



MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE L'INTEGRATION,
DE L'IDENTITE NATIONALE ET DU DEVELOPPEMENT SOLIDAIRE

RAPPORT POLITIQUE 2008

0- RESUME.....	5
1- LES DEVELOPPEMENTS POLITIQUES, LEGISLATIFS ET INSTITUTIONNELS	6
1-1. La structure générale du système politique et institutionnel.....	6
1-1-1. Le ministère de l’immigration, de l’intégration, de l’identité nationale et du développement solidaire (MIIINDS), le comité interministériel de contrôle de l’immigration (CICI) et le comité interministériel de l’intégration (CII).....	6
1-1-2. L’ANAEM	7
1-1-3. L’office français de protection des réfugiés et apatrides et la cour nationale du droit d’asile.....	8
1-1-4. Les centres de rétention administrative (CRA).....	9
1-1-5. Les associations partenaires	9
1-2. Développements de politique générale et institutionnels	9
2- DEVELOPPEMENTS RELATIFS A LA POLITIQUE ET A LA LEGISLATION EN MATIERE D'IMMIGRATION ET D'ASILE	9
2-1. Le cadre législatif.....	9
2-1-1 : les sources législatives.....	10
2-1-2 : la source conventionnelle et le développement du droit européen.....	10
2-2. Vue générale de la politique menée.....	11
2-3. Les grandes lignes de la politique menée en matière d’immigration et d’asile.....	11
2-3-1. L’accent mis sur l’encouragement de l’immigration économique et la lutte contre l’immigration irrégulière	11
2-3-1-1. La politique mise en œuvre à partir de la mi-2007 a comme ambition de mieux placer la politique d’immigration au service de l’économie et du rayonnement de la France. Ainsi, l’immigration professionnelle est encouragée afin d’inverser la tendance de longue durée qui voit l’essentiel des flux migratoires s’inscrire dans le rapprochement familial.....	12
2-3-1-2. La réorientation de la politique d’immigration s’accompagne de la poursuite et de l’accentuation de l’effort conduit en matière de lutte contre l’immigration clandestine. L’évolution de la législation permet une efficacité accrue des services chargés de l’éloignement. Ainsi, la loi du 24 juillet 2006 relative à l’immigration et à l’intégration et	

son décret d'application du 23 décembre 2006 ont mis en place une nouvelle mesure d'éloignement, l'obligation de quitter le territoire français (OQTF).....	12
2-3-1-3. La réorientation de la politique d'immigration se traduit au niveau de la ventilation des visas et des titres de séjour délivrés selon les motifs.....	13
2-3-2. La protection des réfugiés et l'asile	13
2-3-3. Le cas particulier des mineurs non accompagnés	19
2-3-4. Les migrations à caractère économique.....	20
2-3-5. L'immigration à caractère familial.....	23
2-3-6. Autres migrations	24
2-3-7. L'acquisition de la nationalité française	26
2-3-8. L'intégration	27
2-3-9. La lutte contre l'immigration illégale.....	28
2-3-10. La lutte contre les trafics de main d'œuvre	30
2-3-11. Les aides au retour et à la réinstallation	32
2-3-12. La politique de coopération avec les pays d'origine.....	37
 3- LA DIMENSION EUROPEENNE	 39
3-1. L'adoption du Pacte européen sur l'immigration et l'asile	39
3-2. La déclinaison du Pacte en une série d'actions	40
 ANNEXE 1 : Liste des pays de la zone de solidarité prioritaire	 43
ANNEXE 2 : Acquisition de la nationalité française	45
ANNEXES 3 : Mesures récentes prises afin d'assurer une meilleure intégration des immigrés dans la société française	47
ANNEXE 3-1	47
ANNEXE 3-2	48
ANNEXE 3-3	49

0- RESUME

L'année 2008 est la première année complète d'application de la politique d'immigration définie par le gouvernement nommé en juin 2007 par le président de la République nouvellement élu, Nicolas Sarkozy.

Cette politique repose sur la maîtrise des flux migratoires - avec comme corolaire l'intensification de la lutte contre l'immigration illégale -, une politique ambitieuse en matière d'intégration, le rééquilibrage des flux migratoires afin d'encourager l'immigration au service de l'économie française par rapport à l'immigration familiale, sans bien entendu sous-estimer le droit à une vie familiale, et enfin l'association des pays source d'immigration à la maîtrise des flux dans le cadre d'accords globaux qui placent les immigrés dans un concept de développement solidaire.

La présidence française de l'UE, au second semestre 2008, a permis de donner un cadre commun, à l'échelle de l'Union, à la politique d'immigration.

Les objectifs du gouvernement français ainsi définis se sont traduits en 2008, par des résultats quantitatifs significatifs, au niveau des flux, tendant vers le rééquilibrage, engagé en 2007, de la politique française en faveur d'une immigration prenant en compte les besoins socio-économiques de la France.

Ce rééquilibrage des flux est particulièrement éloquent quand on compare la délivrance des titres de séjour délivrés à titre professionnel, qui double entre 2007 et 2008 (10 700 à 20 800), à celle des titres pour motifs familiaux, qui stagne, voire diminue légèrement entre ces 2 années (86 000 à 81 000).

Le gouvernement français a enfin l'ambition d'inscrire sa politique d'immigration dans une logique de partenariat avec les pays source d'immigration, dans le cadre d'une approche globale. Tel est l'objectif du principe des migrations circulaires.

Les deux dispositifs essentiels permettant de favoriser la migration circulaire, qui seront détaillés dans les parties du rapport concernées, sont la mise en place de nouvelles cartes de séjour et les accords de gestion concertée des flux migratoires et du développement solidaire.

