

N° 33

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 octobre 2004

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale (urgence déclarée),

Par M. Jean-Patrick COURTOIS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, *président* ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo, M. Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, *secrétaires* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balarello, Laurent Bêteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Philippe Goujon, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Hubert Haenel, Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon, MM. Hugues Portelli, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Alex Türk, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Sénat : 445 (2003-2004), 32, 34 et 37 (2004-2005)

Action sociale et solidarité nationale.

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 20 octobre 2004 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président, la commission des Lois a procédé, sur le rapport pour avis de M. Jean-Patrick Courtois, à l'examen des articles 31, 53, 59 et 60 à 66 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale.

Après avoir présenté les grandes orientations du projet de loi, **M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur pour avis**, a exposé les dispositions ressortissant de la compétence de la commission des Lois.

Il a indiqué que les articles 31, 53 et 59 avaient pour objet, le premier, de garantir l'examen des demandes de délégation de compétences adressées par les communes aux départements et aux régions, le deuxième, d'habiliter le Gouvernement à réformer par ordonnances les dispositifs de lutte contre l'habitat indigne, le dernier, de réformer la dotation de solidarité urbaine.

M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur pour avis, a présenté les articles 60 à 66, relatifs à l'accueil et à l'intégration des personnes issues de l'immigration. Il a insisté sur la création d'une Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations, regroupant les missions et les moyens de l'Office des migrations internationales et de l'association « *Service social d'aide aux émigrants* ». Il a indiqué que cette agence mettrait en place sur l'ensemble du territoire un service public de l'accueil des primo-arrivants et proposerait à chacun d'eux la signature d'un contrat d'accueil et d'intégration.

La commission a ensuite adopté **douze amendements** ayant pour objet, outre de procéder à un certain nombre de corrections et de clarifications :

- **d'affecter à la dotation de solidarité urbaine un cinquième de l'augmentation annuelle du montant de la dotation globale de fonctionnement, dans la limite d'un plafond de 120 millions d'euros**, entre 2005 et 2009, afin de ne pas pénaliser la progression des autres composantes de cette dotation (**article 59**) ;

- de substituer un coefficient unique aux deux coefficients de majoration prévus au bénéfice des communes ayant des zones urbaines sensibles et des zones franches urbaines, afin d'en réduire la portée et **d'accroître ainsi le nombre des communes bénéficiaires des augmentations de la dotation de solidarité urbaine (article 59)** ;

- de permettre à la future **Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations d'associer** à l'exercice de toutes ses missions des **organismes privés ou publics** par voie de convention (**article 60**) ;

- de préciser que, pour l'exercice de ses missions, l'agence met en œuvre une **action sociale spécialisée** en direction des personnes immigrées (**article 63**) ;

- de **faire droit aux demandes de francisation de prénoms** présentées, sans condition de délai, par des personnes ayant acquis ou recouvré la nationalité française et justifiant de l'utilisation de prénoms précédemment francisés à l'initiative des autorités administratives (**article 65**).

Par ailleurs, le rapporteur pour avis s'est engagé à **interroger le Gouvernement**, au nom de la commission des Lois, **sur les conditions sociales et économiques de la reprise des personnels de l'association « Service social d'aide aux émigrants »** par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations.

Sous le bénéfice de ces observations et des amendements qu'elle propose, la commission des Lois a donné un avis favorable à l'adoption des dispositions du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale dont elle s'est saisie.

Mesdames, Messieurs,

Présenté en Conseil des ministres le mercredi 15 septembre 2004 et déposé au Sénat le même jour, le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale comportait initialement 66 articles répartis sous quatre titres :

- Titre I^{er} : Mobilisation pour l'emploi (*articles 1^{er} à 38*) ;
- Titre II : Dispositions en faveur du logement (*articles 39 à 53*) ;
- Titre III : Promotion de l'égalité des chances (*articles 54 à 65*) ;
- Titre IV : Dispositions transitoires (*article 66*).

Dans le droit fil du plan de cohésion sociale présenté le 30 juin dernier, ce projet de loi a pour objet de traiter ensemble les grands problèmes qui mettent en péril la cohésion de notre pays, à rebours de l'approche cloisonnée et morcelée qui a longtemps prévalu. Aussi repose-t-il sur trois piliers fondamentaux : l'emploi et l'activité, le logement, l'égalité des chances.

Selon les termes mêmes de l'exposé des motifs, le **titre I^{er}** s'ordonne autour de quatre axes majeurs : rénover le service public de l'emploi, dynamiser l'insertion professionnelle des jeunes et en particulier l'apprentissage, favoriser la création d'entreprises, créer un million de contrats d'activité destinés aux allocataires de minima sociaux.

Par une **lettre rectificative** du 20 octobre 2004, le Gouvernement a décidé de modifier l'intitulé du chapitre IV de ce titre et de le compléter par huit nouveaux articles 37-1 à 37-8, relatifs aux restructurations des entreprises et aux licenciements économiques.

Le **titre II** est consacré au développement du logement social. Ses dispositions ont pour objet de relancer la production de logements locatifs sociaux et d'hébergements d'urgence, d'une part, de détendre le marché privé, d'autre part.

Le **titre III** prévoit différentes réformes destinées à rétablir l'égalité effective des chances en s'attaquant à la source aux inégalités. Outre des mesures en faveur de l'encadrement scolaire des élèves en difficulté et un renforcement de la péréquation à travers la **réforme de la dotation de solidarité urbaine**, ce titre consacre un chapitre à l'**accueil et à l'intégration des étrangers**.

Les moyens alloués au plan de cohésion sociale sont programmés par le projet de loi : **12,8 milliards d'euros** au total sur les cinq années de la programmation (2005 à 2009).

Renvoyé, pour son **examen au fond**, à la **commission des Affaires sociales**, le projet de loi a fait l'objet d'une saisine pour avis de la commission des Finances et de la commission des Affaires économiques.

L'**urgence** a été **déclarée**. Lors de son audition par la commission des Affaires sociales, le 12 octobre 2004, M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, a indiqué qu'elle serait maintenue.

Votre commission des Lois a décidé de se saisir pour avis de **dix articles** ressortissant de son champ de compétence. Il s'agit :

- des **articles 31, 53 et 59**, qui ont respectivement trait aux délégations de compétences entre collectivités territoriales, aux dispositifs de lutte contre l'habitat indigne et à la péréquation ;

- des **articles 60 à 65**, relatifs à l'accueil et à l'intégration des personnes issues de l'immigration, et de l'**article 66**, prévoyant des mesures transitoires, qui concernent directement les règles d'entrée et de séjour des étrangers.

I. LES DISPOSITIONS INTÉRESSANT LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES QUI RELÈVENT DU CHAMP DE COMPÉTENCE DE LA COMMISSION DES LOIS

Trois articles du projet de loi intéressant les collectivités territoriales ressortissent du champ de compétence de la commission des Lois. Ils ont respectivement pour objet : de garantir l'examen des demandes de délégation de compétences adressées par les communes aux départements et aux régions (*article 31*), d'habiliter le Gouvernement à réformer par ordonnances les dispositifs de lutte contre l'habitat indigne (*article 53*), de réformer la dotation de solidarité urbaine afin de renforcer la péréquation (*article 59*).

A. GARANTIR L'EXAMEN DES DEMANDES DE DÉLÉGATION DE COMPÉTENCES ADRESSÉES PAR LES COMMUNES AUX DÉPARTEMENTS ET AUX RÉGIONS

L'article 151 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a ouvert aux **établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre**, sous réserve que leurs statuts les y autorisent, la possibilité de demander aux départements et aux régions de leur déléguer l'exercice de n'importe laquelle de leurs compétences.

Les conseils généraux et régionaux sont bien évidemment libres de refuser de faire droit à une telle demande. En revanche, ils sont tenus de se prononcer, par une délibération motivée, dans un délai de six mois à compter de sa transmission.

S'agissant des **communes**, l'article 145 de la loi du 13 août 2004, inséré par le Sénat à l'initiative de notre ancien collègue M. Daniel Hoeffel, dispose simplement que les régions et les départements peuvent, par convention, leur déléguer tout ou partie de leurs compétences.

L'**article 31** du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale a pour objet, en étendant aux communes le bénéfice des dispositions relatives aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, de **les assurer que leur demande de délégation sera examinée, en imposant au conseil général ou régional concerné de se prononcer par délibération motivée dans un délai de six mois.**

Présentée comme une mesure de simple coordination, il introduit une innovation importante à laquelle votre commission souscrit, sous réserve d'un **amendement formel**, dans la mesure où elle permettra de donner une véritable portée au **principe de subsidiarité** inscrit à l'article 72 de la Constitution par la révision du 28 mars 2003.

B. HABILITER LE GOUVERNEMENT À RÉFORMER PAR ORDONNANCES LES DISPOSITIFS DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

L'**article 53** du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale a pour objet, en application de l'article 38 de la Constitution, **d'habiliter le Gouvernement à réformer par voie d'ordonnances les dispositifs de lutte contre l'habitat indigne.**

Les **règles** applicables en ces matières sont, il est vrai, **complexes et changeantes.** Elles ont été clarifiées par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, qui a harmonisé les différents régimes de police administrative et amélioré les droits des occupants d'immeubles insalubres ou menaçant ruines.

Depuis, la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a donné aux maires le pouvoir de prescrire la remise en état ou le remplacement d'équipements communs d'immeubles collectifs à usage principal d'habitation. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a institué une expérimentation consistant à permettre aux communes de se voir confier la responsabilité de la politique de résorption de l'insalubrité dans l'habitat et de lutte contre le saturnisme. Enfin, la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique a renforcé les moyens de lutte contre le saturnisme.

Les procédures s'avèrent aujourd'hui trop lourdes pour être efficaces, les responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités territoriales mal définies et les droits des occupants insuffisamment garantis.

Une première ordonnance aurait pour objet de simplifier et d'harmoniser les divers régimes de **police administrative**, de faciliter la réalisation des **travaux** ainsi que l'**hébergement** et le **relogement des occupants**, de préciser les **responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités territoriales**, de mieux préserver les **droits des occupants et propriétaires de bonne foi**, d'aménager et de compléter le **régime des sanctions pénales.**

Elle devrait être publiée dans un **délai de douze mois** suivant la publication de la loi, le **projet de loi de ratification** devant être déposé sur le bureau de l'une des deux assemblées **trois mois plus tard.**

Une **seconde ordonnance** aurait pour objet **créer un dispositif de séquestre immobilier spécial** afin de permettre à la collectivité publique ayant assuré des travaux d'office ou supporté des dépenses d'hébergement ou de relogement des occupants incombant au propriétaire de récupérer tout ou partie de sa créance.

Elle devrait être publiée dans un **déla** de **seize mois** suivant la publication de la loi, le **projet de loi de ratification** devant être déposé sur le bureau de l'une des deux assemblées **trois mois plus tard**.

Votre commission constate que cette nouvelle demande d'habilitation présentée par le Gouvernement est conforme aux dispositions de l'article 38 de la Constitution. Elle y souscrit en raison de la complexité et de l'enchevêtrement des règles applicables.

C. RÉFORMER LA DOTATION DE SOLIDARITÉ URBAINE AFIN DE RENFORCER LA PÉRÉQUATION

Le renforcement de la péréquation constitue le corollaire de l'affirmation de l'autonomie financière des collectivités territoriales. L'inégale répartition des bases des impôts locaux rend nécessaire l'institution de mécanismes de redistribution au bénéfice des collectivités les moins bien dotées afin de leur permettre d'exercer pleinement leurs compétences.

L'**article 72-2 de la Constitution**, inséré par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, confie ainsi à la loi le soin de prévoir « *des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.* »

De tels dispositifs existent depuis longtemps. Les montants qui y sont consacrés, s'ils ont progressé, restent insuffisants et les aides demeurent trop peu sélectives.

Effort financier de l'Etat en faveur de la péréquation en 2004

En millions d'euros

Dotations de solidarité urbaine	635,0
Dotations de solidarité rurale	420,5
Dotations nationales de péréquation	568,6
Dotations de fonctionnement minimale totale	173,7
Dotations de péréquation des départements	691,9
DGF des groupements (hors dotations de compensation des EPCI)	1 939,9
Dotations de péréquation des régions	75,7
TOTAL	4 504,3

Un **rapport** publié en janvier 2002 par le **Commissariat Général au Plan** a mesuré, grâce à une étude économétrique, la réduction des écarts de richesse rendue possible par les dotations de l'Etat. Sur la période étudiée, soit 1994-1997, le rapport évalue ainsi à 30 % la réduction des écarts de richesse assurée grâce aux dotations. Il distingue celles qui présentent un pouvoir péréquateur « intensif » (Fonds national de péréquation, dotation de solidarité urbaine, dotation de solidarité rurale) de celles qui, à l'instar de la dotation forfaitaire, présentent un important pouvoir péréquateur en raison de leur masse mais voient ce pouvoir péréquateur s'amenuiser au fil du temps.

L'étude a été actualisée en 2004 pour la période 1998-2001, et son champ d'investigation étendu aux départements et aux régions. Il apparaît qu'« *en 2001, la péréquation corrige(ait) 40 % des inégalités de pouvoir d'achat entre communes, 51 % entre départements et 54% entre régions. (...) Le taux de correction des inégalités progresse systématiquement dans le temps. De 1994 à 2001, la péréquation communale gagne 6 % en niveau, la péréquation départementale 8 % et la péréquation régionale 19 %.* »

La loi de finances pour 2004 a rénové l'architecture des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales. La dotation globale de fonctionnement se compose désormais, pour chaque niveau de collectivités territoriales, y compris les régions, d'une dotation forfaitaire et d'une dotation de péréquation. L'agrégation de diverses dotations a permis de multiplier par deux son montant, qui atteint près de 37 milliards d'euros, et, ainsi, de dégager des marges de manœuvre supplémentaires en faveur de la péréquation.

Le projet de loi de finances pour 2005, s'inspirant des conclusions établies en juillet 2004 par un groupe de travail du Comité des finances locales, comporte des dispositions destinées à modifier les critères de répartition de ces dotations afin de mesurer objectivement les écarts de richesse et de mieux cibler l'effort de l'Etat consacré à la péréquation sur les collectivités les plus défavorisées.

Les débats que ces dispositions ne manqueront pas de susciter seront éclairés par les travaux de votre commission des Finances, de votre commission des Affaires économiques et de votre délégation à l'aménagement du territoire qui ont formulé, sur le rapport de notre collègue M. Claude Belot¹, des propositions tendant à renforcer la péréquation entre départements et entre régions en retenant un indice synthétique des charges pesant sur ces collectivités.

¹ *Rapports d'information n°s 40 (Sénat, 2003-2004) et 342 (Sénat, 2003-2004) de MM. Jean François-Poncet et Claude Belot au nom du groupe de travail commun sur la « péréquation » de la commission des Finances, de la commission des Affaires économiques et de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire.*

L'**article 59** du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale a quant à lui pour objet de réformer la dotation de solidarité urbaine. Composante de la dotation globale de fonctionnement versée aux communes, elle est destinée à « *contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées* ».

La réforme proposée consiste :

- d'une part, à prévoir une **majoration du montant de la dotation de solidarité urbaine de 120 millions d'euros par an pendant cinq ans**, de 2005 à 2009, financée par un prélèvement sur le montant de la progression de la dotation globale de fonctionnement des communes et des établissements publics de coopération intercommunale ;

- d'autre part, à **concentrer définitivement l'augmentation des crédits de cette dotation sur les communes ayant des zones urbaines sensibles et des zones franches urbaines**, tout en garantissant aux communes éligibles que leur dotation individuelle ne sera pas inférieure à celle reçue en 2004.

Tout en souscrivant pleinement à l'esprit des mesures proposées, votre commission vous soumet **deux amendements** ayant respectivement pour objet :

- d'affecter à la dotation de solidarité urbaine un **cinquième de l'augmentation annuelle du montant de la dotation globale de fonctionnement, dans la limite d'un plafond de 120 millions d'euros**, entre 2005 et 2009, afin de ne pas pénaliser la progression des autres composantes de cette dotation ;

- de substituer un coefficient unique aux deux coefficients de majoration prévus au bénéfice des communes ayant des zones urbaines sensibles et des zones franches urbaines, afin d'en réduire la portée et d'**accroître ainsi le nombre des communes bénéficiaires des augmentations de la dotation de solidarité urbaine**.

II. LES DISPOSITIONS CONCERNANT LES RÈGLES D'ENTRÉE ET DE SÉJOUR DES ÉTRANGERS

A. L'ACCUEIL ET L'INTÉGRATION DES PERSONNES ISSUES DE L'IMMIGRATION : UN DÉFI QUI RESTE À RELEVER

1. Des flux d'entrée élevés et en hausse

En 2002, l'immigration permanente a augmenté de 10 % soit au même rythme annuel que celui observé depuis 1999 : 156 000 étrangers pour la France entière contre 141 000 en 2001 et 127 000 en 2000. Le nombre de ressortissants de l'Espace économique européen est stable depuis plusieurs années, voire en légère diminution (31 450 en 2002). L'augmentation des flux d'entrées est donc imputable aux ressortissants de pays tiers à l'Union européenne. Par ailleurs, le nombre des demandeurs d'asile conventionnel en 2002 a été de 59 000 personnes, dont 8 000 mineurs auxquels se sont ajoutés 28 000 demandeurs d'asile territorial.

