la connaissance de l'O.N.I. dès lors que celui-ci est intervenu dans la procédure d'introduction ou de régularisation.

c) Le régime des cartes dites ordinaires pourrait être largement libéralisé et des mesures devraient être prises pour supprimer ou diminuer les restrictions apportées au choix de l'activité et du lieu d'exercice ; il en résulterait, en matière d'emploi, une meilleure adaptation de l'offre à la demande. Le système actuel, très strict en théorie, ne garantit d'ailleurs pas que les travailleurs étrangers demeurent dans l'emploi vers lequel ils ont été orientés à leur arrivée et pour lequel ils ont obtenu une carte de travail.

d) En vue de régulariser la situation des intéressés, il pourrait être envisagé de demander aux caisses primaires d'assurance-maladie de signaler le cas échéant aux directions départementales du travail les immigrés qui n'ont pas subi le contrôle médical de l'O.N.I.

2 - La coordination des moyens

S'il paraît difficile d'envisager la création d'une administration de l'immigration, il reste souhaitable d'institutionnaliser et de renforcer, chaque fois qu'il se peut, la coordination actuellement assurée par le Secrétariat d'Etat aux travailleurs immigrés.

Les personnes chargées de la réception des immigrés soit au service des étrangers des Préfectures, soit dans les directions départementales du travail pourraient recevoir une formation spécifique.

3 - Les fonctions d'accueil

Les travailleurs étrangers attendent de l'Administration non seulement qu'elle leur délivre les cartes de travail et de séjour mais encore qu'elle leur apporte l'aide et l'information dont ils ont besoin.

Dans toute la mesure du possible, il doit être remédié aux difficultés qui résultent pour les travailleurs immigrés de la séparation entre fonctions administratives et fonctions d'accueil.

Il y aurait donc lieu de veiller à ce que les locaux du réseau national d'accueil soient implantés le plus près possible des bâtiments administratifs et qu'il puisse y être fait appel à des interprètes expérimentés ainsi qu'à des représentants qualifiés des organismes dont, à des titres divers, les travailleurs immigrés auront à connaître, que ce soit l'agence nationale de l'Emploi ou la sécurité sociale. L'installation des

bureaux destinés à l'accueil des migrants devrait faire l'objet d'un examen attentif tant du point de vue des besoins réels que des possibilités d'accès. Il conviendrait de procéder périodiquement à la vérification des actions effectivement menées par les associations subventionnées par le F.A.S. Ce contrôle qui, comme l'attribution des subventions elle-même, gagnerait à être déconcentré, devrait porter non seulement sur la régularité des opérations mais encore sur leur utilité et leur opportunité et il serait utile de mettre au point des indicateurs de résultats. Enfin dans les communes éloignées des services administratifs, il serait souhaitable que les organismes intéressés entretiennent avec les mairies des liaisons plus fréquentes et plus étroites.

4 - L'insertion des travailleurs étrangers dans la collectivité nationale

Cette insertion, qui est à la fois garante de l'ordre public et d'une amélioration des conditions de vie des immigrés, implique de la part de ceux-ci une meilleure connaissance de la langue et de la civilisation du pays d'accueil et de la part des Français une information plus étendue sur le milieu culturel d'origine des travailleurs étrangers.

Il apparaît donc opportun, compte tenu des pratiques qui en fait existent déjà en France, et en droit à l'étranger, dans certains pays d'immigration, d'étudier les conditions d'une participation des intéressés à des procédures de consultation :

- a) au niveau des foyers et des logements,
- b) dans la vie communale, pour les problèmes qui les concernent.

En raison de son caractère restrictif à l'égard des étrangers le statut des associations de la loi de 1901 ne paraît pas toujours répondre aux besoins des travailleurs immigrés. Il y aurait donc lieu d'étudier les formes que pourrait prendre la représentation des intérêts d'une part désormais importante de la population.