1- LES DEVELOPPEMENTS POLITIQUES, LEGISLATIFS ET INSTITUTIONNELS

1-1. La structure générale du système politique et institutionnel

1-1-1. Le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (MIIINDS), le comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) et le comité interministériel de l'intégration (CII)

Depuis une vingtaine d'années, il était question de rassembler en une seule structure les différents volets de la politique de l'immigration jusque-là éclatés entre les ministères en charge des affaires étrangères, de la justice, des affaires sociales et celui de l'intérieur.

La création, par décret du 26 mai 2005, du CICI, a répondu à la nécessité de coordination de cette politique. Ce comité, présidé par le Premier ministre, comprend les représentants de 9 autres ministres. Il se réunit en moyenne deux fois par an ; il fixe les orientations de la politique gouvernementale dans les domaines relatifs aux flux migratoires, à l'asile et au développement solidaire ; il adopte chaque année le rapport au parlement sur la politique gouvernementale relative aux questions d'immigration.

Le comité interministériel de l'intégration (CII) est compétent pour toutes les questions liées à l'intégration des étrangers dans la société française.

Pour la 1^{ère} fois dans l'histoire de la V^e République, un ministre est chargé de la conduite de la politique d'immigration, d'intégration et de développement solidaire avec les pays sources d'émigration (décret n°2007-999 du 31 mai 2007¹ relatif aux attributions du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, rebaptisé en 2008 développement solidaire).

Ce ministère poursuit, dans le domaine de l'immigration, 3 objectifs essentiels :

- Maîtriser les flux migratoires ;
- Encourager des actions de développement avec les pays sources d'émigration ;
- Favoriser l'intégration des étrangers souhaitant s'établir en France.

Ses structures comprennent, sous l'autorité d'un secrétaire général :

- La direction de l'immigration, dont les compétences recouvrent la politique de délivrance des visas, les questions concernant l'admission au séjour des étrangers et la lutte contre l'immigration irrégulière et les fraudes ;
- La direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté, compétente en matière d'intégration et de prévention des discriminations ainsi que de l'accès à la nationalité française ;
- Le service de l'asile, dont la compétence recouvre tous les domaines de l'asile et de la protection subsidiaire ;
- Les services chargés du développement solidaire, des questions européennes et de la stratégie et des études.

¹ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000822866&dateTexte=>

1-1-2. L'ANAEM

La création de l'agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), en 2005, a permis la fusion des compétences et des moyens de 2 structures déjà existantes, l'office des migrations internationales (OMI), créé en 1945 pour gérer et réglementer la venue des immigrés d'une part, le service social d'aide aux émigrants (SSAE), une association créée en 1926, qui mettait au service des migrants, dès leur arrivée en France, une action sociale spécialisée.

L'ANAEM a deux grandes missions, l'accueil et l'accompagnement des étrangers lors de leur migration vers la France, et la mise en œuvre des politiques d'intégration ou d'aide au retour.

Ainsi :

- Elle participe aux procédures d'introduction en France des étrangers en situation régulière, au titre du travail ou du regroupement familial principalement ;
- Au titre du travail, après accord de la direction départementale en charge de l'emploi, elle est chargée de l'introduction en France des travailleurs non communautaires ;
- Au titre du regroupement familial, elle est chargée de recueillir, dans certains départements dont la liste est fixée par arrêté, les demandes, d'effectuer, sur demande des maires, le contrôle du logement du demandeur, de mettre en œuvre, enfin, après décision favorable du préfet, l'introduction des membres de familles concernés, par l'intermédiaire de ses missions à l'étranger ou des consulats de France ;
- Elle accueille les étrangers en situation régulière et leur propose de signer le contrat d'accueil et d'intégration (CAI). A partir de 2007, l'ANAEM est chargée, de par la loi n°206-396 du 31 mars 2006² pour l'égalité des chances, de l'ensemble des actions liées à la mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration ;
- Elle met en œuvre des dispositifs d'aide au retour des étrangers qui souhaitent regagner leur pays d'origine ;
- Elle participe au développement du réseau public de placement à l'international en collaboration avec l'ANPE ;
- Elle participe à la lutte contre l'exploitation de travailleurs étrangers en situation irrégulière, en effectuant le recouvrement de l'amende administrative appliquée aux employeurs.

Les effectifs de l'ANAEM sont de 890 postes équivalents temps plein en 2008 ; son budget (réalisé en 2008) se monte à 123 600 000 euros.

Le gouvernement, dans le souci de rendre encore plus efficiente la politique d'immigration et d'intégration, a décidé de fonder, sur la base de l'ANAEM, un nouvel opérateur en matière d'immigration et d'intégration, l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) créé par le décret n° 2009-331 du 25 mars 2009³. Cet office est chargé, sur l'ensemble du territoire national, de l'accueil des étrangers titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner en France et, lorsqu'ils se destinent à y séjourner durablement, de leur inscription

² <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000268539&dateTexte=>

³ <http://www.legifrance.com/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020440062&fastPos=1&fastReqId=1467434357&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>

dans un parcours d'intégration dans la société française pendant les cinq premières années de leur résidence en France.

Cet opérateur, dans la continuité de l'ANAEM, a également pour mission de participer à toutes les actions administratives, sanitaires et sociales relatives à :

- À l'entrée et au séjour d'une durée inférieure ou égale à 3 mois des étrangers ;
- À l'introduction en France, au titre du regroupement familial ou du mariage avec un Français, d'étrangers ressortissants de pays tiers à l'UE ; pour préparer leur intégration, l'office sera responsable de l'organisation de tests et, le cas échéant, de formations, notamment linguistiques, dès le pays d'origine ;
- À l'introduction en France, au titre du travail, d'étrangers ressortissants de pays tiers à l'UE ;
- À l'organisation du contrôle médical des étrangers admis à séjourner en France pour une durée supérieure à 3 mois ;
- À l'accueil et au suivi des demandeurs d'asile ;
- Au retour et à la réinsertion des étrangers dans leur pays d'origine ainsi qu'à des actions de développement solidaire.