Les flux d'entrées à caractère permanent d'étrangers non ressortissants de l'Espace économique européen 2001 et 2002 se répartissent comme suit :

Année	Travailleurs salariés	Actifs non salariés	Réfugiés statutaires	Bénéficiaires de l'asile territorial
2001	8 811	433	7 323	322
2002	7 469	510	8 495	195
Année	Regroupement familial	Membres de famille de Français	Conjoints de scientifiques	Membres de famille de réfugiés
2001	23 081	42 567	366	1 422
2002	27 267	52 995	382	1 475
Année	Etrangers nés en France	Mineurs résidant depuis l'âge de 10 ans	Liens personnels et familiaux	Résidence en France depuis + de 10 ou 15 ans
2001	45	1 853	5 564	2 699
2002	50	1 770	7 123	2 155
Année	"Visiteurs"	Titulaires d'une rente	Bénéficiaires du réexamen	Total des situations repérées
2001	8 968	32	65	103 551
2002	9 985	28	66	120 448

Sources : OMI, OFPRA

Plus de 70 % des entrées se font de plein droit, pour des raisons familiales. Le motif familial, au sens large, explique à lui seul la quasi-totalité du surcroît d'immigration permanente.

2. Un dispositif d'accueil peu développé et dispersé

Face à ces flux, notre pays n'a pas su réagir et mettre en place une politique volontaire d'accueil et d'intégration coordonnée. Le seul contact entre l'Etat et les primo-arrivants se réduit souvent aux formalités administratives effectuées en préfecture.

L'accueil et l'intégration des étrangers sont le fait de nombreux organismes publics et associations auxquels des collectivités territoriales joignent leur action. Mais il n'existe pas de réelle coordination.

Comme votre rapporteur l'indiquait lors des travaux préparatoires de la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité¹, notre pays a renoncé depuis plusieurs années à définir une politique migratoire.

La loi précitée ainsi que la loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile ont commencé à doter l'Etat des moyens de définir et mettre en oeuvre une vraie politique migratoire choisie et assumée.

La création du contrat d'accueil et d'intégration à la suite du comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003 et aujourd'hui ce projet de loi s'inscrivent dans cette action globale.

B. LE PROJET DE LOI : CRÉER UN SERVICE PUBLIC DE L'ACCUEIL DES NOUVEAUX IMMIGRÉS ET DÉVELOPPER LE CONTRAT D'ACCUEIL ET D'INTÉGRATION

Conformément aux grandes orientations définies par le comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003, et dans le droit fil du discours du président de la République à Troyes le 14 octobre 2002, ce projet de loi réorganise le dispositif d'accueil des étrangers afin de mettre en place de véritables parcours d'intégration en faveur des primo-arrivants.

¹ Voir le rapport n° 1 (2003-2004) de M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur au nom de la commission des Lois.

1. La mise en place d'un service public de l'accueil des étrangers titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner durablement en France

La réussite de l'accueil des étrangers en France est une condition primordiale pour une bonne intégration. Les premiers contacts avec la société d'accueil sont en effet décisifs pour la suite du processus d'intégration. L'enjeu est de faciliter l'insertion de ces personnes au moment où elles sont souvent fragilisées et où des besoins d'accompagnement s'expriment en matière de connaissance des règles de la vie en France, d'apprentissage de la langue ou d'accès aux droits sociaux.

Pour y parvenir, la solution retenue par le projet de loi consiste à créer un opérateur public unique en capacité d'assurer un accueil personnalisé pour l'ensemble du public concerné. A cette fin, **l'article 60** du projet de loi crée une **Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) chargée de ce service public de l'accueil des étrangers en France.**

Cette agence reprendrait pour l'essentiel les missions actuellement dévolues à l'Office des migrations internationales (OMI) et à l'association « Service social d'aide aux émigrants ». En regroupant les moyens de ces deux opérateurs majeurs, le nouvel ensemble disposerait d'un budget de plus de 70 millions d'euros et d'un effectif d'environ 900 personnes couvrant le territoire.

Principal responsable de ce service public, cette agence pourrait conclure des conventions avec d'autres partenaires pour enrichir le contenu et le suivi des services offerts aux primo-arrivants. Toutefois, sa taille en ferait le coordonnateur et l'organisateur de ce service public qui s'articule autour de plates-formes d'accueil regroupant l'ensemble des intervenants.

Cette logique de guichet unique doit solenniser l'accueil de l'étranger sur le territoire français. Sur un même lieu, il est informé de ses droits et devoirs et des prestations auxquelles il a droit. Surtout, en individualisant l'accueil dans une structure cohérente, il doit vivre son entrée en France comme le début d'un parcours vers l'intégration.

Ce parcours d'intégration doit se poursuivre au delà des premiers mois de l'accueil. Aussi, **l'article 61** du projet de loi prévoit-il l'élaboration d'un **programme régional d'intégration des populations immigrées sous l'autorité du préfet de région.** Il détermine l'ensemble des actions y concourant et fédère les initiatives de tous les acteurs concernés, notamment les collectivités territoriales.

L'article 63 tend à préciser les missions et l'organisation du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD). Cet établissement public assiste l'ANAEM dans sa mission d'accueil des primo-arrivants. D'ores et déjà, le FASILD finance les formations linguistiques prescrites par l'actuel Office des migrations internationales. Plus généralement, il met en oeuvre des actions visant à l'intégration des populations immigrées et issues de l'immigration.

Enfin, l'article 64 du projet de loi règle les modalités du transfert des activités du « *Service social d'aide aux émigrants* », association de droit privé, à la future agence, établissement public administratif de l'Etat. Le personnel du SSAE devrait être repris par l'agence sous le régime des agents contractuels de droit public. Les autres modalités de la fusion-absorption (biens, droits et obligations) seraient déterminées par une convention entre les deux organismes.

2. La généralisation du contrat d'accueil et d'intégration et sa prise en compte pour la délivrance de la carte de résident.

Le service public précédemment décrit serait organisé autour d'un instrument principal, le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) proposé à tout étranger admis pour la première fois au séjour en France en vue d'une installation durable.

L'article 61 tend à définir le contenu, le régime et les effets attachés au contrat d'accueil et d'intégration. Ce contrat, expérimenté depuis juillet 2003¹, recevrait ainsi une base légale et les conditions dans lesquelles l'étranger signataire bénéficie d'actions destinées à favoriser son intégration ainsi que les engagements qu'il prend en ce sens seraient précisés par un décret en Conseil d'Etat. Celui-ci devrait s'inspirer de l'expérimentation en cours et des premières évaluations.

L'accent serait particulièrement mis sur l'acquisition d'un niveau satisfaisant de maîtrise du français, vecteur essentiel de l'intégration. A cet égard, le plan de cohésion sociale programme 20 millions d'euros supplémentaires pour 2005 au profit du FASILD, afin qu'il finance les formations linguistiques dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration.

Simplement proposé et non imposé, ce contrat serait un élément pris en compte pour apprécier la condition d'« *intégration républicaine dans la société française* » prévue au quatrième alinéa de l'article 14 de l'ordonnance n°45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

¹ Expérimenté tout d'abord dans douze départements, ce contrat est mis en oeuvre aujourd'hui dans 26 départements. Il touche au 1^{er} septembre 2004 environ 40 000 personnes.

En effet, la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration a subordonné, dans la majorité des cas, la délivrance d'une première carte de résident valable dix ans à l' « *intégration républicaine de l'étranger dans la société française, appréciée en particulier au regard de sa connaissance suffisante de la langue française et des principes qui régissent la République française* ». Cette modification législative est l'une des principales nouveautés introduites par la loi du 26 novembre 2003. Lors des travaux préparatoires, la prise en compte de ce contrat d'accueil et d'intégration avait déjà été évoquée¹.

3. Les autres dispositions

L'**article 62** a pour objet de subordonner la délivrance à un étranger d'une autorisation de travail comme salarié, en cas d'installation durable en France, à l'attestation d'une **connaissance suffisante de la langue française** ou à l'engagement d'acquérir cette connaissance après son installation en France.

L'article L. 341-2 du code du travail ne prévoit actuellement aucune condition de ce type pour entrer en France en vue d'y exercer une profession salariée. L'étranger doit seulement obtenir une autorisation de travail délivrée par le préfet et passer un examen médical. Le projet de loi apporterait donc une innovation très importante aux règles de l'entrée et du séjour en France laquelle n'avait pas été évoquée lors du débat sur la loi du 26 novembre 2003.

Cette nouvelle obligation ne toucherait en réalité que les travailleurs permanents titulaires d'une autorisation de travail d'au moins un an, soit environ 7500 personnes par année. L'objectif est de mieux intégrer cette catégorie de la population étrangère qui a le plus souvent vocation à rester en France et à demander après quelques années le bénéfice du regroupement familial.

Dans un domaine très différent, l'**article 65** tend à **ne plus opposer de forclusion à la demande de francisation de prénoms émanant de personnes dont le prénom avait préalablement fait l'objet, à leur insu et donc sans prise en compte de leur choix, d'une francisation à l'initiative de l'autorité administrative.**

Cette procédure illégale de francisation *de facto*, fréquente dans les décennies qui suivirent la seconde guerre-mondiale, pose aujourd'hui problème à l'occasion du renouvellement des titres d'identité. **Les prénoms francisés n'ayant fait l'objet d'aucune décision légale, les actes de naissance de ces personnes ne comportent que les seuls prénoms étrangers.**

¹ Voir le rapport n° 1 (Sénat, 2003-2004) de M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur au nom de la commission des Lois.

Or, lors du renouvellement d'un titre, il convient que les prénoms figurant sur les titres d'identité correspondent à ceux figurant sur l'acte de naissance. Pour conserver leurs prénoms francisés, ces personnes naturalisées depuis longtemps doivent engager des démarches parfois longues et coûteuses. La procédure de francisation des prénoms n'est en effet ouverte que durant l'année qui suit l'acquisition de la nationalité française. Le projet de loi supprime cette condition de délai pour ces personnes.

C. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : PRÉCISER LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

Votre commission souscrit à l'ensemble de ce dispositif qui apparaît en l'état équilibré. Elle vous propose plusieurs amendements pour la plupart techniques ou rédactionnels.

Concernant la future agence, un premier amendement à l'article 60 prévoit que l'agence peut conclure des conventions avec d'autres organismes publics ou privés afin de les **associer à toutes ces missions**, et non uniquement au service public de l'accueil des étrangers.

Par coordination avec ce même article, **deux amendements** insérant un article additionnel tendent, respectivement, à supprimer les dispositions pénales sanctionnant le non-respect du monopole de l'Office des migrations internationales en matière d'introduction des travailleurs étrangers en France puisque le projet de loi met précisément fin à ce monopole et à harmoniser le nouvel intitulé de l'agence dans l'ensemble des textes législatifs.

Un amendement à l'article 63 précise que l'agence, pour l'exercice de ses missions, met en oeuvre une action sociale spécialisée en direction des populations immigrées. Votre rapporteur tient de la sorte à mieux faire apparaître au sein de l'agence l'apport essentiel de l'association « *Service social d'aide aux émigrants* » et notamment de son personnel. L'agence, rappelons le, n'est pas une simple transformation de l'Office des migrations internationales, mais une fusion des activités de l'OMI et du SSAE.

Concernant précisément le SSAE et son personnel, votre commission souhaite interroger le Gouvernement sur les conditions de l'intégration des salariés de cette association, personne privée, dans la future agence, personne publique. Elle souhaite en particulier être éclairée sur le devenir des accords collectifs conclus au sein du SSAE ainsi que sur les garanties et les compensations que prévoira le décret portant intégration de ces personnels.

Concernant le contrat d'accueil et d'intégration, un amendement rédactionnel tend à rétablir à l'article 61 l'expression complète « *condition d'intégration républicaine de l'étranger dans la société française* » au lieu de « *condition d'intégration républicaine* ».

Enfin, **concernant les demandes de francisation des prénoms**, votre commission propose qu'il y soit fait droit une fois les vérifications formelles accomplies. L'administration verrait ainsi sa compétence liée.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations et des amendements qu'elle vous soumet, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des dispositions du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale dont elle s'est saisie.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER MOBILISATION POUR L'EMPLOI

CHAPITRE III MESURES EN FAVEUR DU RETOUR À L'EMPLOI DES DEMANDEURS D'EMPLOI DE LONGUE DURÉE ET DES BÉNÉFICIAIRES DE MINIMA SOCIAUX

Article 31

(art. L. 5210-4 du code général des collectivités territoriales)

Délégation aux communes des compétences des départements et des régions

Cet article a pour objet de modifier l'article L. 5210-4 du code général des collectivités territoriales afin de permettre aux communes, à l'instar des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, d'obtenir des départements et des régions qu'ils se prononcent sur les demandes de délégation de compétences qu'elles leur adressent, dans un délai de six mois et par délibération motivée.

Le recours aux délégations permet à la loi d'ajuster la répartition des compétences entre collectivités territoriales, conformément à la **double exigence de cohérence et de proximité des politiques publiques**.

A la différence des transferts, les délégations sont temporaires ; elles reposent sur le volontariat et le contrat. Elles permettent à l'Etat ou à une collectivité territoriale de confier à une autre collectivité ou à un établissement public de coopération intercommunale, sous sa responsabilité et son contrôle, la mise en œuvre de certaines compétences, afin que les décisions soient prises à un niveau plus proche de la population. Le délégataire agit au nom, pour le compte et sous la responsabilité du délégant.

Les **possibilités de délégations de compétences** sont **de plus en plus larges**, même si elles n'ont, jusqu'à présent, rencontré qu'un succès limité.

La loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat a permis au département de confier à une commune la mise en œuvre de ses compétences en matière d'**action sociale** et de **transport scolaire**. Elle a également autorisé les communes à assurer, pour le compte des départements et des régions, les **grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement des collèges et lycées**.

La loi n° 90-587 du 4 juillet 1990 relative aux droits et obligations de l'Etat et des départements concernant les instituts universitaires de formation des maîtres, à la maîtrise d'ouvrage de constructions d'établissements d'enseignement supérieur et portant diverses dispositions relatives à l'éducation nationale, à la jeunesse et aux sports a autorisé l'Etat à confier aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, par convention, la **maîtrise d'ouvrage de constructions ou d'extensions d'établissements d'enseignement supérieur**.

L'article 65 de la **loi n° 95-115 du 4 février 1995** d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a posé le **principe**, dépourvu de portée normative, **selon lequel une collectivité territoriale pourra**, dans les conditions prévues par une loi ultérieure, « *se voir confier une compétence susceptible d'être exercée pour le compte d'une autre collectivité territoriale.* »

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, a également permis au département de déléguer ses compétences en matière d'**aide sociale** aux communautés urbaines et aux communautés d'agglomération.

Jusqu'à présent, les délégations de compétences ont connu un **succès limité**. En 1995, la Cour des comptes relevait ainsi que seules trois communes, celles de Paris, de Valence et de Strasbourg, avaient bénéficié d'une délégation des compétences de leur département en matière d'action sociale, le conseil municipal et le conseil général de Paris présentant de surcroît la particularité d'être composés des mêmes élus.

Plusieurs dispositions récentes sont destinées à favoriser leur développement.

L'article L. 263-4 du code de l'action sociale et des familles, inséré par la **loi n 2003-1200 du 18 décembre 2003** relative au revenu minimum d'insertion et tendant à créer un revenu minimum d'activité, permet ainsi au département de déléguer à une commune ou un établissement public de coopération intercommunale la mise en œuvre de tout ou partie d'un **programme local d'insertion**.

La loi n° 2004-2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a sensiblement élargi les possibilités de délégation.

Les régions ont ainsi, au titre de leur compétence en matière de formation professionnelle, la possibilité de confier à un ou plusieurs départements l'**agrément des établissements de formation de travailleurs sociaux** (*article 53 de la loi codifié à l'article L. 451-2 du code de l'action sociale et des familles*).

Le président du conseil général peut, par convention, confier tout ou partie de la gestion du **fonds d'aide aux jeunes en difficulté** à une ou plusieurs communes ou à un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale (*article 51 de la loi codifié à l'article L. 263-16 du code de l'action sociale et des familles*).

Dans le domaine du logement, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, les départements et la collectivité territoriale de Corse peuvent se voir déléguer par l'Etat l'attribution des **aides à la pierre** (*article 61 de la loi codifié aux articles L. 301-3 et L. 301-5-1 à L. 301-5-4 du code de la construction et de l'habitation*).

Les départements peuvent confier aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale la gestion des **fonds de solidarité pour le logement** ; ils sont même tenus de faire droit à une demande émanant d'un établissement public de coopération intercommunale délégataire des aides à la pierre (*article 65 de la loi dont les dispositions figurent à l'article 7 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement*).

Plus généralement, l'article L. 5210-4 du code général des collectivités territoriales, inséré par l'article 151 de la loi du 13 août 2004, ouvre aux **établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre**, sous réserve que leurs statuts les y autorisent, la **possibilité de demander aux départements et aux régions de leur déléguer l'exercice de n'importe laquelle de leurs compétences**. Les conseils généraux et régionaux, s'ils sont bien évidemment libres de refuser de faire droit à une telle demande, sont en revanche **tenus de se prononcer, par une délibération motivée, dans un délai de six mois** à compter de sa transmission.

S'agissant des **communes**, l'article 145 de la loi du 13 août 2004, inséré par le Sénat à l'initiative de notre ancien collègue M. Daniel Hoeffel, dispose simplement que **les régions et les départements peuvent, par convention, leur déléguer tout ou partie de leurs compétences**.

Le présent article a pour objet, en étendant aux communes le bénéfice des dispositions relatives aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, de les assurer que leur demande de délégation de compétence sera examinée, en contraignant le conseil général ou régional concerné à se prononcer par délibération motivée dans un délai de six mois à compter de sa transmission.