L'OFII dispose du réseau des plates-formes régionales et infrarégionales de l'ANAEM. L'ANAEM est en effet implantée dans toutes les régions métropolitaines. Une plate-forme vient en outre d'être créée à la Réunion fin juin 2008 et, fin 2008, dans les Antilles et en Guyane.

1-1-3. L'office français de protection des réfugiés et apatrides et la cour nationale du droit d'asile

L'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a été créé par la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile, qui l'avait placé sous la tutelle du ministère des affaires étrangères, dans la mesure où il s'agissait de mettre en œuvre les dispositions de la Convention de Genève. Depuis la loi n°2007-1631 du 20 novembre 2007⁴ relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, il est placé sous la tutelle du nouveau ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

Cette même loi du 20 novembre 2007 procède au changement de nom de l'instance juridictionnelle d'appel contre les décisions de l'OFPRA. La Commission de recours des réfugiés devient la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), ce qui permet, sans changer ses attributions, d'affirmer de manière claire son statut de juridiction spécialisée du droit d'asile.

Les effectifs de l'OFPRA en 2007 se montaient à 655 agents, dont 75 % étaient soit des titulaires, soit des agents recrutés en contrat à durée indéterminée (CDI) et 25 % des agents recrutés en contrat à durée déterminée (CDD) représentant un volant nécessaire afin d'assurer notamment les périodes de pointe de l'activité. Le budget exécuté de 2007 s'est monté à 42,7 M Euros, répartis à hauteur de 67 % pour les services communs OFPRA/CNDA, de 17 %

⁴ <http://www.legifrance.com/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000524004&fastPos=1&fastReqId=1691286727&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>

pour l'OFPRA et de 16 % pour la CNDA. A partir de 2009, la CNDA sera rattachée au Conseil d'Etat.

1-1-4. Les centres de rétention administrative (CRA)

Les CRA sont placés sous l'autorité de la police ou de la gendarmerie nationales ; ils permettent de retenir les étrangers dans l'attente de leur éloignement du territoire français. Répartis sur l'ensemble du territoire national en fonction des besoins, ils ont en tout une capacité d'accueil (fin 2007) de plus de 1 600 places. Presque 35 000 personnes y ont été retenues en 2008.

1-1-5. Les associations partenaires

Un certain nombre d'associations sont partenaires des pouvoirs publics dans l'accueil et l'intégration des étrangers en situation régulière.

Parmi celles-ci, il convient de citer la Croix Rouge Française, l'association service social familial-migrants (ASSFAM), France Terre d'Asile, Forum Réfugiés et enfin la CIMADE (« comité inter-mouvements auprès des évacués », de par son appellation originelle) ; celle-ci avait le monopole de l'intervention dans les centres de rétention administrative, pour l'information juridique des étrangers retenus, en vertu d'une convention passée en 1984. Il est à noter que cette convention pour la mission d'information juridique dans les CRA a été renouvelée en application d'un décret du 22 août 2008 et un appel d'offres ainsi lancé afin notamment de diversifier et d'étoffer cette mission.

1-2. Développements de politique générale et institutionnels

Le Président de la République a été élu et le Gouvernement nommé en 2007. Le ministre chargé de l'immigration, Brice Hortefeux, a été remplacé par Eric Besson en 2009. Ainsi, l'année 2008 n'a pas vu de changements des responsables politiques. 2008 a été la première année complète de mise en œuvre de la politique définie par Nicolas Sarkozy et le Gouvernement nommé suite à son élection.

En matière institutionnelle, on n'a pas non plus observé de changement en 2008. L'ANAEM a été remplacée par l'OFII en 2009 et le renouvellement de la convention qui liait l'Etat à la CIMADE pour les interventions dans les CRA a eu lieu en 2009 également.

2- DEVELOPPEMENTS RELATIFS A LA POLITIQUE ET A LA LEGISLATION EN MATIERE D'IMMIGRATION ET D'ASILE

2-1. Le cadre législatif

Le droit applicable aux étrangers décrit :

- Les conditions juridiques que doivent remplir les étrangers pour entrer en France et y séjourner légalement ;
- Les règles de compétence, de procédure et de forme quant aux décisions prises par l'Etat d'autorisation ou de refus d'autorisation d'entrée ou de séjour ;

- Les sanctions, au sens large du terme, en cas de méconnaissance par les étrangers de la législation sur l'entrée et le séjour (sanctions pénales et mesures d'éloignement) ;
- Les règles propres au droit d'asile.

2-1-1 : les sources législatives

En matière de migrations, le texte de référence était, traditionnellement l'ordonnance du 2 novembre 1945⁵ relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. Cette ordonnance a été modifiée à de nombreuses reprises depuis lors pour répondre à l'évolution des besoins en matière d'immigration et à un contexte international ayant subi de profondes mutations. L'ensemble des textes, législatifs et réglementaires a été depuis 2005 codifié dans le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) qui est devenu depuis lors le texte de référence.

Concernant le droit d'asile, la loi initiale est celle du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile. Initialement, ce texte ne concernait que le droit d'asile au sens de la Convention de Genève de 1951 relative aux réfugiés. Il a été modifié à partir de 1998 afin de :

- Renforcer l'encadrement de la procédure d'asile pour éviter les abus ; la loi n°2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi du 25 juillet 1952⁶, notamment, crée un « guichet » unique pour toute demande d'asile, alors que jusque-là, le demandeur pouvait introduire une demande au titre de l'asile stricto sensu ainsi qu'au titre de "l'asile territorial" ; par ailleurs, l'instauration d'une procédure prioritaire dans un certain nombre de cas va dans le même sens. Le raccourcissement des délais d'instruction évite que le demandeur, en se maintenant en France sur une période qui a pu, au début des années 2000, atteindre 3 ou 4 ans en attendant qu'une décision ne soit rendue, ne devienne difficilement éloignable en cas de rejet de sa demande ;
- Consacrer de nouvelles formes de protection (« constitutionnelle », « territoriale » puis « subsidiaire »).

2-1-2 : la source conventionnelle et le développement du droit européen

A côté des conventions bilatérales réglant les flux migratoires (la plus dérogatoire au droit commun étant les conventions bilatérales avec l'Algérie), les grandes conventions multilatérales protectrices des étrangers signées dans le cadre de l'ONU ou du Conseil de l'Europe méritent d'être rappelées :

- La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, modifiée par le Protocole de New-York du 31 janvier 1967, est la plus importante ;
- Certaines conventions relatives aux droits de l'homme influent sur le droit des étrangers dans un sens protecteur. C'est notamment le cas de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), signée le 4 novembre 1950 et ratifiée par la France en 1974. La Cour européenne des droits de l'homme, qui siège à Strasbourg, est chargée de sanctionner les Etats qui violent la Convention. Ainsi, le droit français a intégré le droit au respect

⁵ <http://www.legifrance.com/affichCode.do?dateTexte=20090608&cidTexte=LEGITEXT000006070158&fastReqId=1279773735&fastPos=1&oldAction=rechCodeArticle>

⁶ <http://www.legifrance.com/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000611789&fastPos=1&fastReqId=1757055861&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>

de la vie familiale (article 8 de la CEDH) : article 313-11 (7) du CESEDA (titres délivrés sur le motif des « liens personnels et familiaux »).

Confrontés aux mêmes questions migratoires, les Etats européens ont tenté d'élaborer un certain nombre de principes et règles communs. Des directives européennes harmonisent les politiques migratoires des Etats membres (regroupement familial, normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile). Deux conséquences principales méritent d'être soulignées :

- Une nouvelle classification des étrangers, la *summa divisio* étant celle entre les étrangers communautaires et les étrangers ressortissants des Etats tiers ;
- Une coordination accrue des moyens d'action et de contrôle des Etats membres de l'UE.

La Convention de Dublin négociée dans un cadre intergouvernemental a été intégrée au droit communautaire. Elle permet d'éviter la multiplication des demandes d'asile par un même étranger dans l'espace européen. Les accords de Schengen, négociés dans le même cadre, organisent la libre circulation des personnes entre les Etats signataires et un renforcement des contrôles aux frontières extérieures.

Depuis plus de deux ans, la France a entrepris de signer avec les principaux pays d'origine de l'immigration une série d'accords bilatéraux (Gabon, Congo, Bénin en 2007 ; Sénégal, Tunisie, Cap Vert, Maurice en 2008 ; s'ajouteront en 2009 le Burkina-Faso et la Cameroun).

2-2. Vue générale de la politique menée

L'année 2008 a été la première année pleine d'application de la politique définie par le nouveau Président de la République et le Gouvernement nommé en juin 2007.

La définition de la politique relative à l'immigration a été formulée en 2007. Elle repose sur la maîtrise des flux migratoires et une politique volontariste et ambitieuse en matière d'intégration à la société française des étrangers en situation régulière et durablement installés en France.

En matière de contrôle et de réorientation des flux migratoires, l'accent est mis sur :

- La lutte accrue contre l'immigration irrégulière, incluant une politique volontariste de lutte contre les filières d'immigration clandestine, en impliquant, dans toute la mesure du possible, les pays source d'immigration ;
- Le développement de l'immigration économique, en particulier au bénéfice des secteurs et des métiers dont a besoin l'économie française. De nouvelles cartes de séjour ont été créées à cette fin ;
- Le développement solidaire avec les pays source d'immigration en encourageant et aidant notamment la réinstallation des migrants volontaires pour retourner dans leur pays d'origine.

2-3. Les grandes lignes de la politique menée en matière d'immigration et d'asile

2-3-1. L'accent mis sur l'encouragement de l'immigration économique et la lutte contre l'immigration irrégulière

2-3-1-1. La politique mise en œuvre à partir de la mi-2007 a comme ambition de mieux placer la politique d'immigration au service de l'économie et du rayonnement de la France. Ainsi, l'immigration professionnelle est encouragée afin d'inverser la tendance de longue durée qui voit l'essentiel des flux migratoires s'inscrire dans le rapprochement familial.

L'immigration économique est ainsi centrée sur les métiers à la fois qualifiés et déficitaires, d'autant plus que la crise économique, dont les effets se font sentir à partir du second semestre, rend encore plus nécessaire cette orientation. Les deux arrêtés du 18 janvier 2008 mettent en place, à cet effet, un dispositif de listes de métiers à privilégier.

Les nouvelles cartes « compétence et talents », « salarié en mission » ou encore l'autorisation provisoire de séjour de 6 mois post-étude pour permettre aux étudiants de rechercher un emploi ont connu en 2008 leur première année pleine d'application.