Présentée comme une mesure de simple coordination, il introduit une innovation importante.

Votre commission y souscrit dans la mesure où ces dispositions permettront de **donner une véritable portée au principe de subsidiarité** inscrit à l'article 72 de la Constitution par la révision du 28 mars 2003. En effet, il est **légitime que les communes puissent obtenir une réponse** à leurs demandes de délégation et le **risque d'encombrement de l'ordre du jour** et de paralysie **des conseils généraux et régionaux** paraît ténu.

En revanche, sur la forme, **des dispositions relatives aux communes n'ont pas à figurer dans un article du code général des collectivités territoriales consacré aux établissements publics de coopération intercommunale.**

Aussi votre commission vous soumet-elle un **amendement** ayant pour objet de les faire figurer à l'article 145 de la loi n° 2004-2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales relatif au rôle des communes dans l'organisation décentralisée de la République.

Elle a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 31 **ainsi modifié.**

TITRE II DISPOSITIONS EN FAVEUR DU LOGEMENT

.....

CHAPITRE III DISPOSITIONS RELATIVES AU PARC LOCATIF PRIVÉ

.....

Article 53

Habilitation du Gouvernement à réformer, par voie d'ordonnances, les dispositifs de lutte contre l'habitat indigne

Cet article a pour objet, en application de l'article 38 de la Constitution, d'habiliter le Gouvernement à réformer, par voie d'ordonnances, les dispositifs de lutte contre l'habitat indigne.

1. Une réforme nécessaire

Les **règles** applicables sont **complexes et changeantes**. Elles font coexister **plusieurs régimes de police administrative**.

Au titre de son pouvoir de **police générale**, le maire est tenu, sous le contrôle du préfet, de veiller au bon ordre, à la sécurité, à la tranquillité et à la salubrité publiques. A cet effet, il est en droit de prescrire des travaux prévus par le règlement sanitaire départemental, ou d'autres, dès lors que ces travaux sont les seuls susceptibles de faire cesser l'insalubrité.

Le **maire** détient par ailleurs des pouvoirs de **police spéciale** qu'il exerce au nom de la commune pour les **immeubles menaçant ruine** (articles L. 511-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation) et les **établissements d'hébergement recevant du public**, notamment les hôtels meublés (article L. 123-3 du code de la construction et de l'habitation). Depuis la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, il détient également le pouvoir de prescrire, au nom de l'Etat, la remise en état ou le remplacement d'équipements communs d'**immeubles collectifs à usage principal d'habitation**.

Le **préfet** détient lui aussi des pouvoirs de police spéciale au titre de la **lutte contre les immeubles et les îlots insalubres** (articles L.1331-26 et suivants du code de la santé publique) et contre le **saturnisme**.

La **loi** n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la **politique de santé publique** a renforcé les moyens de lutte contre le **saturnisme** tandis que la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux **libertés et responsabilités locales** a institué une **expérimentation** consistant à permettre aux communes de se voir confier la responsabilité de la politique de résorption de l'insalubrité dans l'habitat et de lutte contre le saturnisme.

Ces différents **régimes** de police administrative ont été **harmonisés** par la **loi n° 2000-1208** du 13 décembre 2000 relative à la **solidarité et au renouvellement urbains**, qui a également amélioré les **droits des occupants** d'immeubles insalubres ou menaçant ruines. Les procédures n'en demeurent pas moins trop lourdes pour être efficaces, les responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités territoriales mal définies et les droits des occupants insuffisamment garantis.

2. Le dispositif proposé

Une première ordonnance aurait pour objet de simplifier et d'harmoniser les divers régimes de **police administrative**, de faciliter la réalisation des **travaux** ainsi que l'**hébergement** et le **relogement des occupants**, de préciser les **responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités territoriale**, de mieux préserver les **droits des occupants et propriétaires de bonne foi**, d'aménager et de compléter le **régime des sanctions pénales**.

Elle devrait être publiée dans un **délai de douze mois** suivant la publication de la loi, le **projet de loi de ratification** devant être déposé sur le bureau de l'une des deux assemblées **trois mois plus tard**.

Une **seconde ordonnance** aurait pour objet **créer un dispositif de séquestre immobilier spécial** afin de permettre à la collectivité publique ayant assuré des travaux d'office ou supporté des dépenses d'hébergement ou de relogement des occupants incombant au propriétaire de récupérer tout ou partie de sa créance.

Selon les indications communiquées à votre rapporteur pour avis, il s'agit de « *créer un mécanisme fortement dissuasif vis à vis de propriétaires ou d'exploitants de locaux d'hébergement particulièrement indéliçats qui jouent systématiquement des changements de raison sociale ou de statut de propriété, des procédures judiciaires ou administratives pour échapper à toute responsabilité réelle, tout en poursuivant leur activité en toute impunité, alors que la collectivité publique a assuré, en leurs lieux et places les travaux d'office, l'hébergement ou le relogement des occupants, sans aucune garantie d'être remboursée.* »

L'ordonnance devrait être publiée dans un **délai de seize mois** suivant la publication de la loi, le **projet de loi de ratification** devant être déposé sur le bureau de l'une des deux assemblées **trois mois plus tard**.

3. La position de la commission des Lois

Votre commission constate que cette nouvelle demande d'habilitation présentée par le Gouvernement est conforme **aux dispositions de l'article 38 de la Constitution et à la jurisprudence du Conseil constitutionnel**, dans la

mesure où l'objet et la finalité des mesures susceptibles d'être prises par voie d'ordonnances sont précisément définis¹.

Compte tenu de la complexité et de l'enchevêtrement des règles applicables, elle a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 53.

TITRE III PROMOTION DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES

.....

CHAPITRE III SOUTIEN AUX VILLES EN GRANDE DIFFICULTÉ

Article 59
(art. L. 2334-1, L. 2334-7, L. 2334-13 et L. 2334-18-2
du code général des collectivités territoriales)
Réforme de la dotation de solidarité urbaine

Cet article a pour objet de prévoir une majoration de 120 millions d'euros par an, entre 2005 et 2009, du montant de la dotation de solidarité urbaine et une modification de ses critères de répartition au bénéfice des communes comprenant des zones urbaines sensibles et des zones franches urbaines.

1. Une majoration du montant de la dotation de solidarité urbaine de 120 millions d'euros par an pendant cinq ans

- *Les modalités de calcul de la dotation de solidarité urbaine*

Instituée par la loi n° 91-429 du 13 mai 1991, la dotation de solidarité urbaine constitue l'une des composantes de la dotation globale de fonctionnement versée aux communes.

Aux termes de l'article L. 2334-15 du code général des collectivités territoriales, elle a pour objet de « *contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées* ».

Elle constitue ainsi l'un des **dispositifs de péréquation** que la loi doit instituer, en application du dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution inséré par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, afin de favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.

¹ *Décision n° 86-207 des 25-26 juin 1986, Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social (« Privatisation »).*

Son **montant** est **fixé chaque année par le Comité des finances locales** selon des modalités complexes et peu favorables.

La dotation globale de fonctionnement, d'un montant de **36,74 milliards d'euros en 2004**, constitue le principal concours financier de l'Etat aux collectivités territoriales (62 %). Elle est versée aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale, aux départements et, depuis 2004, aux régions.

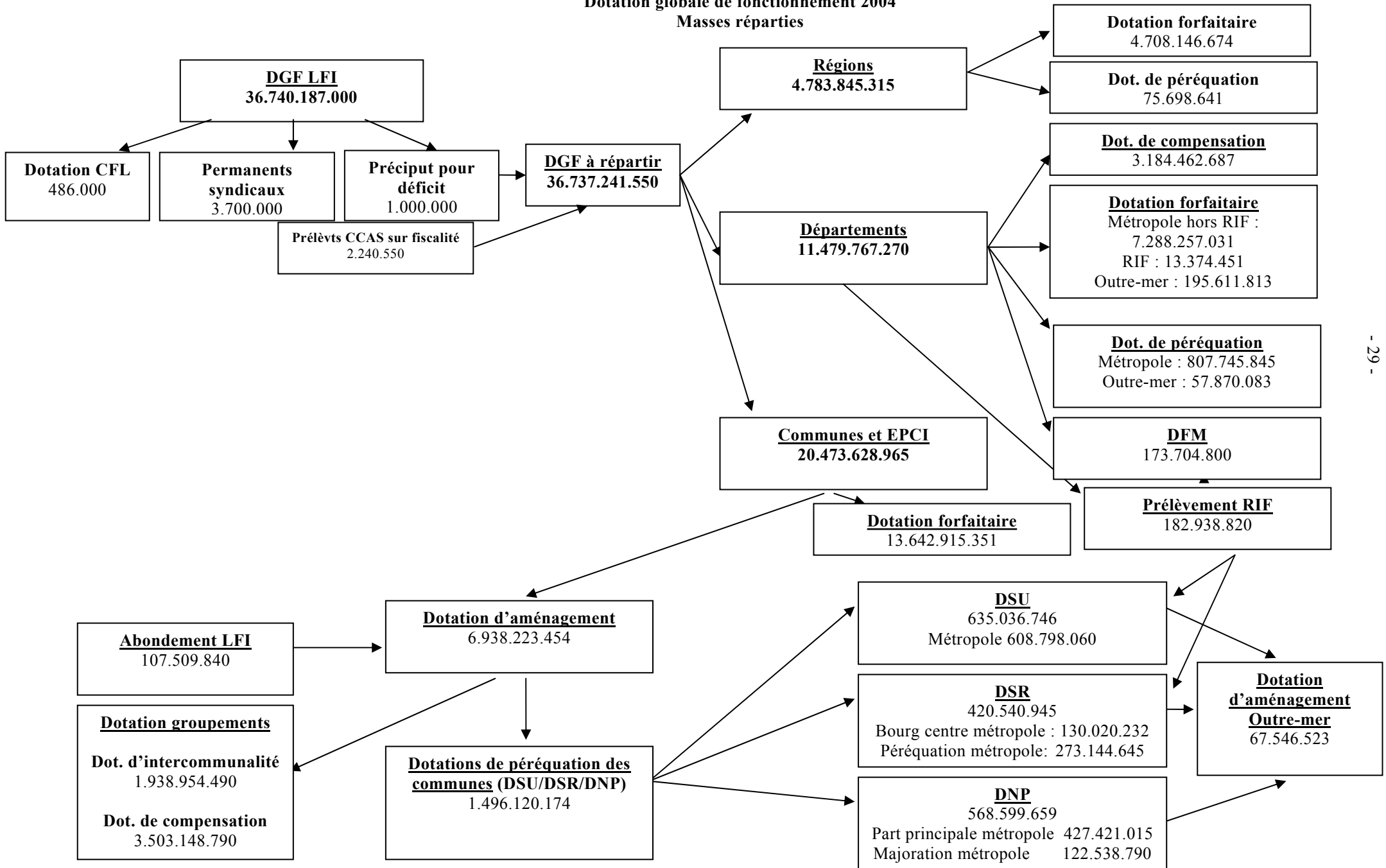
Le Parlement détermine chaque année en loi de finances son enveloppe globale. Son montant a ainsi doublé en 2004 en raison de l'agrégation de diverses dotations et compensations fiscales. En application de l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, il évolue chaque année en fonction d'un **indice** égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages hors tabac de l'année de versement et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année en cours, sous réserve que celui-ci soit positif. Cet indice s'est élevé à 1,93 % pour la dotation de 2004.

La dotation globale de fonctionnement fait tout d'abord l'objet de **trois prélèvements décidés par le Comité des finances locales**, d'un montant marginal par rapport au montant total des crédits et destinés, l'un à rembourser aux collectivités locales et à leurs établissements publics les charges qu'ils supportent au titre des agents mis à la disposition d'une organisation syndicale, l'autre à couvrir les frais de fonctionnement du Comité des finances locales, le troisième à financer les rectifications devant intervenir en cours d'année. A l'inverse, elle est **abondée par un prélèvement sur la fiscalité de certaines communes au titre de la suppression des contingents communaux d'aide sociale**. Ainsi, en 2004, le montant effectivement disponible pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale s'est élevé à 36,737 milliards d'euros.

Ce **solde** est **réparti par le Comité des finances entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale**, les **départements** et, depuis 2004, les **régions**, de telle sorte que chacune de ces trois enveloppes connaisse un même taux de progression.

La **dotation globale de fonctionnement des communes et des établissements publics de coopération intercommunale**, dont le montant s'est élevé à **20,47 milliards d'euros en 2004**, se compose de deux parts : **une dotation forfaitaire** et **une dotation d'aménagement**. Cette dernière comprend elle-même cinq composantes : deux dotations destinées aux établissements publics de coopération intercommunale, une dotation de solidarité urbaine, une dotation de solidarité rurale et, depuis 2004, une dotation nationale de péréquation qui correspond à l'ancien Fonds national de péréquation.

Dotation globale de fonctionnement 2004
Masses réparties



Source : DGCL

Chaque année, le **Comité des finances locales détermine tout d'abord le montant global de la dotation forfaitaire**, en appliquant à la dotation de l'année précédente un taux de progression compris entre 45 % et 55 % du taux de croissance des ressources totales de la dotation globale de fonctionnement de loi de finances initiale à loi de finances initiale. En 2004, il a décidé de fixer ce taux à 50 %. La dotation forfaitaire a donc progressé de 0,965 % (soit 1,93/2) pour atteindre un montant de **13,6 milliards d'euros**.

Ces modalités de calcul devraient bientôt être profondément réformées. L'**article 29 du projet de loi de finances pour 2005** tend en effet à **identifier, au sein de la dotation forfaitaire, plusieurs composantes** dont il définit les modalités d'évolution :

- une dotation de base variant de 50 à 125 € par habitant en 2005, en fonction de la taille des communes, qui augmenterait, à compter de 2006, selon un taux fixé par le Comité des finances locales égal au plus à 75 % du taux de progression de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement ;

- une dotation proportionnelle à la superficie de 3 € par hectare en 2005, qui évoluerait à compter de 2006 selon le taux d'indexation fixé par le Comité des finances locales, dans les conditions prévues pour la dotation de base, et serait plafonnée au montant de la dotation de base ;

- une part correspondant à l'ancienne compensation « part salaires » de la taxe professionnelle, incluse depuis 2004 dans la dotation forfaitaire, qui progresserait, à compter de 2006, selon un taux fixé par le Comité des finances locales dans la limite de 50 % du taux de croissance de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement ;

- un complément de garantie au bénéfice des communes pour lesquelles la somme de la dotation de base et de la dotation proportionnelle à la superficie est inférieure à la dotation forfaitaire perçue en 2004.

Une fois défini le montant de la dotation forfaitaire, le solde constitue la dotation d'aménagement, dont le montant a atteint 6,9 milliards d'euros en 2004.

Au sein de cette dotation, le **Comité des finances locales fixe d'abord le montant de la dotation d'intercommunalité**, qui s'est élevé à 1,9 milliards d'euros en 2004.

Depuis 2004, les établissements publics de coopération intercommunale bénéficient en outre d'une **dotation de compensation**, d'un montant de 3,5 milliards d'euros, qui évolue comme la dotation forfaitaire des communes et correspond à la suppression de la « part salaires » des bases de la taxe professionnelle et à la compensation versée à certains établissements au titre des baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle subies entre 1998 et 2001.

Le solde des crédits disponibles est réparti par le Comité des finances locales, librement depuis la loi de finances pour 2004, entre la dotation de solidarité urbaine, la dotation de solidarité rurale, la dotation nationale de péréquation et chacune de leurs composantes. En 2004, il a ainsi décidé de faire progresser ces trois dotations au même rythme de 3,27 %. **La dotation de solidarité urbaine s'est élevée à 635 millions d'euros**, la dotation de solidarité rurale à 420,5 millions d'euros et la dotation nationale de péréquation à 568,6 millions d'euros.

Par conséquent, la dotation globale de fonctionnement étant une **enveloppe fermée, la dotation de solidarité urbaine, la dotation de solidarité rurale et la dotation nationale de péréquation y jouent le rôle de variable d'ajustement.** L'augmentation de la dotation forfaitaire s'effectue au détriment de celle de la dotation d'aménagement. Au sein de la dotation d'aménagement, plus la dotation d'intercommunalité augmente, moins la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale sont importantes.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution récente du montant de la dotation de solidarité urbaine, dont la progression résulte essentiellement d'abondements exceptionnels décidés par les lois de finances successives.

Evolution de la dotation de solidarité urbaine depuis 2000

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
330,052	346,799	502,681	574,777	575,243	592,722	614,917	635,037
	+5,07%	+44,95%	+14,34%	+0,08%	+3,04%	+3,74%	+3,27%

en millions d'euros

- *Une majoration réalisée à enveloppe constante*

Les trois premiers paragraphes du présent article ont pour objet de prévoir une **majoration du montant de la dotation de solidarité urbaine de 120 millions d'euros par an pendant cinq ans, de 2005 à 2009, financée par un prélèvement sur le montant de la progression de la dotation globale de fonctionnement des communes et des établissements publics de coopération intercommunale :**

- le premier paragraphe (I) tend à compléter l'article L. 2334-1 du code général des collectivités territoriales afin de prévoir que, quel que soit le montant de la progression de la dotation globale de fonctionnement des communes et de leurs groupements, 120 millions d'euros seront affectés à la dotation de solidarité urbaine au cours de cette période.