2-3-1-2. La réorientation de la politique d'immigration s'accompagne de la poursuite et de l'accentuation de l'effort conduit en matière de lutte contre l'immigration clandestine. L'évolution de la législation permet une efficacité accrue des services chargés de l'éloignement. Ainsi, la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration et son décret d'application du 23 décembre 2006 ont mis en place une nouvelle mesure d'éloignement, l'obligation de quitter le territoire français (OQTF).

La situation antérieure avant l'entrée en vigueur du décret du 23 décembre 2006 est apparue en effet comme insatisfaisante en termes d'efficacité de l'éloignement. Avant la mise en œuvre de l'OQTF, lorsqu'une préfecture retirait ou refusait un titre de séjour, elle accompagnait sa décision d'une « invitation à quitter le territoire français » (« IQTF ») dans le délai d'un mois. Cette décision d'IQTF n'emportait pas, en elle-même, de conséquence – si ce n'est d'informer l'étranger de la date à partir de laquelle il serait en situation irrégulière et de la possibilité de bénéficier d'une aide au retour (délivrée par l'ANAEM devenue OFII par décret du 25 mars 2009). Si l'étranger intentait contre la décision de refus ou de retrait un recours gracieux (hiérarchique auprès du préfet ou du ministre), dans le délai de 2 mois de sa notification, cela avait pour effet de conserver le délai de recours devant le tribunal administratif dans l'attente de la réponse de l'autorité administrative (expresse ou implicite au bout de 2 mois de silence). Une fois le délai d'un mois pour quitter le territoire prévu par l'IQTF passé, le préfet avait la possibilité de prendre un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF) qu'il notifiait généralement par la voie postale (« APRF postal »). L'intéressé disposait alors de 7 jours pour le contester devant le tribunal administratif, ce qui empêchait l'éloignement jusqu'à ce que le tribunal se soit prononcé.

La mise en place de l'OQTF permet désormais aux préfets d'assortir leurs décisions de refus, de non renouvellement ou de retrait d'un titre de séjour quel qu'il soit (carte de résident, carte de séjour temporaire, récépissé ou autorisation provisoire de séjour), d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF). La nouvelle mesure d'OQTF se substitue à la mesure d'invitation à quitter la France et à l'arrêté de reconduite à la frontière notifié par voie postale.

Ainsi en 2008 les départs contraints (par mesure administrative ou juridictionnelle) d'étrangers originaires de pays hors-UE et EEE en situation irrégulière a-t-il été en légère progression par rapport à 2007 (17 580 en 2008, dont 2574 OQTF, contre 17 385 en 2007, dont 1223 OQTF). A ces départs, il convient d'ajouter les départs volontaires (aides au retour volontaire ou humanitaire et aides à la réinstallation), qui sont de 2 043 en 2007 et de 2 720 en 2008, pour avoir la totalité des départs d'étrangers en situation irrégulière.

2-3-1-3. La réorientation de la politique d'immigration se traduit au niveau de la ventilation des visas et des titres de séjour délivrés selon les motifs.

- Si le nombre total de visas délivrés est globalement stable entre 2007 et 2008 (2 347 208 en 2007, 2 324 803 en 2008), on assiste à une forte progression du nombre de visas délivrés pour raisons professionnelles alors que l'on constate une stabilisation, voire une diminution entre 2007 et 2008 des visas délivrés au titre du regroupement familial.

Dans le but de mieux répondre à la demande de visas et se prémunir des fraudes, 2008 a vu la poursuite du déploiement de l'enregistrement des empreintes digitales sur « Visabio » : 104 consulats sont équipés au 31 décembre 2008, ce qui place la France en tête des pays d'Europe dans ce domaine.

- On retrouve évidemment cette tendance dans l'admission au séjour. Les titres délivrés pour motif professionnel aux étrangers hors-UE progressent fortement entre 2007 et 2008, passant de 30 470 à 38 892 (tous titres pour motifs professionnels confondus), alors que les titres délivrés pour motif familial voient leur nombre stagner, voire légèrement diminuer entre 2007 et 2008 (85 758 en 2007, 84 346 en 2008).

2-3-2. La protection des réfugiés et l'asile

En 2008, le nombre de demandes d'asile a augmenté pour la première fois depuis 2004, confirmant par là même les prémices d'une reprise des flux observée à la fin 2007. Si ce phénomène est européen, il concerne également en France toutes les catégories de demandes : asile à la frontière, premières demandes, réexamens, mineurs mais aussi demandes d'asile outre-mer.

A cet égard, la demande d'asile outre-mer (départements français d'Amérique, Réunion, Mayotte) a plus que doublé en 2008 et le rythme de déploiement des missions d'agents de l'Ofpra sur place s'est accéléré, révélant la capacité d'adaptation et de réactivité de l'Etablissement. Cette hausse non négligeable de la demande d'asile ultramarine a par ailleurs été à l'origine de l'organisation d'un premier séminaire de travail et d'échanges entre l'Ofpra et les préfetures d'outre-mer à Basse-Terre.

Du point de vue institutionnel, l'année écoulée a été marquée par la publication du dernier décret d'application de la loi du 20 novembre 2007, le 15 juillet 2008⁷.

Il parachève la transcription réglementaire du changement de tutelle de l'Ofpra en modifiant, notamment, la composition du conseil d'administration de l'Etablissement. La visite du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire dans les locaux de l'Office à la fin de l'été a, quant à elle, symboliquement clôt le processus de transfert de tutelle. Mais 2008 a aussi été la dernière année de vie de l'Etablissement public Ofpra / CNDA et les deux institutions ont tout au long de l'année œuvré, de concert avec les représentants du Conseil d'Etat, pour que la séparation Ofpra/CNDA s'opère efficacement, sans heurts et dans le respect des usagers de ces services.