- le deuxième paragraphe (II) tend à compléter l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales afin de préciser que les taux de progression des différentes composantes de la dotation globale de fonctionnement des communes et de leurs groupements sont appliqués à un taux de progression du montant de l'enveloppe globale de la dotation globale calculé de la manière suivante : $x = \text{DGF LFI } n - 120 \text{ M } \text{€} / \text{DGF LFI } n-1$;

- le troisième paragraphe (III) tend à modifier l'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales afin de préciser que le montant de la dotation d'aménagement résulte de la différence entre le montant de la dotation globale de fonctionnement des communes et des établissements publics de coopération intercommunale, amputé des 120 millions d'euros affectés à la dotation de solidarité urbaine en application du I, et celui de la dotation forfaitaire.

Les paragraphes II et III deviendraient inutiles si l'article 29 du projet de loi de finances pour 2005 était adopté en l'état, dans la mesure où le Comité des finances locales ne serait plus tenu par un « plancher » pour fixer le montant de la progression de la dotation forfaitaire.

La réforme serait neutre pour le budget de l'Etat, puisque l'augmentation de la dotation de solidarité urbaine serait financée par une moindre progression des autres composantes de la dotation globale de fonctionnement.

Ainsi, en 2005, la dotation globale de fonctionnement des communes et de leurs groupements devrait progresser de 3,29 % soit 670 millions d'euros. Compte tenu de l'affectation à la dotation de solidarité urbaine de 120 millions d'euros, la somme effectivement mise en répartition par le Comité des finances locales serait, nonobstant les divers prélèvements précités, de 550 millions d'euros.

- *La position de la commission des Lois : la nécessité d'une clause de sauvegarde au bénéfice des autres composantes de la dotation globale de fonctionnement*

La réforme proposée contribue indéniablement à un **renforcement de la péréquation**, conformément à l'objectif posé par l'article 72-2 de la Constitution.

La dotation de solidarité urbaine bénéficiera non seulement d'abondements annuels conséquents mais d'une progression plus forte puisque le taux déterminé par le Comité des finances locales s'appliquera à une somme plus élevée chaque année.

Toutefois, dans la mesure où elle est réalisée à enveloppe constante, cette réforme **risque de pénaliser la progression des autres composantes de la dotation globale de fonctionnement des communes et de leurs groupements** en cas de faible augmentation du montant global de cette dernière.

Aussi votre commission vous soumet-elle un **amendement** tendant à réécrire le texte proposé par le I du présent article pour l'article L. 2334-1 du code général des collectivités territoriales afin de **rendre le prélèvement prévu au bénéfice de la dotation de solidarité urbaine proportionnel à la**

progression de la dotation globale de fonctionnement des communes et de leurs groupements. Il serait égal au cinquième de la progression de la dotation, dans la limite d'un plafond de 120 millions d'euros.

L'amendement tend également à **réparer une erreur**, consistant dans la référence à la dotation « générale » et non pas à la dotation « globale » de fonctionnement, **et une omission**, consistant à ne pas préciser que le prélèvement sera effectué sur la dotation des communes et des établissements publics de coopération intercommunale.

2. Une modification des critères de répartition de la dotation de solidarité urbaine au bénéfice des communes ayant des ZUS et des ZFU

Plutôt que de modifier les règles d'éligibilité à la dotation de solidarité urbaine, le présent article tend à modifier ses critères de répartition afin de concentrer l'augmentation des crédits sur les communes ayant des zones urbaines sensibles (ZUS) et des zones franches urbaines (ZFU).

- *Des conditions d'éligibilité à la dotation de solidarité urbaine inchangées*

Les crédits consacrés à la dotation de solidarité urbaine des communes de métropole sont répartis en **deux enveloppes**, l'une destinée aux communes dont la population est comprise entre 5.000 et 9.999 habitants, l'autre à celles dont la population est supérieure ou égale à 10.000 habitants. La répartition est effectuée au prorata de la population de ces deux ensembles de communes.

Les **communes de 10.000 habitants et plus** sont classées en fonction d'un **indice synthétique de ressources et de charges** constitué pour :

- 45 % du rapport entre le potentiel fiscal¹ moyen par habitant des communes de 10.000 habitants et plus et le potentiel fiscal par habitant de la commune ;

- 15 % du rapport entre la part des logements sociaux de la commune dans son parc total de logements et la part des logements sociaux dans le parc total de logements des communes de 10.000 habitants et plus ;

- 30 % du rapport entre la proportion par logement de personnes couvertes par des prestations logements dans la commune et la proportion de personnes couvertes par ces mêmes prestations dans les communes de 10.000 habitants et plus ;

¹ Aux termes de l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales, « le potentiel fiscal d'une commune est déterminé par application aux bases communales des quatre taxes directes locales du taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes. »

- 10 % du rapport entre le revenu moyen des habitants des communes de 10.000 habitants et plus et le revenu moyen des habitants de la commune.

Les **communes de 5.000 à 9.999 habitants** sont elles aussi classées par ordre décroissant en fonction de la valeur d'un **indice synthétique** dont les critères et les pondérations retenus sont les mêmes que ceux des communes de 10.000 habitants et plus. En revanche, les valeurs moyennes utilisées dans le calcul de l'indice sont celles constatées pour l'ensemble des communes de 5.000 à 9.999 habitants.

Sont éligibles à la dotation de solidarité urbaine les communes classées dans les trois premiers quarts des communes de 10.000 habitants et plus et celles classées dans le premier dixième des communes dont la population est comprise entre 5.000 et 9.999 habitants.

L'**article 29 du projet de loi de finances pour 2005** tend à modifier ces critères en substituant la **notion de potentiel financier** à celle de potentiel fiscal. Le potentiel financier d'une commune, calculé en ajoutant la dotation forfaitaire au potentiel fiscal est censé permettre de mesurer sa capacité à mobiliser des ressources budgétaires, et non uniquement à lever des ressources fiscales, et ainsi de mieux apprécier les inégalités de richesse entre collectivités.

Le **groupe de travail du Comité des finances locales** sur la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales avait également envisagé en avril 2004 d'augmenter la pondération du critère lié à la proportion de bénéficiaires de prestations logements et parallèlement de ne plus intégrer celui du nombre de logements sociaux dans la commune. Cette hypothèse n'a pas été retenue, peut-être en raison de l'absence de corrélation systématique entre le fait de loger dans un logement social et de percevoir une aide au logement.

- *Les modalités de répartition de la dotation de solidarité urbaine*

La dotation individuelle de chaque commune de 10.000 habitants et plus éligible à la dotation de solidarité urbaine est égale au produit de la population par la valeur de l'indice synthétique, pondérée par l'effort fiscal dans la limite de 1,3 et par un coefficient multiplicateur propre à chaque commune. Ce coefficient évolue linéairement de 2 à 0,5 en fonction du rang de la commune dans le classement effectué en fonction de la valeur de son indice synthétique.

Les règles de calcul des dotations attribuées aux communes de 5.000 à 9.999 habitants sont identiques à celles appliquées pour les communes de 10.000 habitants et plus. Toutefois, il n'existe pas, pour ces communes, de coefficient multiplicateur et les valeurs de référence sont celles des communes de 5.000 à 9.999 habitants.

Un **mécanisme de garantie** est prévu par l'article L. 2334-18-3 du code général des collectivités territoriales au bénéfice des communes cessant d'être éligibles à la dotation de solidarité urbaine.

En **2004, 699 communes**, regroupant 22,81 millions d'habitants, ont bénéficié des crédits mis en répartition au titre de la dotation de solidarité urbaine des communes éligibles **de plus de 10.000 habitants**. La dotation moyenne par habitant s'est élevée, hors garantie, à 25,72 euros. Toutefois, la dotation par habitant la plus élevée était de 109 euros et la dotation par habitant la plus faible de 4,42 euros, ce qui témoigne de la **dispersion des crédits**. **104 communes**, regroupant 741.103 habitants étaient éligibles à la dotation de solidarité urbaine dans la strate des communes **de 5.000 à 9.999 habitants**.

Le quatrième paragraphe (IV) du présent article a pour objet de réécrire l'article L. 2334-18-2 du code général des collectivités territoriales afin de **concentrer l'augmentation des crédits de la dotation de solidarité urbaine sur les communes ayant des zones urbaines sensibles (ZUS) et des zones franches urbaines (ZFU), tout en garantissant aux communes éligibles que leur dotation individuelle ne sera pas inférieure à celle reçue en 2004**.

Aux termes du premier alinéa du texte proposé, **les règles de calcul des dotations versées aux communes ayant entre 5.000 et 9.999 habitants seraient alignées sur celles retenues pour les communes de 10.000 habitants et plus**. Leur dotation individuelle serait égale au produit de la population par la valeur de l'indice synthétique, pondérée non seulement par l'effort fiscal dans la limite de 1,3 mais également par un coefficient multiplicateur propre à chaque commune et évoluant linéairement de 2 à 0,5 en fonction du rang de la commune dans le classement effectué en fonction de la valeur de son indice synthétique.

Le deuxième alinéa du texte proposé tend à **instituer deux coefficients multiplicateurs supplémentaires au bénéfice des communes de moins de 200.000 habitants comprenant des zones franches urbaines et des zones urbaines sensibles**.

Le premier coefficient serait égal à :

$$\frac{2 \times \text{population des ZUS de la commune}}{\text{population totale de la commune}}$$

Le second coefficient serait égal à :

$$\frac{\text{population des ZFU de la commune}}{\text{population des ZUS de la commune}}$$

Cette **rédaction** est **manifestement erronée** : en effet, les coefficients étant égaux ou inférieurs à un pourraient conduire à une minoration du montant des dotations versées aux communes. En fait, comme l'indique d'ailleurs l'exposé des motifs du projet de loi, **chaque coefficient multiplicateur devrait être égal à un, augmenté des rapports précités**. Alors, **la dotation individuelle d'une commune pourrait être multipliée par six** (dotation x 3 x 2), **si l'ensemble de sa population se trouvait en zone franche urbaine**.

Les **zones urbaines sensibles**, les **zones de redynamisation urbaine** et les **zones franches urbaines** ont été instituées par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville. Ces zonages correspondent à une **hiérarchisation des quartiers retenus dans le cadre de la politique de la ville par ordre croissant de handicaps économiques et sociaux**.

Aux termes de l'article 2 de la loi du 14 novembre 1996, dont les dispositions figurent à l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, « *les zones urbaines sensibles sont caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. Elles comprennent les zones de redynamisation urbaine et les zones franches urbaines.* »

Le décret n° 96-1156 du 26 décembre 1996 fixe dans son annexe la liste des **751 quartiers classés en zones urbaines sensibles**, dont 34 dans les départements d'outre-mer, regroupant au total 4,7 millions d'habitants en 1999.

Les **416 zones de redynamisation urbaine** correspondent « *à celles des zones urbaines sensibles qui sont confrontées à des difficultés particulières, appréciées en fonction de leur situation dans l'agglomération, de leurs caractéristiques économiques et commerciales et d'un indice synthétique.* » Leur liste est fixée par les décrets n°s 96-1157 et 96-1158 du 26 décembre 1996. Elles regroupaient 3,197 millions d'habitants en 1999.

Les ZRU ont pour objet le maintien et le développement de l'activité économique dans les quartiers visés par le dispositif, grâce à un système d'exonération fiscale et de charges sociales. Comme le soulignait notre ancienne collègue Mme Nelly Olin dans son avis au nom de votre commission des Affaires sociales sur les crédits de la loi de finances pour 2004 consacrés à la ville : « *Le constat d'échec de cette politique de relance n'est pourtant guère*

contesté. Ainsi, l'impact de l'exonération de charges sociales de douze mois applicable aux embauches réalisées en ZRU est resté limité en 2000 et 2001, avec, en moyenne, seulement 4.200 embauches exonérées environ par an.¹ »

Telle est la raison pour laquelle ce zonage n'a pas été retenu pour la définition des coefficients multiplicateurs de la dotation de solidarité urbaine.

Enfin, aux termes de la loi du 14 novembre 1996, « **des zones franches urbaines** sont créées dans des quartiers de plus de 10.000 habitants particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des zones de redynamisation urbaine. La liste de ces zones est annexée à la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville. Leur délimitation est opérée par décret en Conseil d'Etat, en tenant compte des éléments de nature à faciliter l'implantation d'entreprises ou le développement d'activités économiques. »

Les résultats positifs des 44 zones franches urbaines créées par la loi du 14 novembre 1996 au sein des zones de redynamisation urbaine, dont 6 outre-mer, ont conduit la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine à proroger l'existence des zones existantes jusqu'au 31 décembre 2007 et à créer 41 nouvelles zones franches urbaines à compter du 1^{er} janvier 2004. Il y a donc actuellement **85 zones franches urbaines comptant 1,4 millions d'habitants.**

Onze communes comptaient plus de 200.000 habitants à l'issue du recensement de 1999 et ne pourraient donc, en application des dispositions du présent article bénéficier de ces coefficients de majoration quand bien même elles possèderaient des zones urbaines sensibles et des zones franches urbaines. Il s'agissait de Paris (2,1 millions), Marseille (807.071), Lyon (453.187), Toulouse (398.423), Nice (345.892), Nantes (277.728), Strasbourg (267.051), Montpellier (229.055), Bordeaux (218.948), Rennes (212.494) et Lille (219.557). Leur exclusion est justifiée par le fait qu'elles seraient davantage en mesure que des communes de moindre importance de mobiliser des ressources supplémentaires pour faire face à leurs besoins.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur, **les coefficients de majoration retenus auraient pour effet de réserver le bénéfice de l'essentiel de la progression de la dotation de solidarité urbaine à environ 130 communes.**

En application du dernier alinéa du texte proposé pour l'article L. 2334-18-2 du code général des collectivités territoriales, **les autres communes éligibles seraient assurées de recevoir une dotation au moins égale à celle de 2004.**

¹ Avis n° 77 (Sénat, 2003-2004) tome III.

- *La position de la commission des Lois : accroître le nombre des bénéficiaires des augmentations de la dotation de solidarité urbaine*

Votre commission souscrit pleinement à l'esprit de la réforme proposée. **Il importe en effet non seulement d'augmenter sensiblement le montant des dotations de péréquation mais également de concentrer les crédits sur les collectivités territoriales qui en ont le plus besoin.**

Toutefois, les coefficients de majoration proposés par le présent article auraient probablement pour effet de priver du bénéfice de la croissance de la dotation de solidarité urbaine un certain nombre de communes qui, sans disposer de zones urbaines sensibles ou de zones franches urbaines, n'en éprouvent pas moins de grandes difficultés.

Aussi votre commission vous soumet-elle un **amendement** ayant pour objet de **substituer un coefficient unique aux deux coefficients de majoration prévus au bénéfice des communes ayant des zones urbaines sensibles et des zones franches urbaines afin d'en réduire la portée et d'accroître ainsi le nombre des communes bénéficiaires des augmentations de la dotation de solidarité urbaine.**

Ce coefficient serait égal à un, majoré du rapport entre, d'une part, la somme de la population des zones urbaines sensibles et de la population des zones franches urbaines de la commune, d'autre part, la population totale de cette dernière. Ainsi la population des zones franches urbaines serait-elle prise en compte deux fois au numérateur.

Par cet amendement dont il ne peut mesurer précisément les effets, votre rapporteur souhaite inviter le Gouvernement à réexaminer les conséquences des coefficients de majoration qu'il propose d'instituer au bénéfice des communes ayant des zones urbaines sensibles et des zones franches urbaines.

Il n'est pas question de remettre en cause la nécessité d'augmenter le montant des dotations de ces communes mais la pertinence des critères des zones urbaines sensibles, qui ont été délimitées il y a près de dix ans, et des zones franches urbaines ne semble pas telle que l'essentiel de la progression de la dotation de solidarité urbaine doive en dépendre.

Par ailleurs, selon les indications communiquées à votre rapporteur, le Gouvernement aurait l'intention de déposer un amendement pour **limiter les cumuls de gain induits par la réforme des dotations de péréquation.**

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 59 **ainsi modifié.**

CHAPITRE IV
ACCUEIL ET INTÉGRATION DES PERSONNES
ISSUES DE L'IMMIGRATION

Article 60

(art. L. 341-9 et L. 341-10 du code du travail)

**Création d'une Agence nationale de l'accueil
des étrangers et des migrations**

Cet article tend à réécrire la section 2 du chapitre premier du titre IV du livre III du code du travail. Il substitue à l'Office des migrations internationales (OMI), qui fusionne avec le Service social d'aide aux émigrants (SSAE)¹, une Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM).

I. – Le droit en vigueur

La section 2 du chapitre premier du titre IV du livre III du code du travail, intitulée « *Office des migrations internationales* », comporte deux articles L. 341-9 et L. 341-10.

L'article 29 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France avait créé auprès du ministre du travail un Office national d'immigration (ONI) doté du monopole, d'une part, du recrutement et de l'introduction en France des travailleurs étrangers et originaires des territoires d'outre-mer et, d'autre part, du recrutement en France des travailleurs de toutes nationalités pour l'étranger.

Aux termes de la loi n° 73-4 du 2 janvier 1973, les missions de l'ONI ont été inscrites à l'article L. 341-9 du code du travail. Renommé Office des migrations internationales en 1988, cet organisme a vu diversifier ses attributions depuis 1975. Etablissement public administratif, l'OMI s'est adapté à la conjoncture depuis sa création en abandonnant *de facto* son monopole en certaines matières et en développant de nouvelles missions.

L'article L. 341-9 fixe les missions de l'OMI.

• Historiquement, le coeur des compétences de l'OMI a consisté à **introduire en France des travailleurs étrangers**. Cette compétence perdure.