⁷ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000524004&fastPos=1&fastReqId=1680714408&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>

⁸ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019203556&fastPos=1&fastReqId=1200199832&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>

Enfin, au cours du second semestre 2008, la présidence française de l'Union européenne a également inscrit l'asile au cœur de son action. Ainsi, le *Pacte européen sur l'immigration et l'asile* (et notamment sa partie IV) entend jeter les bases de la seconde phase du régime d'asile européen commun. Parmi les mesures actées, la création d'un bureau européen d'appui dans le domaine de l'asile en 2009, bureau qui devrait favoriser les échanges d'expériences, d'analyses et d'informations entre les instances chargées d'examiner les demandes d'asile au sein des différents Etats membres. Dans cette perspective, l'Office devra savoir prendre les initiatives nécessaires pour participer pleinement à cette première étape de la mise en œuvre du régime d'asile européen commun.

L'évolution de la demande :

En 2008, l'Ofpra a enregistré 42 599 demandes (réexamens et mineurs accompagnants compris) soit une hausse de 19,9 % par rapport à l'année précédente. Ainsi, les tendances tirées des indicateurs du dernier trimestre de l'année 2007, laissant présager une stabilisation voire une éventuelle reprise de la demande d'asile en France, se trouvent confirmées. Si cette augmentation de la demande est imputable en partie aux mineurs accompagnants (+49,4 %) et aux demandes de réexamen (+17,3 %), l'évolution des premières demandes est également orientée à la hausse (+13,7 %).

L'observation de l'évolution de la demande d'asile en France depuis le début des années 1980 permet de visualiser un phénomène cyclique avec deux pics de la demande en 1989 et 2003. L'année 2008 paraît se situer au début d'un nouveau cycle de croissance. L'accélération de la hausse des premières demandes au cours des derniers mois de 2008 et le fait que la majorité des nationalités inscrites au « *top ten* » de l'Office soit en augmentation laissent prévoir une poursuite de cette évolution en 2009.

Comme en 2007, le nombre de mineurs accompagnants est en nette augmentation parmi certaines nationalités : Russes, Maliens, Kosovars. S'agissant des Russes et des Kosovars, cela résulte de la progression d'une migration à caractère familial ; pour les Maliens cette situation s'explique par la problématique de l'intégrité physique des jeunes filles (excision, infibulation).

La part de la région Ile-de-France, en baisse au cours des trois dernières années, augmente de nouveau en 2008 atteignant 47 % de la demande globale. Après la région Ile-de-France, les quatre principales régions de résidence des demandeurs d'asile sont : la région Rhône-Alpes (8 %), les DOM-COM (6,8 %), la région PACA (4,5 %) et la région Alsace (3,5 %). Il convient toutefois de noter une baisse de la région Rhône-Alpes par rapport à l'année précédente alors que les DOM-COM sont en très nette augmentation. Il n'en demeure pas moins que la demande d'asile reste majoritairement concentrée (69,8 %) dans ces cinq premières régions. Ponctuellement, certains départements ont vu le nombre de demandeurs d'asile qui y résident croître de façon significative par rapport à 2007 : les Pyrénées-Orientales, l'Ille-et-Vilaine, la Mayenne, la Saône-et-Loire et le Gard.

Le Comité interministériel du contrôle de l'immigration a décidé, le 29 novembre 2005, l'expérimentation de la régionalisation de l'admission au séjour des demandeurs d'asile. Cette réforme, prise dans le cadre de la rationalisation des procédures, présente plusieurs avantages : une amélioration de l'harmonisation des règles de l'admission au séjour des demandeurs d'asile, une cohérence avec la réforme du dispositif national d'accueil et la possibilité d'un accès aux bornes numériques Eurodac sur l'ensemble du territoire (il s'agit en grande partie de l'application du règlement européen Dublin II).

Le principe est que l'admission au séjour et la délivrance de l'APS relèvent de la compétence de la préfecture de région, les préfectures de département restant compétentes pour le suivi administratif (renouvellement des récépissés), la délivrance éventuelle d'un titre de long séjour ou la notification de l'OQTF (refus de séjour).

Au 31 décembre 2008, cette nouvelle procédure était mise en œuvre dans 11 régions :

Haute-Normandie (depuis le 11/06/06) ;

Bretagne (11/06/06) ;

Basse-Normandie (29/04/07) ;

Aquitaine (02/05/07) ;

Champagne-Ardenne (03/05/07) ;

Auvergne (29/04/08) ;

Poitou-Charentes (30/04/08) ;

Franche-Comté (30/04/08) ;

Picardie (31/05/08) ;

Limousin (31/05/08) ;

Lorraine (11/06/08).

La demande d'asile (réexamens et mineurs pris en compte) s'est accrue en France entre 2007 et 2008 de 19,9 % (42 599/35 520).

Les tendances sociodémographiques observées depuis 2004 sont la féminisation progressive de la demande d'asile, la baisse de la proportion des célibataires au sein de la demande, le vieillissement de la population des demandeurs d'asile ; elles se trouvent confirmées en 2008. Ainsi, la part des femmes passe de 32,9 % en 2004 à 37,6 % en 2008 ; celle des célibataires de 52,5 % à 48 % ; l'âge moyen de 31,2 ans à 31,4 ans. Un examen plus précis fait apparaître pour certaines nationalités une corrélation entre le vieillissement de la population des demandeurs d'asile et sa féminisation (la part des femmes est supérieure à 50 % avec un âge moyen supérieur à la moyenne). C'est le cas pour les Arméniens, les Azerbaïdjanais, les Russes et les Chinois.