La rédaction de l'article L. 341-9 n'a pas évolué depuis 1973, qui reprenait elle-même les termes de l'ordonnance du 2 novembre 1945 précitée. Selon cet article, la compétence de l'OMI serait même plus large puisqu'elle concernerait également le recrutement en France et l'introduction en métropole des travailleurs originaires des territoires d'outre-mer ainsi que le

¹ Voir le commentaire sous l'article 64 du projet de loi.

recrutement en France des travailleurs de toutes nationalités pour l'étranger. En réalité, ces compétences ont été abandonnées par l'OMI qui ne les exerce plus. Elle ne conserve des compétences que pour l'introduction en France de travailleurs étrangers.

Toujours selon cet article, l'OMI a le monopole de l'introduction de travailleurs étrangers. Mais là encore, il convient de constater le décalage avec la réalité.

Certes, l'OMI conserve de nombreuses compétences en matière d'introduction de travailleurs étrangers en France, mais il n'est qu'un point de passage obligé pour l'introduction des travailleurs ressortissants de pays tiers à l'Union européenne. Il revient aux préfetures et aux directions départementales du travail de viser les propositions de contrat de travail et de délivrer les autorisations de travail correspondantes nécessaires à l'entrée de l'étranger en vue de l'exercice d'une profession salariée. **L'OMI intervient une fois que ces services ont donné leur accord. L'office convoque l'intéressé pour une visite médicale**, puis lui remet un exemplaire du contrat de travail visé par l'administration et une convocation pour aller retirer soit, à la préfeture, une carte de séjour portant la mention « *salariée* », soit, à la direction départementale du travail, l'autorisation provisoire de travail¹.

Par ailleurs, dans le cadre de la lutte contre l'emploi irrégulier d'étrangers et les trafics de main d'oeuvre étrangère, **l'OMI assure le recouvrement à son profit d'une contribution spéciale d'un montant égal à mille fois le taux horaire du minimum garanti**². Cette amende administrative appliquée aux employeurs d'étrangers non autorisés à travailler est mise en oeuvre sur la base des procès-verbaux d'infractions transmis à l'OMI par les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

• **L'OMI a également pour mission de participer aux actions administratives, sanitaires et sociales relatives à l'entrée et au séjour d'une durée inférieure ou égale à trois mois des étrangers.**

Cette mission recouvre aujourd'hui la possibilité donnée aux maires de **demander à l'office de procéder sur place à la vérification des conditions normales de logement dans le cadre de la délivrance d'une attestation d'accueil**. L'article 5-3 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 dans la rédaction issue de la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 permet en effet aux maires de refuser de valider une attestation d'accueil si l'étranger ne peut être accueilli dans des conditions normales de logement.

¹ L'autorisation provisoire de travail dont la durée n'excède pas neuf mois, renouvelable, est délivrée pour un employeur déterminé et pour un emploi précis.

² Article L. 341-7 du code du travail.

- **L'article L. 341-9 du code du travail donne compétence à l'OMI en matière d'établissement des étrangers en France. Cette notion a plusieurs traductions concrètes.**

L'office est ainsi chargé depuis 1986 d'assurer le **contrôle médical** des étrangers à qui un titre de séjour est délivré et qui ne sont ni des travailleurs, ni des membres de leurs familles (étudiants, visiteurs, bénéficiaires de la carte de résident de plein droit, réfugiés).

Dans le cadre du regroupement familial, l'Office des migrations internationales a plusieurs fonctions. En 1994, l'OMI a été chargé dans sept départements **de recevoir directement les demandes de regroupement familial** afin de soulager les directions départementales des affaires sanitaires et sociales. En outre, l'OMI peut procéder à des vérifications sur place des conditions de logement et de ressources.

- Toujours selon le même article du code du travail, l'OMI a la charge du **rapatriement et de la réinsertion des étrangers dans leur pays d'origine**. Il gère les différents dispositifs pour favoriser le retour volontaire des étrangers. De 1984 à 2001, près de 74 000 personnes en ont bénéficié.

- Enfin, l'office participe à **l'emploi des Français à l'étranger et à la réinsertion en France des Français ayant résidé à l'étranger**.

Pour l'emploi des Français à l'étranger, l'OMI et l'ANPE ont décidé par la convention du 26 février 1999, de fusionner, à Paris et dans cinq régions en Province, leurs structures chargées de l'emploi à l'étranger au sein d'un Espace emploi international. Dans les autres régions, l'ANPE s'en occupe seule. A l'étranger, participent à cette mission également les comités consulaires pour l'emploi et la formation professionnelle relevant du ministère des affaires étrangères.

Toutes les missions ci-dessus entrent dans le champ des compétences de l'OMI tel que le définit l'article L. 341-9 du code du travail.

Récemment, de nouvelles missions ont complété ce champ de compétences. Les méthodes de travail ont aussi été modifiées afin de mettre en place le contrat d'accueil et d'intégration.

Ainsi, outre le contrôle médical des demandeurs d'asile, l'Office des migrations internationales s'est vu confier à partir de janvier 2003 la tutelle du dispositif sanitaire visant à protéger la santé des demandeurs d'asile hébergés dans les Centres d'accueil pour demandeurs d'asile puis, à compter du 1^{er} janvier 2004, **la coordination du dispositif national d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile** durant la procédure d'examen de leur demande.

Enfin, **l'OMI a développé des plate-formes d'accueil pour les étrangers titulaires pour la première fois d'un titre de séjour.** Les primo-arrivants peuvent trouver en un site identifié unique une offre coordonnée de différents services adaptés à leurs premiers besoins et à leurs attentes. C'est en s'appuyant sur cette nouvelle organisation que le contrat d'accueil et d'intégration a été mis en place et proposé aux étrangers se présentant à ce guichet unique. Cette nouvelle logique organisationnelle a conduit à l'ouverture progressive des procédures d'accueil à un public élargi. Outre le public initial des bénéficiaires du regroupement familial, des étrangers venant travailler en France et des familles de réfugiés, entrent désormais dans le champ des dispositifs d'accueil pilotés par l'OMI les réfugiés eux-mêmes et les étrangers régularisés.

Le bilan de l'activité de l'OMI pour 2003 peut être ainsi résumé :

- 200 000 visites médicales de contrôle d'étrangers arrivant en France ;
- 25 000 primo-arrivants accueillis sur les plates-formes d'accueil ;
- 10 000 contrats d'accueil et d'intégration conclus (dans 12 départements pilotes) ;
- environ 1 000 aides au retour volontaire dans les pays d'origine ;
- environ 200 recrutements de personnels médicaux et para-médicaux étrangers pour les hôpitaux français,
- 7 000 travailleurs salariés permanents introduits en France.

Le dernier alinéa de l'article L. 341-9 prévoit enfin que l'OMI peut recruter pour l'exercice de ses missions des agents non titulaires sur des contrats à durée indéterminée. La loi n° 93-121 du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social a ouvert cette faculté.

L'article L. 341-10 du code du travail dispose qu'un décret en Conseil d'Etat détermine l'organisation de l'office, les conditions de son fonctionnement et les règles de sa gestion financière et comptable¹. Ce décret fixe également les modalités d'application de l'article L. 341-9 relatif aux missions de l'OMI.

¹ Voir les articles R. 341-9 à R. 341-41 du code du travail.

II. – Le projet de loi

L'article 60 réécrit la section 2 dont l'intitulé deviendrait « Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations ».

Toujours composée de deux articles L. 341-9 et L. 341-10, cette section définit le statut, l'organisation, les ressources et les missions de cette nouvelle Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations qui se substitue à l'Office des migrations internationales et absorbe les activités et les moyens de l'association « *Service social d'aide aux émigrants* » (SSAE).

L'objectif de cette réforme est de mieux organiser le premier accueil qui conditionne une part importante de la réussite du processus d'intégration ultérieure. Afin de fournir un accueil personnalisé, la solution retenue par le projet de loi est de constituer un grand opérateur public fédérant les initiatives.

L'article L. 341-9 dans la rédaction du projet de loi tire les conséquences de ces orientations nouvelles. Les compétences de l'ANAEM regroupent celles, réactualisées, de l'OMI¹ et celles du SSAE². Surtout, conformément au Comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003, un service public de l'accueil élargi à tous les étrangers ayant vocation à séjourner durablement et régulièrement en France est mis en place sur l'ensemble du territoire sous la responsabilité de cette agence. Cette nouvelle dénomination, Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations, est plus conforme à la diversité des métiers de l'OMI et du SSAE actuels.

En premier lieu, l'article L. 341-9 nouveau prévoit explicitement que l'ANAEM est un établissement public administratif de l'Etat, ce qui était déjà le cas de l'OMI

En second lieu, il indique ses missions.

- Tout d'abord, comme indiqué précédemment, **l'agence serait chargée, sur l'ensemble du territoire, du service public de l'accueil des étrangers titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner durablement en France.** Toutefois, seraient concernées aussi des catégories d'étrangers n'ayant pas nécessairement vocation à s'installer durablement en France, notamment les demandeurs d'asile. Ce service public consisterait pour l'essentiel à proposer aux étrangers primo-arrivants la signature avec l'Etat d'un contrat d'accueil et d'intégration³ (CAI).

¹ Le projet de loi est l'occasion d'une remise à plat des compétences de l'Office des migrations internationales, certaines étant tombées en désuétude, d'autres émergeant. L'article L. 341-9 du code du travail ne correspond plus à la réalité et mérite une réactualisation. Voir également ci-dessus.

² Voir le commentaire sous l'article 64.

³ Voir aussi les commentaires sous les articles 61 et 63.

• **Ensuite, l'agence conserverait les compétences effectives de l'OMI.** Il s'agit de celles relatives :

- à l'entrée et au séjour d'une durée inférieure ou égale à trois mois des étrangers ;

- à l'introduction en France au titre du regroupement familial d'étrangers ressortissants de pays tiers à l'Union européenne ;

- au contrôle médical des étrangers admis à séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois ;

- au retour et à la réinsertion des étrangers dans leur pays d'origine ;

- à l'emploi des Français à l'étranger.

Pour ces missions, l'agence participerait à toutes actions administratives, sanitaires et sociales.

Concernant l'introduction d'étrangers ressortissants de pays tiers à l'Union européenne en vue d'y effectuer un travail salarié, l'agence ne jouirait donc plus du monopole théorique de l'OMI en cette matière, monopole qui de fait n'a jamais existé comme il a été vu ci-dessus.

L'agence ne perd qu'une compétence par rapport à l'OMI, celle de la réinsertion en France des Français ayant résidé à l'étranger. Mais cette compétence n'était plus exercé par l'office.

• **L'ANAEM gagnerait par rapport à l'OMI la mission de participer à l'accueil des demandeurs d'asile.**

Cette innovation n'est que la pérennisation d'une évolution entamée. En charge de la coordination du dispositif d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile depuis janvier 2004, l'OMI reçoit aussi les demandeurs d'asile et les réfugiés sur ses plates-formes.

En outre, le SSAE qui est absorbé par l'agence a développé de nombreuses actions en direction des demandeurs d'asile. Il conduit, à partir d'une évaluation de la situation sociale du demandeur, une action sociale spécifique avec pour objectif, d'une part, l'accès aux droits sociaux et aux prestations spécifiques de droit commun, d'autre part, l'insertion des réfugiés statutaires dans la société française. Rappelons également que jusqu'au 31 décembre 2003 le SSAE distribuait pour le compte de l'Etat l'allocation d'attente destinée aux demandeurs d'asile.

Tous ces éléments justifient entièrement cette nouvelle compétence de l'agence.

Enfin, le dernier alinéa de l'article L. 341-9 nouveau prévoit que l'ANAEM peut associer à ce service public de l'accueil des étrangers titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner durablement en France tous organismes privés ou publics, notamment les collectivités territoriales. L'article 63 du projet de loi fait écho à cette faculté en prévoyant que le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations participe à ce service public assuré par l'agence dans les conditions prévues à l'article L. 341-9 du code du travail, c'est-à-dire par la voie de convention.

L'article L. 341-10 nouveau du code du travail précise l'organisation de l'agence. Elle serait administrée par un conseil d'administration et dirigée par un directeur général. Celui-ci ainsi que le président du conseil d'administration seraient nommés par décret. Ses ressources seraient constituées par des taxes, des redevances et des subventions de l'Etat. Ces dispositions n'innovent pas par rapport au droit en vigueur, si ce n'est qu'elles figurent dans la loi et non plus dans le règlement¹.

Toutefois, ce projet d'article L. 341-10 prévoit que le conseil d'administration serait composé, outre son président, de représentants de l'Etat, de représentants du personnel de l'agence et de personnalités qualifiées. Or, l'article R. 341-11 en vigueur dispose que les membres de ce conseil sont désignés par les différents ministres concernés parmi les fonctionnaires de leurs ministères. Il ne comporte pas de représentants du personnel ou de personnalités qualifiées. La composition du conseil d'administration serait donc sensiblement modifiée.

Un décret en Conseil d'Etat devrait préciser ces règles d'organisation et de fonctionnement.

Enfin, l'avant dernier alinéa de cet article L. 341-10 nouveau prévoit que l'agence peut recruter des agents non titulaires sous contrat à durée indéterminée. L'article L. 341-9 en vigueur le permet déjà. La plupart des 573 agents de l'OMI sont d'ailleurs recrutés sur de tels contrats.

III. – Les propositions de votre commission des Lois

Le dernier alinéa du texte proposé par l'article 60 du projet de loi pour l'article L. 341-9 du code du travail prévoit que l'agence peut par convention associer au service public de l'accueil des étrangers titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner durablement en France tous organismes privés ou publics, notamment les collectivités territoriales.

¹ *Articles R. 341-11, R. 341-12 et R. 341-25 du code du travail. L'ANAEM a été considérée comme une nouvelle catégorie d'établissement public administratif et relève à ce titre du domaine de la loi selon l'article 34 de la Constitution. Les principales caractéristiques de son organisation en relève également.*

Or, les missions de la future agence ne se limitent pas à ce service public de l'accueil comme le prévoit l'article L. 341-9 du code du travail. L'agence a besoin de conclure des accords dans le cadre de ses autres missions. D'ores et déjà, l'Office des migrations internationales passe des conventions avec des fondations privées ou des associations étrangères pour la mise en oeuvre des actions de réinsertion dans les pays d'origine, ainsi qu'avec l'Organisation internationale des migrations (OIM) pour l'organisation de retours volontaires.

Votre commission vous propose donc un amendement étendant à toutes les missions de l'agence la possibilité de conclure des conventions.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 60 **ainsi modifié**.

Article additionnel après l'article 60
(art. L. 364-6, L. 364-8 et L. 364-9 du code du travail)

Infractions pénales – coordination

Votre commission vous soumet un amendement tendant à tirer les conséquences de la suppression par l'article 60 du projet de loi du monopole de l'Office des migrations internationales en matière d'introduction des travailleurs étrangers en France.

L'article L. 364-6 du code du travail érige en infraction pénale punie de cinq ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende le non-respect de ce monopole.

L'ANAEM qui reprend les compétences de l'OMI n'aurait plus ce monopole. Les sanctions pénales correspondantes n'ont donc plus lieu d'être.

Votre commission juge donc nécessaire d'abroger l'article L. 364-6 ainsi que par coordination les références à cet article dans les articles suivants relatifs aux peines complémentaires.

Tel est l'objet de l'**article additionnel** après l'article 60 qu'elle vous propose d'insérer.

Article additionnel après l'article 60

Coordination

Votre commission vous soumet un amendement tendant, par coordination avec l'article 60 du projet de loi, à substituer dans tous les textes législatifs les mots « *agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations* » aux mots « *office des migrations internationales* ».

La future agence se substitue à l'OMI, notamment pour la perception de plusieurs taxes affectées à l'office¹.

Tel est l'objet de l'**article additionnel** après l'article 60 que votre commission vous propose d'insérer.

Article 61

(art. L. 117-1 et L. 117-2 nouveaux

du code de l'action sociale et des familles)

**Création d'un contrat d'accueil et d'intégration -
Elaboration d'un programme régional d'intégration
des populations immigrées**

Cet article tend à compléter le titre I du livre I du code de l'action sociale et des familles par un chapitre VII intitulé « *Personnes immigrées* ». Composé de deux articles, ce chapitre ajouterait à la liste des grands axes d'intervention en matière d'action sociale, que récapitule le titre I du livre I, les actions en direction des personnes immigrées.

Les deux articles créés par le présent article ont deux objets bien distincts.

L'article L. 117-1 nouveau du code de l'action sociale et des familles tend à donner une base législative au contrat d'accueil et d'intégration² (CAI) et à faire de ce contrat un critère d'appréciation de la condition d'intégration républicaine dans la société française prévue à l'article 14 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 et nécessaire à la délivrance d'une carte de résident.

Le premier alinéa de cet article L. 117-1 prévoit qu'il est proposé à tout étranger admis pour la première fois au séjour en France en vue d'une installation durable en France de conclure avec l'Etat un contrat d'accueil et d'intégration. Ce contrat précise « *les conditions dans lesquelles l'étranger signataire bénéficie d'actions destinées à favoriser son intégration et les engagements qu'il prend en ce sens* ».

Créé, sur recommandation du Haut conseil à l'intégration, par le comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003, ce contrat serait proposé par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) qui serait chargée, en vertu de l'article 60 du projet de loi, sur l'ensemble du territoire, du service public de l'accueil des étrangers titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner durablement en France. Sans se réduire au CAI, le service public de l'accueil des étrangers l'utiliserait néanmoins comme levier principal de son action.

¹ Articles 1635-0 bis, 1635 bis, 1635 bis-0 A.

² Voir l'annexe I.

Le troisième alinéa de l'article L. 117-1 prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application de cet article et notamment les catégories d'étrangers bénéficiaires du CAI, les actions prévues au contrat et les conditions de suivi et de validation de ces actions, dont la reconnaissance de l'acquisition d'un niveau satisfaisant de maîtrise du français. Votre commission des Lois vous propose un **amendement rédactionnel**.

La connaissance de la langue française est en effet l'un des points essentiels de ce contrat. Cette volonté de faire de l'apprentissage de la langue française un vecteur fort de l'intégration a déjà été affirmée à plusieurs reprises par le Parlement. Ainsi, selon la 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, la condition d'intégration républicaine dans la société française nécessaire le cas échéant à l'obtention d'une carte de résident s'apprécie en particulier au regard de la connaissance suffisante de la langue française. Toujours selon cette loi et à l'initiative de votre rapporteur, l'acquisition de la nationalité française par le conjoint étranger d'un Français est désormais subordonnée de façon positive à la connaissance suffisante par l'intéressé, selon sa condition, de la langue française¹. Enfin, l'article 5 de la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social affirme que les actions de lutte contre l'illettrisme et l'apprentissage de la langue française font partie de la formation professionnelle tout au long de la vie². Les étrangers exerçant une profession salariée en bénéficieront.

L'évaluation du niveau satisfaisant de maîtrise du français doit tenir compte de la condition de l'étranger. Il ne peut être attendu d'un ouvrier peu qualifié la même maîtrise que d'un cadre.

Ce décret devrait s'inspirer directement de l'expérimentation du CAI dans 26 départements depuis le 1^{er} juillet 2003. Le périmètre et le contenu du contrat s'approcheraient de l'existant³.

Mais la principale innovation de ce nouvel article L. 117-1 du code de l'action sociale et des familles réside en son deuxième alinéa, lequel dispose qu'il est tenu compte de la signature et du respect d'un CAI pour apprécier la condition d'intégration républicaine de l'étranger dans la société française désormais nécessaire pour obtenir une carte de résident dans un certain nombre de cas.

¹ Article 21-2 du code civil. Toutefois, avant la loi du 26 novembre 2003, le Gouvernement pouvait s'opposer à l'acquisition de la nationalité pour défaut d'assimilation issu d'une mauvaise connaissance de la langue française (ancien article 21-4 du code civil).

² Article L. 900-6 du code du travail.

³ Voir l'encadré ci-après relatif au contrat d'accueil et d'intégration.

La loi n° 2003-119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration au séjour des étrangers en France et à la nationalité a en effet profondément modifié les règles de délivrance de la carte de résident. En effet, depuis, l'article 6 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France dispose que *« lorsque la loi le prévoit, la délivrance d'une première carte de résident est subordonnée à l'intégration républicaine de l'étranger dans la société française, appréciée en particulier au regard de sa connaissance suffisante de la langue française et des principes qui régissent la République française »*.

L'article 14 de l'ordonnance n° 45-2658 précitée décrit les différents cas où la décision d'accorder la carte de résident est subordonnée à la condition d'intégration républicaine. Si elle est satisfaite, la carte de résident d'une durée de dix années peut être délivrée :

- à l'étranger justifiant d'une résidence régulière non interrompue d'au moins cinq années en France ;

- au conjoint et aux enfants mineurs, ou dans l'année qui suit leur dix-huitième anniversaire, d'un étranger titulaire de la carte de résident, qui ont été autorisés à séjourner en France ;

- à l'étranger qui est père ou mère d'un enfant français résidant en France et titulaire depuis au moins deux années de la carte de séjour temporaire visée au 6° de l'article 12 bis de l'ordonnance n° 45-2658 précitée dès lors qu'il remplit encore les conditions prévues pour l'obtention de cette carte de séjour temporaire (contribution effective à l'entretien et à l'éducation de l'enfant depuis sa naissance ou depuis au moins un an) et qu'il ne vit pas en état de polygamie.

Dans tous ces cas, la circulaire du ministre de l'intérieur n° NOR/INT/D/04/00006/C du 20 janvier 2004 relative à l'application de la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 indique aux préfets qu'il leur revient, dans le cadre de leur large pouvoir d'appréciation, de s'assurer du respect de la condition d'intégration. **Elle doit s'apprécier sur la base d'un faisceau d'indices parmi lesquels l'apprentissage de la langue française, la connaissance et le respect des principes qui régissent la République française, la scolarisation des enfants, le suivi d'une formation professionnelle ainsi que la participation à la vie sociale locale. Cette même circulaire ajoute que « la signature du contrat d'accueil et d'intégration sera également à terme un élément à prendre en compte pour l'appréciation de cette condition¹ ».**

¹ Si la circulaire estime que le contrat ne peut être immédiatement pris en compte pour l'appréciation de la condition d'intégration, c'est en raison de la non généralisation de ce dispositif à l'ensemble du territoire. Le contrat n'est en effet proposé que dans quelques départements et le principe d'égalité ne serait donc pas respecté. L'article 66 du projet de loi dispose que cet article n'entrera en vigueur qu'à compter du 1^{er} janvier 2006, c'est-à-dire à une

Ce dernier point est la traduction des travaux préparatoires de la loi du 26 novembre 2003 précitée. Au cours de ces travaux, votre rapporteur indiquait au nom de la commission des Lois que « *la création du contrat d'accueil et d'intégration, en accompagnant les primo-arrivants, doit favoriser leur intégration ; il les guide dès leur entrée sur le territoire français vers un parcours qui peut les mener à la délivrance d'un titre de séjour de longue durée, concrétisation d'un désir d'installation durable* »¹. L'exposé des motifs de cette même loi évoquait déjà le CAI comme l'un des indices devant permettre d'apprécier la condition d'« *intégration républicaine de l'étranger dans la société française* ».

La solution retenue consistant à faire du CAI un élément d'appréciation parmi d'autres permet de maintenir une certaine souplesse tout en incitant fortement les étrangers à conclure ce contrat.

D'un côté, le risque que la carte de résident ne soit pas délivrée pour non-respect ou non-signature du contrat est une sanction suffisante pour donner au CAI toute sa crédibilité. De l'autre, les préfets doivent préserver leur liberté d'appréciation, sous le contrôle du juge. Le respect du contrat ne peut à lui seul décider de la délivrance ou non d'une carte de résident. Il ne s'agit pas d'un examen ouvrant des droits automatiquement. Il s'agit d'un indicateur, un instrument d'information à la disposition du préfet pour éclairer sa décision.

A cet égard, on soulignera l'importance du décret en Conseil d'Etat qui définira les conditions de suivi et de validation du contrat d'accueil et d'intégration. Si ces conditions ne sont pas rigoureuses et ne sont pas appliquées de la même façon sur l'ensemble du territoire français², le CAI ne deviendra pas un outil de référence entre les mains des préfets.

Votre commission vous soumet un amendement rédactionnel tendant à rétablir au deuxième alinéa de l'article L. 117-1 nouveau l'expression exacte « *intégration républicaine de l'étranger dans la société française* » prévue aux articles 6 et 14 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945. En effet, le texte de l'article 61 du projet de loi évoque simplement la « *condition d'intégration républicaine* ». L'expression « *intégration républicaine de l'étranger dans la société française* » avait fait l'objet de vifs débats en séance publique et résultait en partie d'un amendement de votre commission des Lois.

date où le contrat devrait être proposé à tous les primo-arrivants sur l'ensemble du territoire national.

¹ Page 11 du rapport n° 1 (2003-2004) de M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur au nom de la commission des Lois.

² Ce risque est important, étant donné que de nombreuses prestations, notamment les cours de langue, seront fournies par des opérateurs extérieurs. Le contrôle régulier de ces opérateurs est nécessaire.

Cet amendement remplace également la référence au quatrième alinéa de l'article 14 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 par la référence au cinquième alinéa de l'article de ladite ordonnance. L'article 6 est en effet l'article chapeau qui pose ce principe d'intégration républicaine pour la délivrance de la carte de résident, lorsque la loi le prévoit. L'article 14 n'en est qu'un développement.

Enfin, votre commission vous soumet un autre amendement rédactionnel sur ce même alinéa.

L'article L. 117-2 nouveau du code de l'action sociale et des familles tend à prévoir que dans chaque région un programme régional d'intégration des populations immigrées est élaboré sous l'autorité du préfet de région. Ce programme a un champ plus large que l'accueil des nouveaux immigrants. Il devrait associer les collectivités territoriales, les associations et les organismes publics compétents.

Cet article dispose par ailleurs qu'à la demande du représentant de l'Etat dans la région ou la collectivité territoriale de Corse, les collectivités territoriales lui font connaître les dispositions qu'elles envisagent de mettre en oeuvre.

Les communes, les départements et les régions n'ont aucune compétence en matière d'immigration. Mais dans l'exercice normal de leurs compétences, ces collectivités peuvent agir sur l'intégration des populations immigrées. A titre d'exemple, peuvent être citées les interventions des centres communaux d'action sociale, les compétences des départements en matière de travail social ou de protection maternelle et infantile, ou encore les compétences des régions en matière de formation professionnelle et d'insertion professionnelle des jeunes.

Ce programme régional devra incorporer les plans départementaux d'accueils (PDA) récemment créés. Chaque département doit s'en doter. Les PDA analysent les besoins et les ressources disponibles, répertorient les actions susceptibles d'être mises en oeuvre pour l'accueil des primo-arrivants et précisent le rôle de chaque intervenant. L'élaboration des PDA devra donc se faire sans perdre de vue l'échelon régional.

L'élaboration de ce programme régional devra également composer avec la compétence nationale du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD) ou de la future agence. Le FASILD notamment est organisé en délégations régionales placées sous l'autorité de son siège central à Paris. Une cohérence devra être trouvée afin de coordonner le programme régional élaboré sous l'autorité du préfet de région et le FASILD. Conscient de ces difficultés, le Gouvernement aurait engagé une réflexion pour placer les délégations régionales du FASILD sous la responsabilité du préfet de région.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 61, ainsi modifié.

Article 62

(art. L. 341-2 du code du travail)

Subordination de l'entrée en France en vue d'y exercer une profession salariée à la connaissance de la langue française

Cet article tend à compléter l'article L. 341-2 du code du travail par un nouvel alinéa. Celui-ci a pour objet de subordonner la délivrance à un étranger d'une autorisation de travail **à la justification d'une connaissance suffisante de la langue française ou à l'engagement d'acquérir cette connaissance après son installation en France**. Cette nouvelle condition ne jouerait qu'en cas d'installation durable.

L'article L. 341-2 du code du travail en vigueur dispose que pour entrer en France en vue d'y exercer une profession salariée, l'étranger doit présenter, outre les documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur, un contrat de travail visé par l'autorité administrative ou une autorisation de travail et un certificat médical.

Plusieurs catégories d'étrangers sont concernées :

- les travailleurs permanents titulaires d'une carte de séjour temporaire portant la mention « *salarie* » ;

- les travailleurs temporaires titulaires d'une autorisation provisoire de travail dont la validité n'excède pas neuf mois, éventuellement renouvelable ;

- les travailleurs saisonniers (huit mois au maximum).

L'article 62 du projet de loi soumettrait donc à une nouvelle condition d'entrée les travailleurs salariés « *en cas d'installation durable en France* ».

Pour entrer en France en vue d'y exercer une profession salariée, l'étranger devra présenter, outre les pièces prévues à l'article L. 341-2 du code du travail, une attestation sur l'honneur d'une connaissance suffisante de la langue française ou de son engagement à acquérir celle-ci. A l'occasion de son passage sur une plate-forme d'accueil de l'ANAEM il sera procédé à l'évaluation de son niveau de maîtrise de la langue française, au regard de l'exigence d'une connaissance suffisante du français. Si ses connaissances se révèlent insuffisantes, il lui sera demandé de s'engager expressément à acquérir le niveau linguistique requis, dans un délai maximum de deux ans. Ce délai de deux ans que fixera un décret en Conseil d'Etat correspond en pratique à la durée maximale du contrat d'accueil et d'intégration (une année renouvelable une fois). Un des objectifs visés indirectement est de rendre la signature du contrat quasi-obligatoire pour cette catégorie d'étrangers. Cet apprentissage de la langue pourra être organisé également dans le cadre de la

formation professionnelle continue, les employeurs devant participer à cet effort d'intégration des populations immigrées¹.

Au bout de deux années, à l'occasion du renouvellement de l'autorisation de travail, les services compétents vérifieront l'acquisition de la connaissance de la langue française. Le niveau de maîtrise du français requis tiendra compte de la condition du demandeur.

Votre rapporteur tient à attirer votre attention sur la souplesse indispensable pour apprécier le respect de l'engagement d'acquérir la connaissance de la langue française. Cette disposition du projet de loi est certes conçue pour inciter ces étrangers à s'intégrer plus vite grâce à la langue. Mais elle ne doit pas être une disposition couperet pénalisant des étrangers qui travaillent.

Concernant les catégories de travailleurs salariés précisément visées par cet article, le décret en Conseil d'Etat devrait préciser ce qu'il faut entendre par l'expression « en cas d'installation durable ». Les informations recueillies par votre rapporteur au cours de ses auditions font apparaître que l'obligation concernerait les étrangers à qui a été accordée une autorisation de travail d'une durée d'un an renouvelable, sur la base le plus souvent d'un contrat de travail à durée indéterminée. Il s'agit des travailleurs titulaires d'une carte de séjour temporaire « salarié » d'une validité d'une année et renouvelable. **En 2002, cette catégorie représentait 7469 personnes².** Il s'agit pour 60 % de techniciens et de cadres et pour 30 % d'ouvriers et d'employés qualifiés. L'origine géographique est variée, même si 1012 personnes étaient originaires d'un pays du Maghreb. Ces données (qualifications élevées et part importante de travailleurs provenant de pays francophones) laissent supposer que l'obligation d'acquisition de la langue française ne sera pas très contraignante et ne concernera pas un volume important de travailleurs.

Les étrangers admis à venir en France pour travailler sur la base d'autorisations provisoires de travail, délivrées pour neuf mois, ainsi que les travailleurs saisonniers seraient eux exclus du champ d'application du dernier alinéa de l'article L. 341-2.

Comme le prévoit l'article 66 du projet de loi, les dispositions de cet article n'entreront en vigueur qu'à compter du 1^{er} janvier 2006.

Au bénéfice de ces observations, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 62.

¹ Voir l'article 5 de la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social qui prévoit que « les actions de lutte contre l'illettrisme et l'apprentissage de la langue française font partie de la formation professionnelle tout au long de la vie ».

² En 2002, 120 448 étrangers originaires de pays tiers à l'Union européenne sont entrés en France au titre de l'immigration permanente.

Article 63

(art. L. 121-13, L. 121-14 et L. 121-15 nouveaux du code de l'action sociale et des familles, art. L. 767-2 du code de la sécurité sociale)

Organisation et missions du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations

Cet article tend à définir les missions, le statut et les modalités de fonctionnement du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD)¹.

Le paragraphe I complète le chapitre premier du titre II du livre I du code de l'action sociale et des familles par une section 5 nouvelle intitulée « Établissements publics »².

Cette section se compose de trois articles.

L'article L. 121-13 nouveau tend à rappeler que l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) est un établissement public administratif qui exerce les missions définies à l'article L. 341-9 du code du travail³. Il paraît en effet utile de mentionner l'action de l'agence dans le code de l'action sociale et des familles, eu égard aux nouvelles missions de l'agence en matière d'accueil des demandeurs d'asile ou des primo-arrivants. L'action de la future agence sera teintée de social comme l'est déjà celle de l'OMI. Surtout, en absorbant l'association « *Service social d'aide aux émigrants* » et son personnel, l'ANAEM acquiert une nouvelle dimension en matière d'action sociale spécialisée en direction des personnes immigrées et issues de l'immigration. **Cette action transversale du SSAE mérite d'être reconnue⁴.**

Par conséquent, **votre commission vous soumet un amendement complétant l'article L. 121-13 nouveau et précisant que pour l'exercice de ses missions, l'agence met en oeuvre une action sociale spécialisée en direction des personnes immigrées.**

L'article L. 121-14 nouveau tend à décrire les missions du FASILD, comme l'exige le principe de spécialité régissant les établissements publics administratifs.

Le premier alinéa reprend les termes du premier alinéa de l'article L. 767-2 du code de la sécurité sociale, lequel dispose que le FASILD met en oeuvre des actions visant à l'intégration des populations immigrées et

¹ Voir l'annexe II.

² Ce chapitre 1^{er} intitulé « Collectivités publiques et organismes responsables » est consacré aux personnes publiques compétentes en matière d'action sociale et de politique familiale ainsi qu'à leurs missions. Ces personnes sont les départements, les communes, l'Etat, les organismes de sécurité sociale et, si le projet de loi est adopté, les établissements publics.

³ Voir le commentaire sous l'article 60 du projet de loi.

⁴ Voir le commentaire sous l'article 64 du projet de loi.

issues de l'immigration résidant en France et concourt à la lutte contre les discriminations dont elles pourraient être victimes.

Dans ce champ de compétences très large, le second alinéa de cet article L. 121-14 met l'accent sur la participation au service public de l'accueil assuré par l'ANAEM. Il indique que le FASILD y participe dans les conditions prévues à l'article L. 341-9 du code du travail, c'est-à-dire par voie de convention¹. Cette précision n'apparaît pas juridiquement nécessaire, l'accueil des étrangers étant évidemment inclus dans les compétences étendues du FASILD. Elle a surtout pour but de rappeler et de pérenniser la collaboration actuelle très étroite entre l'OMI et ce fonds d'action et de soutien.