A contrario, pour d'autres nationalités la population est majoritairement masculine et très jeune : les Turcs, les Afghans, les Pakistanais. En revanche, les demandes africaines ont la proportion de femmes la plus importante (42 %) mais leur âge moyen est inférieur à la moyenne : les Angolais, les Congolais, les Ethiopiens, les Nigériens et les Maliens. Seule exception notable pour la demande africaine : le Soudan avec 92 % d'hommes et un âge moyen de 28,7 ans, situation à mettre en parallèle avec le profil de la demande. Les pyramides des âges comparées des demandeurs d'asile en 1998 et 2008 font apparaître le vieillissement et la féminisation de la population des demandeurs d'asile sur 10 ans.

S'agissant de la situation familiale des demandeurs d'asile, il convient de relever que près de la moitié des demandeurs d'asile sont célibataires (48 %). Parmi ceux-ci, plus des deux tiers sont des hommes. Les demandeurs en situation de rupture familiale (divorce, veuvage, séparation) représentent près de 5 % du total des demandes. Au sein de cette catégorie les femmes sont surreprésentées : elles constituent 52 % des demandeurs divorcés, 85 % des veufs, 63 % des séparés.

En 2008, le premier pays de provenance des demandeurs d'asile est la Russie avec une augmentation de 5 % par rapport à l'année précédente (2 102 premières demandes). Il s'agit pour la très grande majorité de personnes issues de la communauté tchétchène ou originaires des différentes républiques du Caucase nord. Parmi les dix principaux pays de provenance, seuls deux flux sont orientés à la baisse : la Serbie et le Kosovo (-8 %), la Turquie (-2,6 %) ; par ailleurs, l'Algérie ne figure plus dans le « top ten ». Les hausses les plus spectaculaires sont liées à des problématiques particulières : l'excision pour les Maliennes, le renversement du régime du colonel Mohamed Bacar sur l'île d'Anjouan pour les Comoriens. Il convient de noter une accélération de la demande au cours du second semestre pour les Bangladais et les Sri-lankais et une baisse progressive de la demande malienne à compter du mois d'août. Globalement, le continent le plus touché par la reprise de la demande d'asile est l'Afrique (+46 %).

La répartition des demandeurs d'asile par origine géographique sur le territoire français ne s'est pas profondément modifiée par rapport à l'année précédente. Les demandeurs d'asile d'origine européenne sont majoritairement concentrés dans les régions de l'est et du sud, les demandeurs africains dans les régions du nord et de l'ouest. La dissémination sur l'ensemble du territoire des demandeurs asiatiques observée en 2007 se confirme en 2008.

L'évolution et le traitement de la demande en provenance des pays d'origine sûrs :

Sur l'ensemble de l'année 2008, la demande d'asile en provenance des pays d'origine sûrs a été multipliée par deux atteignant 3 239 dossiers (réexamens compris).

Aussi, la part de cette demande qui représentait 5 % de la demande globale en 2007, s'élève aujourd'hui à 9,5 %. Cette évolution concerne aussi bien les premières demandes que les réexamens. Il convient de noter cependant que l'augmentation de ces demandes concerne les premiers mois de l'année. A partir du mois d'août, la tendance s'est inversée à la baisse. Le taux de placement de ces demandes en procédure prioritaire est de 85,9 % pour 2008 (85,2 % en 2007).

Comme il avait été constaté l'année précédente, cette croissance touche essentiellement trois pays d'origine sûrs : le Mali, le Sénégal et la Géorgie. Pour les deux premiers pays la reprise des flux est directement associée à la problématique de l'excision. Quant à la Géorgie, la hausse de la demande semble liée à la dégradation de la situation en Ossétie du Sud et au conflit avec les forces armées de la Fédération de Russie. S'agissant des autres pays de provenance, la demande peut être considérée comme stabilisée voire en légère régression (Mongolie, Macédoine).

L'amélioration indéniable de la qualité liée à la convocation quasi systématique en entretien mérite d'être relevée. L'article 1^{er} de la loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 déjà citée modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile pose le principe d'une audition systématique du demandeur d'asile. Ce principe est essentiel car il permet au demandeur d'asile de mieux faire valoir ses arguments, directement dans sa langue. En retour, il permet à l'agent de l'OFPRA d'affiner son analyse en posant des questions.

Le taux de convocation⁹ qui s'était considérablement redressé en 2007 a été maintenu à hauteur de 71,7 % en 2008, préservant ainsi le respect du principe de l'examen individuel pour

les demandes d'asile déposées par des ressortissants des pays d'origine sûrs. La part des décisions positives de l'Office poursuit sa progression observée depuis 2006 ; pour l'année 2008 le taux d'accord s'élève à 34,8 %. Quant au taux d'annulation, il demeure stationnaire à hauteur de 21,7 %.

S'agissant des deux pays touchés par la problématique de l'excision, le Mali et le Sénégal, les taux d'admission annuels restent élevés, même s'ils sont en baisse par rapport à l'année précédente (Mali 78,4 % en 2007, 46,9 % en 2008) ; ces taux sont en diminution sensible à partir du mois d'août. Pour la Géorgie, la croissance du taux de convocation s'explique par la multiplication des premières demandes et celle du taux d'admission (8,2 % en 2007, 12,3 % en 2008 soit 26 décisions positives en 2007 et 46 en 2008) demeure limitée. Enfin, les demandes émanant des ressortissants de Bosnie-Herzégovine continuent à faire l'objet d'un certain nombre de décisions d'accord (23 en 2008). Elles trouvent leur origine pour la plupart dans des situations de rapprochement familial avec des parents antérieurement réfugiés en France.