Votre commission vous soumet un **amendement rédactionnel**.

L'article L. 121-15 nouveau dispose explicitement que le FASILD est un établissement public administratif de l'Etat. L'actuel article L. 767-2 du code de la sécurité sociale indique que ce fonds est doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière qui sont les caractéristiques d'un établissement public.

Ce même article prévoit que le FASILD peut recruter des agents non titulaires sur des contrats à durée indéterminée. L'article L. 767-2 du code de la sécurité sociale le permet déjà.

Le paragraphe II abroge la section 2 du chapitre VII du titre VI du livre VII du code de la sécurité sociale composée du seul article L. 767 - 2 précité. Les dispositions de cet article sont partiellement reprises par les articles L. 121-14 et L. 121-15 nouveaux précités du code de l'action sociale et des familles créés par le présent article 63 du projet de loi. En effet, ne figurent pas les dispositions prévoyant que le fonds est financé notamment par une subvention de l'Etat, les subventions de l'Union européenne, des produits divers, des dons et des legs.

Il semble opportun de déplacer les dispositions relatives au FASILD du code de la sécurité sociale vers le code de l'action sociale et des familles. A l'origine, le code de la sécurité sociale pouvait apparaître plus logique en raison du financement de cet organisme par la sécurité sociale jusqu'à 2001. Toutefois, la réorientation des missions du FASILD vers l'intégration des populations immigrées ainsi que son financement depuis 2001 par une subvention de l'Etat conduisent à faire figurer ces dispositions dans le code de l'action sociale et des familles.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 63 **ainsi modifié**.

¹ Voir le dernier alinéa du texte proposé par l'article 60 du projet de loi pour l'article L. 341-9 du code du travail.

Article 64

**Modalités du transfert des personnels et moyens
du Service social d'aide aux émigrants à l'Agence nationale
de l'accueil des étrangers et des migrations**

L'article 64 tend à fixer les dispositions relatives aux modalités et conditions de reprise, par l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), des personnels et moyens de l'association « Service social d'aide aux émigrants » (SSAE) dans le cadre du transfert à l'ANAEM de la mission confiée par l'Etat au SSAE¹.

Le premier alinéa prévoit que les missions confiées par l'Etat au SSAE seront transférées à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations à la date d'expiration ou de dénonciation² de la convention conclue entre l'Etat et cette association. C'est la conséquence du regroupement autour d'un seul opérateur majeur des moyens consacrés à l'accueil des étrangers.

Association reconnue d'utilité publique depuis 1932, le SSAE a pour but « *de venir en aide aux émigrants et aux immigrants dans les difficultés qu'ils peuvent rencontrer, soit au cours de leur voyage, soit au cours de leur établissement, de s'employer au regroupement des familles, à la protection des femmes et des enfants migrant isolément, de servir de lien entre l'émigrant et les œuvres d'assistance spirituelle et matérielle dont il peut avoir besoin, dans l'effort nettement respectueux des convictions religieuses de chacun* » (article 1^{er} des statuts).

Par la convention du 1^{er} janvier 2004, l'Etat a confié au SSAE la mission « *de réaliser des actions qui concourent à la politique d'accueil et d'intégration des étrangers dans le cadre des orientations gouvernementales précisées notamment par le comité interministériel à l'intégration ; à ce titre, il met en oeuvre des actions d'information collective et individuelle pour les primo-arrivants, les demandeurs d'asile et les réfugiés, assure une action sociale spécifique en faveur des migrants et facilite leur mise en relation avec les organismes et institutions qui contribuent à leur accueil et à leur insertion sociale et professionnelle* »³.

La convention précédente datée du 16 décembre 1996 confiait au SSAE « *la mission d'organiser et assurer, dans le cadre de la politique d'accueil et d'intégration définie par le gouvernement, un service social spécialisé en direction des personnes d'origine étrangère vivant en France* ». Cette mission globale qui sera transférée à l'ANAEM est financée

¹ Voir le commentaire sous l'article 60 du projet de loi.

² La convention en cours a été conclue le 1^{er} janvier 2004 et expire à la fin de l'année. Si l'agence n'est pas créée au 1^{er} janvier 2005, ce qui est probable, une nouvelle convention devra être conclue pour l'année 2005. La création de l'agence devant intervenir courant 2005, cette nouvelle convention devra être dénoncée.

³ Article 1 de cette convention

essentiellement par une subvention de l'Etat¹. La convention pour 2004 prévoit une subvention d'un montant prévisionnel de 17 411 442 euros, réparti comme suit :

- 16 484 442 euros pour le financement de l'accueil des étrangers ;
- 927 000 euros pour le financement d'aides spécifiques en espèces destinées à faciliter l'intégration des réfugiés (ces aides sont subsidiaires et ne sont versées qu'après que toutes les prestations légales ont été versées).

S'ajoutent à cette subvention des aides du Fonds européen d'aide aux réfugiés, de l'OMI ainsi que la participation de certains conseils généraux (environ 500 000 euros en 2004). Le budget global avoisine les 19 millions d'euros.

Le SSAE a également signé avec des organismes (Haut commissariat pour les réfugiés, office des migrations internationales...) et des collectivités territoriales des conventions qui lui permettent de développer ses actions.

Ce transfert des missions et des moyens du SSAE à l'ANAEM n'interviendrait qu'à la date d'expiration ou de dénonciation de la convention entre l'Etat et cette association. Dans ce dernier cas, la dénonciation ne pourrait être prononcée qu'à compter de la création de l'ANAEM, c'est-à-dire lorsque l'article 60 du projet de loi sera en vigueur et que les moyens de l'Office des migrations internationales auront été transférées à l'agence².

Les deuxième et troisième alinéas du présent article visent les conséquences matérielles et humaines de ce transfert inédit des activités d'une association vers un établissement public administratif.

Le deuxième alinéa prévoit que les personnels de l'association seraient repris par l'agence. Organisé sur l'ensemble du territoire, le SSAE compte environ 407 salariés représentant 370 emplois à temps plein (dont environ 120 assistants de service social) et répartis entre le siège national à Paris, les services régionaux et les bureaux départementaux.

Ces personnels seraient repris en application des dispositions de l'article L. 122-12 du code du travail. Cet article du code du travail dispose en son second alinéa que « *s'il survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, [...] tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise.* »

¹ Jusqu'en 2003, le financement de cette association était assuré par le FASILD pour un montant équivalent.

² Voir le commentaire du paragraphe III de l'article 66 du projet de loi.

En plaçant les salariés de l'association sous la protection de l'article L. 122-12 du code du travail, l'article 64 du projet de loi ne fait que reprendre la jurisprudence de la Cour de cassation qui depuis un arrêt du 25 juin 2002¹ considère que l'article L. 112-12 du code du travail s'applique même dans le cas où le nouvel employeur est un établissement public administratif. La Cour de cassation a interprété cet article du code du travail au regard de la directive n° 77/187/CEE du Conseil du 14 février 1977 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'établissements, elle même interprétée par la Cour de justice des communautés européennes².

Votre rapporteur peut témoigner qu'en plaçant cette reprise de personnels sous l'égide de l'article L. 122-12 du code du travail, le projet de loi répond à une attente du personnel du SSAE.

L'article 64 précise que les agents « *conserveront le bénéfice de leur engagement à durée indéterminée* ». Cette garantie va de soi dès lors qu'ils sont placés sous l'empire de l'article L. 122-12 du code du travail. L'article 4 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat qui dispose que les agents non titulaires sont recrutés à contrat à durée déterminée est écarté.

Dans le respect de l'article L. 122-12 du code du travail, un décret devrait détailler les conditions de l'intégration du personnel de l'association dans l'agence. Les obligations nées des contrats de travail transférés devront être respectées par le nouvel employeur.

Toutefois, ces personnels seront placés sous le régime des agents contractuels de droit public afin de respecter l'unité du régime de droit public de cet établissement public administratif.

Les situations individuelles des salariés du SSAE seront réglées avant la création de l'Agence et l'organisation du transfert d'activité et de moyens. Durant la période de transition qui prendra fin avec la signature de la convention d'apports entre le cédant et le cessionnaire³, un avenant au contrat de travail sera proposé à chaque salarié, formalisant le changement de statut et précisant les modifications apportées au contrat dans le respect du principe d'équivalence des droits.

¹ Cour de cassation-chambre sociale. Arrêt n° 2127 du 25 juin 2002.

² Arrêt Mayeur CJCE du 26 septembre 2000. Selon la CJCE, la directive est applicable en cas de reprise par une commune [...] des activités exercées jusqu'alors par une association sans but lucratif, personne morale de droit privé, pour autant que l'entité cédée conserve son identité.

³ Voir ci-après le commentaire du dernier alinéa de cet article 64 du projet de loi.

Bien entendu, les salariés pourront refuser leur intégration dans ce statut de droit public. Il sera fait application d'une jurisprudence bien établie sur les licenciements économiques intervenus à l'initiative du cédant. En cas de refus, l'ANAEM aura l'obligation de procéder au licenciement et la rupture du contrat de travail sera considérée comme résultant du fait de l'employeur. L'établissement public administratif devrait être traité comme un employeur de droit privé et les indemnités versées aux salariés seront calculées par application des règles du code du travail.

Au cours de ses auditions, votre rapporteur s'est inquiété des conditions dans lesquelles les personnels de l'association seraient repris par l'ANAEM.

Les contrats de travail en cours seront repris sous réserve de leur transformation en contrat de droit public comme il a été vu ci-dessus.

Toutefois, des interrogations subsistent sur les conditions sociales et économiques du transfert des personnels du SSAE à l'Agence.

Ce type de transfert est en effet assez rare, d'une personne privée vers une personne publique. Il pose de nombreuses difficultés juridiques du fait du passage de contrats de travail de droit privé à un régime statutaire de droit public. Certes, l'article 64 offre des garanties. Mais des précisions complémentaires sont attendues par **les personnels du SSAE qui s'inquiètent du devenir des accords collectifs.**

Des raisons juridiques s'opposent à ce que ces accords continuent à produire des effets.

L'article L. 132-8 septième alinéa du code du travail ne semble pas devoir s'appliquer. Cet article organise la survie temporaire des avantages collectifs durant le temps de préavis puis pour une durée d'un an, afin de permettre une négociation en vue d'une nouvelle convention collective et éviter un vide conventionnel. Si, à l'issue d'un délai d'un an, aucun nouvel accord n'a été conclu, les salariés conservent les avantages individuels qu'ils ont acquis.

Les établissements publics administratifs n'entrent pas dans le champ d'application du titre III du livre 1^{er} du code du travail relatif aux conventions et accords collectifs. Les contrats des agents concernés étant devenus de facto des contrats de droit public ils ne peuvent être soumis qu'aux règles du droit public. Enfin, il est rappelé que l'objectif du septième alinéa de l'article L. 132-8 du code du travail est d'éviter que la modification juridique qui affecte l'employeur ou le changement d'activité principale de l'entreprise n'entraîne une situation de vide conventionnel, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. En effet les salariés du SSAE dont le contrat aura été transféré verront, dès leur reprise par l'ANAEM, un dispositif réglementaire s'appliquer à eux, en lieu et place de l'accord existant.

Si votre commission renonce à présenter un amendement sur cette question, elle souhaite néanmoins interroger le Gouvernement en séance publique sur les garanties et les compensations que prévoira le décret portant intégration de ces personnels.

N'oublions pas que cette opération de transfert des missions et des moyens de l'association s'est faite contre sa volonté initiale et suscite de nombreuses inquiétudes au sein de son personnel. Cette question grâce aux explications qu'elle amènera de la part du ministre est susceptible de les rassurer et donc de créer les conditions d'une intégration sereine des deux structures.

Enfin, le dernier alinéa du présent article prévoit qu'une convention conclue entre l'ANAEM et le SSAE détermine les conditions dans lesquelles les biens, droits et obligations liés à la mission de l'association sont transférés à l'agence. Il s'agit pour l'essentiel d'éléments de patrimoine, de baux de location de locaux à usage de bureaux et de contrats de prestations de services.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 64.

Article 65

(art. 8 de la loi n° 72-964 du 25 octobre 1972)

Francisation de prénom

Cet article tend à ne plus opposer de forclusion à la demande de francisation de prénoms présentée par des personnes ayant acquis ou retrouvé la nationalité française et justifiant de l'utilisation de prénoms précédemment francisés à l'initiative des autorités administratives.

La francisation du prénom consiste à substituer à ce prénom un prénom français ou à attribuer un tel prénom complémentaire ou, en cas de pluralité de prénoms, à supprimer le prénom étranger pour ne laisser subsister que le prénom français.

L'article 8 de la loi n° 72-964 du 25 octobre 1972 relative à la francisation des noms et prénoms des personnes qui acquièrent, recouvrent ou se font reconnaître la nationalité française dispose que la demande de francisation de nom ou de prénoms peut être présentée lors de la demande de naturalisation ou de réintégration ou lors de la déclaration d'acquisition de la nationalité française ou de réintégration.

Ce même article prévoit que cette demande peut être présentée également dans le délai d'un an suivant l'acquisition de la nationalité française ou la réintégration dans cette nationalité¹.

Au-delà, le délai est forclos. La personne désireuse de changer de prénom doit alors recourir à la procédure de droit commun de l'article 60 du code civil relatif au changement de prénom. La personne justifiant d'un intérêt légitime porte sa demande devant le juge aux affaires familiales. Cette procédure est longue et son coût est d'environ 900 euros, le ministère d'avocat étant obligatoire.

Cette limitation du délai de dépôt de la demande de francisation à un an n'est pas allée sans poser d'importantes difficultés aux personnes naturalisées françaises dont les prénoms furent francisés d'office par les administrations lors de l'établissement de documents officiels.

Cette pratique de francisation *de facto* des prénoms fut fréquente durant les décennies qui suivirent la seconde guerre mondiale. L'administration décidait parfois de franciser les prénoms unilatéralement sans que l'étranger naturalisé ne l'ait demandé.

Or, les prénoms francisés n'ayant fait l'objet d'aucune décision légale, les actes de naissance de ces personnes ne comportent que les seuls prénoms étrangers.²

Cette procédure illégale pose aujourd'hui problème à l'occasion du renouvellement des titres d'identité. En effet, il convient que les prénoms figurant sur les titres d'identité correspondent à ceux figurant sur l'acte de naissance. Pour conserver leurs prénoms francisés ces personnes naturalisées depuis longtemps doivent engager des démarches longues ou coûteuses.

Le médiateur de la République a été confronté à ces situations. Il distingue deux cas de figure :

- le ou les prénoms français figurent sur le décret de naturalisation. Le parquet du tribunal de grande instance de Nantes accepte, sur présentation des justificatifs adéquats démontrant l'utilisation du ou des prénoms francisés par les autorités administratives, de donner instruction au service central de l'état civil de procéder à la rectification de l'acte de

¹ En 2003, 7710 personnes (y compris des enfants mineurs bénéficiant de l'effet collectif) ont bénéficié d'une francisation, dont 7471 francisations du prénom.

² Lors de la mise en place de la carte nationale d'identité sécurisée prévue par le décret n° 87-178 du 19 mars 1987, il a été décidé de traiter les demandes de renouvellement des cartes nationales d'identité cartonnées comme des premières demandes. Jusqu'alors, le renouvellement se faisait sur simple présentation de la carte périmée sans réclamation de pièces justificatives de l'état civil ou de la nationalité française. La substitution de la nouvelle carte sécurisée à la carte d'identité cartonnée étant considérée comme une première délivrance, elle exige de contrôler l'ensemble des documents justificatifs de l'état civil et de la nationalité.

naissance. Le parquet considère en effet que le non report des prénoms francisés sur l'acte de naissance résulte d'une simple erreur matérielle, puisque le décret de naturalisation prévoyait cette francisation. La procédure prend entre 18 et 24 mois mais n'entraîne aucun frais ;

- le décret de naturalisation mentionne seulement le ou les prénoms étrangers, inscrits sur l'acte de naissance. Le délai d'un an prévu à l'article 8 de la loi n° 72-964 du 25 octobre 1972 précitée étant écoulé, la seule solution pour recouvrer ses prénoms dans leur consonance française est de recourir à la procédure de changement de prénom prévue par l'article 60 du code civil.

Conformément à l'article 9 modifié de la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 qui autorise le médiateur de la République à proposer des modifications législatives ou réglementaires visant à faire disparaître à la source une iniquité constatée, ce dernier a publié la proposition de réforme 04-R07.

Cette proposition qui a directement inspiré le présent article suggère de ne pas rendre opposable aux personnes justifiant de l'utilisation de prénoms francisés par les autorités administratives le délai d'un an suivant l'acquisition de la nationalité française ou la réintégration dans cette nationalité. En outre, le médiateur propose que la francisation soit de droit dans ces circonstances.

L'article 65 du projet de loi a retenu la proposition de réforme du médiateur en ce qui concerne la non-opposabilité du délai d'un an. La demande de francisation pourrait être formulée sans délai. Toutefois, le projet de loi ne prévoit pas que la francisation soit de droit.

Votre commission vous propose un amendement reprenant cette dernière proposition du médiateur. La francisation des prénoms de ces personnes devrait être de droit, les difficultés administratives auxquelles elles sont confrontées résultant des seules erreurs de l'administration. Elles n'ont pas à en supporter le poids indéfiniment. Cette francisation de droit signifierait que l'administration, en l'espèce le ministre des affaires sociales, aurait compétence liée une fois les vérifications matérielles accomplies.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 65 **ainsi modifié**.

TITRE IV DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Article 66

Entrée en vigueur de certaines dispositions

Cet article tend à préciser l'entrée en vigueur de plusieurs dispositions du projet de loi.

Le paragraphe I concerne un article ne relevant pas de la saisine pour avis de votre commission des Lois.

Le paragraphe II prévoit que les dispositions de l'article L. 117-1 du code de l'action sociale et des familles et du dernier alinéa de l'article L. 341 – 2 du code du travail entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2006.

L'article L. 117-1 du code de l'action sociale et des familles est créé par l'article 61 du projet de loi. Il donne une base légale au contrat d'accueil et d'intégration¹. L'entrée en vigueur de cette disposition au 1^{er} janvier 2006 se justifie par le temps nécessaire à la mise en place sur l'ensemble du territoire national du contrat d'accueil et d'intégration.

A la fin de l'année 2004, il sera proposé dans 26 départements. Afin que ce contrat soit proposé partout en France et que le principe d'égalité soit ainsi respecté, un délai est indispensable.

Le dernier alinéa de l'article L. 341-2 du code du travail est créé par l'article 62 du projet de loi. Il soumet certains étrangers entrant en France afin d'y exercer une profession salariée à une obligation de connaissance de la langue française ou à l'engagement d'acquérir cette connaissance après l'installation en France².

Cet engagement amènera l'étranger à conclure un contrat d'accueil et d'intégration afin de bénéficier d'une formation linguistique. Dès lors, pour les mêmes raisons que celles évoquées ci-dessus, la date du 1^{er} janvier 2006 apparaît justifiée.

Le paragraphe III prévoit que les biens, droits et obligations de l'Office des migrations internationales sont transférés à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations à la date d'entrée en vigueur des dispositions de l'article 60.

¹ Voir le commentaire sous l'article 61 du projet de loi.

² Voir le commentaire sous l'article 62 du projet de loi.

En effet, l'article 60 qui crée la future agence n'est pas directement applicable, un décret en Conseil d'Etat étant nécessaire afin de préciser l'organisation et le fonctionnement de cette agence en particulier. L'OMI continue d'exister jusqu'à ce que l'agence se mette en place, cette dernière succédant à l'OMI.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 66.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations et des amendements qu'elle a adoptés, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des dispositions du projet de loi dont elle est saisie.

ANNEXE 1

LE CONTRAT D'ACCUEIL ET D'INTÉGRATION

Le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) est un contrat conclu entre l'Etat et un étranger admis pour la première fois au séjour en France en vue d'une installation durable. Il scelle les engagements réciproques du nouvel arrivant et du pays d'accueil. Le nouvel arrivant s'engage à respecter la Constitution, les lois de la République et les valeurs fondamentales de notre société ainsi qu'à suivre, si elles lui sont prescrites, les formations linguistiques et civiques proposées. L'Etat offre quant à lui une série de prestations : accueil collectif, entretien individuel avec un auditeur social et un travailleur social en vue d'un accompagnement personnalisé, formations civiques et linguistiques, formation sur la vie en France et les services publics, suivi et accompagnement vers le service public de l'emploi.

Ce CAI est l'instrument principal du service public de l'accueil des étrangers primo-arrivants.

Facultatif, le CAI fait l'objet d'une expérimentation lancée le 1^{er} juillet 2003 dans 12 départements, puis étendue à 14 autres départements au cours de l'année 2004 (soit 26 au total à la fin de l'année)¹. L'extension à l'ensemble du territoire doit être achevée à la fin de l'année 2005.

D'une durée d'un an, ces contrats sont renouvelables une fois. Les premiers résultats sont prometteurs puisque près de 90 % des nouveaux arrivants auxquels le CAI a été proposé l'ont signé². Proposé à 9.220 personnes entre le 1^{er} juillet et le 31 décembre 2003, il a été signé par 8.027 d'entre elles. Au 1^{er} janvier 2005, près de 60.000 personnes devraient bénéficier d'une procédure d'accueil et se voir proposer le CAI.

Le service public de l'accueil des étrangers a été réorganisé dans ces départements autour de la présentation et de la signature du CAI. Dans les départements où l'OMI a mis en place son dispositif de plate-forme d'accueil³, la séance d'information collective y fait référence. De même, au cours de l'entretien individuel, le contrat fait l'objet d'une présentation particulière. Toujours lors de l'accueil sur la plate-forme, une première évaluation du niveau de maîtrise de la langue française est effectuée. Si l'étranger accepte le

¹ Bouches-du-Rhône, Haute-Garonne, Gironde, Hérault, Jura, Nord, Bas-Rhin, Rhône, Sarthe, Vienne, Hauts-de-Seine, Val-d'Oise, Loire, Moselle, Seine-Saint-Denis, Essonne, Paris, Loire-Atlantique, Isère, Alpes-Maritimes, Ain, Pas-de-Calais, Ile-et-Vilaine, Aude, Vendée, Tarn.

² 92 % des personnes convoquées par l'OMI se sont présentées sur les plates-formes d'accueil.

³ Dans les autres départements, le préfet est chargé du pilotage local et de l'animation du dispositif.

contrat, il se voit immédiatement fixer un rendez-vous pour la journée de formation civique dans le mois suivant et, le cas échéant, selon ses besoins, pour la formation linguistique. L'objectif d'enchaînement des prestations sur un même lieu et dans un délai réduit semble donc atteint.

Concernant plus spécifiquement la formation civique, depuis mars 2004, les prestataires retenus au terme de la procédure de marchés pilotée par le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD) disposent, en sus du programme de formation mis au point avec l'aide du haut Conseil à l'Intégration, d'un support de formation. Réalisé en collaboration très étroite avec le Haut Conseil à l'intégration, ce support se présente sous formes de fiches, afin de faciliter une utilisation pratique et diversifiée par les prestataires (photocopies, transparents, affichage...).

La Direction de la population et des migrations et le FASILD mènent des visites sur sites afin d'évaluer la qualité de cette formation et d'y apporter les adaptations nécessaires. Il a été constaté une amélioration réelle par rapport à l'année 2003, tant au niveau de l'accueil et des locaux que de la maîtrise du sujet par les intervenants. Le support de formation permet une approche plus cohérente et un message plus uniforme dans tous les organismes. La thématique de l'égalité hommes-femmes fait l'objet d'une présentation claire, ferme et très interactive, s'appuyant très largement sur le QCM proposé par le support de formation.

Sur la période du 1^{er} juillet 2003 (date de lancement du CAI) au 30 juin 2004, 20 090 personnes ont été inscrites en formation, pour un total de 926 journées de formation organisée. **Le taux d'entrée en formation reste toutefois insuffisant (63,3 % en juillet, soit à peine supérieur à celui constaté sur les six mois de l'année 2003) pour cette formation présentée comme obligatoire.** Les motifs d'absence invoqués –lorsqu'ils le sont– tiennent essentiellement à la date proposée, à la garde des enfants, à l'employeur, aux problèmes de transport, voire à la pression communautaire ou du conjoint. Compte tenu de l'enjeu que représente cette journée de formation civique, des initiatives ont été prises dès le début de l'année 2004 pour limiter l'absentéisme constaté. Ainsi un système de relance systématique est désormais mis en œuvre par l'OMI. Les marchés préparés par le FASILD prévoient désormais un rappel par l'organisme à la personne des dates et lieux des formations une semaine avant, ainsi que deux relances (téléphonique et écrite). Les organismes de formation signalent sur les derniers mois une amélioration du taux d'assiduité constaté. Cette évolution positive devra naturellement être confirmée.

Concernant la formation linguistique, depuis le début de l'expérimentation, 16 300 personnes, soit 63,5 % des signataires du contrat, se sont vues délivrer une attestation ministérielle de compétences linguistiques. Sur cette même période, le taux de personnes pour lesquelles une formation a

été programmée est, au 31 août 2004, de 32,5 %, ce qui confirme la tendance globale observée sur 2003, avec néanmoins des différences selon les départements. Le pourcentage reste plus élevé dans les Alpes Maritimes et le Bas-Rhin, où il dépasse les 50%. Le besoin de formation est également important en Moselle (où il dépasse les 45 %) ainsi que dans les Bouches-du-Rhône, le Jura et l'Hérault où il est proche des 40%.

Les entrées effectives en formation demeurent quant à elles en deçà des prévisions : le taux constaté d'entrée en formation linguistique, quoiqu'en nette progression par rapport à 2003 (il était alors de 50 %), est de l'ordre de 65 %. Les freins identifiés sont multiples et identiques à ceux déjà mentionnés s'agissant de la formation civique. Toutefois les difficultés liées à la garde des jeunes enfants, aux moyens de transport, à la situation d'emploi ou à l'inadaptation des horaires de formation proposés semblent peser d'un poids particulier. C'est pourquoi des dispositions ont été prises, au vu des enseignements tirés de la période d'expérimentation 2003, pour assurer une meilleure prise en compte des besoins différenciés des migrants.

Ainsi le cahier des charges des prestations linguistiques pour l'année 2004 a-t-il été adapté : il impose désormais aux organismes de formation une importante flexibilité de l'offre, notamment en termes de proximité géographique des prestataires, d'adaptation de la pédagogie aux besoins détectés (alphabétisation, français langue étrangère, français langue seconde), de souplesse dans l'intensité du parcours d'apprentissage (possibilité de formation extensive, semi-intensive ou intensive) ou dans le choix des horaires (des cours du soir ou du samedi doivent être proposés). Ces contraintes seront renouvelées dans les marchés ultérieurs et de nouvelles souplesses introduites. Ainsi dès 2005 la taille minimale des groupes de formation linguistique sera modulée dans les zones les plus rurales, pour faciliter une offre de services de proximité en limitant les délais d'attente qui pourraient résulter de la faiblesse des flux d'entrées en formation.

Les formations linguistiques peuvent atteindre les 500 heures. Elles donnent lieu à l'établissement d'attestations ministérielles de compétence linguistique.

Ce bilan positif doit donc être tempéré par les difficultés à assurer durant toute la durée du contrat d'accueil et d'intégration un suivi à la fois administratif et social individualisé.

ANNEXE 2

LE FONDS D'ACTION ET DE SOUTIEN POUR L'INTÉGRATION ET LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS

Le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD) est un établissement public administratif sous tutelle du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale et du ministère du budget.

Il est régi par les articles L. 767-2 et D 767-1 et suivants du code de la sécurité sociale. Créé par une ordonnance de 1958, le FASILD est déconcentré depuis 1983. Avant la loi n° 2001-1066 du 16 novembre 2001, il s'intitulait Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FASTIF).

Le FASILD comprend 263 personnes, dont près de la moitié dans ses 20 délégations régionales.

Les ressources du FASILD sont constituées à plus de 90 % par une subvention de l'Etat, inscrite sur le budget du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale. En 2001, son budget s'est élevé à 189 millions d'euros. Le FASILD accorde près de 9.000 subventions à plus de 5.000 associations et organismes.

Ses actions sont très diversifiées puisqu'elles visent de façon générale à l'intégration des populations immigrées ou issues de l'immigration ainsi qu'à la lutte contre les discriminations dont elles pourraient être victimes. Neuf secteurs d'intervention peuvent être distingués :

- l'habitat familial (5,08 millions d'euros) ;
- la rénovation des foyers de travailleurs migrants (31,54 millions d'euros) ;
- l'insertion professionnelle (35,89 millions d'euros). Ce domaine recouvre l'accès à l'emploi et la formation des acteurs de l'emploi et de la formation professionnelle à la lutte contre les discriminations ;
- l'enfance et la jeunesse (21,94 millions d'euros) ;
- la culture (6,61 millions d'euros) ;

- l'information (7,01 millions d'euros). Ce domaine recouvre le financement de permanences juridiques, d'émissions de télévision, de radio-associatives ;

- le soutien aux acteurs (16,68 millions d'euros). Cela recouvre le soutien à la création de petites associations, la formation des cadres associatifs... ;

- les études et les audits ;

- l'action sociale et familiale (41,26 millions d'euros). Ce dernier secteur concerne principalement l'accueil des primo-arrivants ainsi que des actions de soutien à l'intégration pour des publics ou domaines ciblés, notamment les femmes.

Les interventions entrant dans le champ du service public de l'accueil des étrangers titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner durablement en France ne représentent qu'une partie des actions du FASILD.

Depuis le lancement de l'expérimentation du contrat d'accueil et d'intégration au 1^{er} juillet 2003, le FASILD est, avec l'OMI, l'opérateur privilégié de ce service public. Il finance les différentes prestations de formations linguistiques et civiques proposées dans le cadre de ce contrat en passant à cet effet des marchés avec des opérateurs extérieurs. Sont également financées les actions d'intégration destinées aux primo-arrivants ainsi que l'interprétariat lors du premier accueil sur les plate-formes de l'OMI.

En 2004, les priorités d'action du FASILD ont été réorientées vers l'apprentissage du français par les populations immigrées de manière générale, et non uniquement les primo-arrivants. Le compte-rendu du comité interministériel à l'intégration du 2 juin 2004 indique que 38 % du budget d'intervention de cet établissement, soit 55,5 millions d'euros, ont été consacrés à cet objectif.

ANNEXE 3

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR M. JEAN-PATRICK COURTOIS, RAPPORTEUR POUR AVIS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS

- **Monsieur Alain BACQUET**, président de l'association « *Service social d'aide aux émigrants* » ;

- **Monsieur Olivier ROUSSELLE**, directeur général du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et lutte contre les discriminations ;

- **Monsieur Stéphane FRATACCI**, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur, **Monsieur Jean de L'HERMITE**, conseiller pour les affaires juridiques au cabinet du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et **Madame Sophie THIBAULT**, conseillère technique financier au cabinet de ministre délégué à l'intérieur ;

- **Monsieur Jean GAEREMYNCK**, directeur de la population et des migrations, **Monsieur Benoît NORMAND**, conseiller technique chargé de la coordination des politiques d'asile, d'immigration, du travail, d'intégration et de naturalisation au cabinet du ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale et **Madame Claire LEGRAS**, conseillère juridique à ce même cabinet.

ANNEXE 4
-
AMENDEMENTS PRÉSENTÉS
PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS

Article 31

Rédiger comme suit cet article :

Le dernier alinéa de l'article 145 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales est complété par une phrase ainsi rédigée :

Lorsque la demande de délégation de compétences émane d'une commune, le président du conseil régional ou du conseil général l'inscrit, dans un délai de six mois, à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante qui se prononce par une délibération motivée.

Article 59

Rédiger comme suit le texte proposé par le I de cet article pour compléter l'article L. 2334-1 du code général des collectivités territoriales :

« Pour chacune des années 2005 à 2009, un cinquième de la progression de la dotation globale de fonctionnement des communes et de leurs groupements est affecté à la dotation de solidarité urbaine prévue à l'article L. 2334-15, dans la limite de 120 millions d'euros. »

Article 59

Après les mots :

deux cent mille habitants,

rédiger comme suit la fin du deuxième alinéa du texte proposé par le IV de cet article pour l'article L. 2334-18-2 du code général des collectivités territoriales :

s'applique au produit défini au premier alinéa un coefficient multiplicateur supplémentaire égal à un, majoré du rapport entre, d'une part, la somme de la population des zones urbaines sensibles et de la population des zones franches urbaines de la commune, d'autre part, la population totale de cette dernière.

Article 60

Au dernier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 341-9 du code du travail, remplacer les mots :

à ce service public

par les mots :

à ses missions

Article additionnel après l'article 60

Après l'article 60, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

1° L'article L. 364-6 du code du travail est abrogé.

2° Au premier alinéa de l'article L. 364-8 du même code, les mots : « aux articles L. 364-3, L. 364-5 et L. 364-6 » sont remplacés par les mots : « aux articles L. 364-3 et L. 364-5 ».

3° L'avant-dernier alinéa de l'article L. 364-8 du même code est supprimé.

4° A l'article L. 364-9 du même code, les mots : « aux articles L. 364-3, L. 364-5 et L. 364-6 » sont remplacés par les mots : « aux articles L. 364-3 et L. 364-5 ».

Article additionnel après l'article 60

Après l'article 60, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Dans tous les textes législatifs, les mots : « agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations » sont substitués aux mots : « office des migrations internationales ».

Article 61

Rédiger comme suit le début du deuxième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 117-1 du code de l'action sociale et des familles :

Pour l'appréciation de la condition d'intégration républicaine de l'étranger dans la société française prévue au cinquième alinéa de l'article 6 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945...

Article 61

Au deuxième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 117-1 du code de l'action sociale et des familles, supprimer le mot :

notamment

Article 61

Rédiger comme suit le début du troisième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 117-1 du code de l'action sociale et des familles :

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article. Il détermine les catégories d'étrangers...

Article 63

Compléter le texte proposé par le I de cet article pour l'article L. 121-13 du code de l'action sociale et des familles par une phrase ainsi rédigée :

Pour l'exercice de ses missions, l'Agence met en oeuvre une action sociale spécialisée en direction des personnes immigrées.

Article 63

Dans le deuxième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 121-14 du code de l'action sociale et des familles, après les mots :

agence nationale de l'accueil

insérer les mots :

des étrangers

Article 65

Rédiger comme suit le texte proposé par cet article pour l'article 8 de la loi n° 72-964 du 25 octobre 1972 :

Il est fait droit aux demandes de francisation de prénoms présentées, sans condition de délai, par des personnes ayant acquis ou recouvré la nationalité française et justifiant de l'utilisation de prénoms précédemment francisés à l'initiative des autorités administratives.