Au sens de l'article L. 741-4 2° du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, un pays est considéré comme sûr « s'il veille au respect des principes de liberté, de la démocratie et de l'état de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». En application de l'article L. 722-1 du même code, c'est le conseil d'administration de l'Ofpra qui fixe la liste des pays considérés au niveau national comme des pays d'origine sûrs.

La liste en vigueur en 2008 comprend les 15 Etats suivants :

Bénin, Mali, Bosnie-Herzégovine, ancienne république yougoslave de Macédoine, Cap-Vert, Maurice, Croatie, Mongolie, Géorgie, Sénégal, Ghana, Tanzanie, Inde, Ukraine, Madagascar.

La demande d'asile outre-mer :

La demande d'asile outre-mer a connu une brusque accélération au cours de l'année 2008, passant de 1 085 demandes en 2007 à 2 329 en 2008 soit plus qu'un doublement. Cette augmentation touche l'ensemble des départements et collectivités d'outre-mer. Le niveau des premières demandes (1 929) est à peu près équivalent à celui de l'année 2004 (1 975). La demande d'asile déposée à Mayotte représente 50,1 % du total de la demande outremer.

⁹ La loi fait obligation à l'Office de procéder à l'audition des demandeurs d'asile sauf dans 4 cas de figure :

1. l'Office s'apprête à prendre une décision positive à partir des éléments en sa possession.
2. le demandeur a la nationalité d'un pays pour lequel ont été mises en œuvre les stipulations de l'article 1C5 de la convention de Genève.
3. les éléments fournis par le demandeur à l'appui de sa demande sont manifestement infondés.
4. des raisons médicales interdisent de procéder à une audition.

C'est l'officier de protection instructeur chargé de la mission centrale de l'OFPPRA, à savoir l'instruction de la demande d'asile, qui convoque le demandeur à un entretien. L'instruction de la demande se fonde sur les cinq motifs de l'article, alinéa 2 de la convention de Genève, sur l'article L 711-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et sur le préambule de la Constitution. L'entretien a donc pour but de confronter le récit de l'intéressé à la situation de son pays d'origine, puis de mettre en regard ses déclarations aux textes relatifs au droit d'asile.

L'entretien a lieu à l'OFPPRA et se fait en présence, si nécessaire, d'un interprète mis à sa disposition par l'Office. L'officier de protection et l'interprète sont soumis au devoir de confidentialité et de réserve.

A l'issue de l'entretien, l'officier de protection instructeur rédige un compte-rendu suivi d'une proposition de décision prenant en compte tous les éléments du dossier.

Dans les départements français d'Amérique, après deux années de baisse, on observe une hausse de 57 % de la demande d'asile. Cette évolution est perceptible dans les trois départements.

Si la majorité des demandes sont déposées dans le département de la Guadeloupe, l'augmentation la plus importante est constatée en Martinique (+143 %). Cette tendance touche aussi bien les premières demandes que les réexamens. Toutefois, pour la première fois en 2008 des demandes de réexamens sont enregistrées dans le département de la Guyane (182 pour l'année). Comme les années précédentes, le taux de placement en procédure prioritaire est plus élevé (50 %) qu'en métropole (30 % hors mineurs accompagnants). Ce taux est particulièrement élevé (91 %) pour le département de la Guadeloupe. Pour ce département plus de la moitié des procédures prioritaires concernent des demandeurs d'asile placés en centre de rétention administrative.

Les Haïtiens constituent l'écrasante majorité des demandeurs en Guadeloupe (95,6 %) et en Martinique (97 %). En revanche, leur part est beaucoup plus faible en Guyane (31 %), les autres principales nationalités des demandeurs dans ce département étant les Péruviens (24 %), les Bissau-guinéens (8 %) et les Colombiens (7 %).

Parallèlement à cette évolution de la demande, l'activité de l'antenne de l'Office à Basse Terre s'est accrue de 16 % entre 2007 et 2008 avec 953 décisions prises.

Le taux d'admission est en baisse passant de 7 % à 4 %, en raison principalement de l'accroissement de la part des réexamens dans les décisions prises. Le nombre de dossiers en instance s'élève à 430 au 31 décembre 2008 ; il est constitué essentiellement de demandes déposées en Martinique et en Guyane. Plus que les années précédentes, l'activité de l'antenne de l'Office est rythmée par les missions en Guyane et Martinique. Cette situation a des incidences directes sur le délai moyen de traitement et le volume des dossiers en instance. Ainsi, si le délai moyen de traitement est de 37 jours pour le seul département de la Guadeloupe, il s'élève à 125 jours pour l'ensemble des trois départements.

Océan Indien :

Les demandes d'asile déposées à Mayotte en 2008 (979) ont été multipliées par quatre par rapport à l'année précédente. Cette brusque accélération s'explique par les événements politiques survenus sur l'île d'Anjouan et l'afflux de Comoriens vers Mayotte. Seules 33 demandes ont été présentées à la Réunion. Pour l'essentiel, dans ces deux territoires, il s'agit de premières demandes. Le taux de placement en procédure prioritaire dans cette région est de 31 %, soit nettement inférieur à celui constaté dans les départements français d'Amérique. En raison de cette actualité en 2008, 86,5 % des demandeurs d'asile à Mayotte sont originaires des Comores, les autres nationalités se partageant entre les Congolais (RDC) (5,5 %) et les Rwandais (6,5 %).

Au cours de l'année 2008, 563 décisions ont pu être prises pour cette région (179 en 2007). Cet accroissement sensible de l'activité s'est traduit par l'organisation de 5 missions (4 à Mayotte et une à la Réunion). Par ailleurs 25 % des dossiers ont été traités au moyen de visio-entretiens. Le nombre de dossiers demeurant sans décision au 31 décembre est de 465. Quant au délai moyen de traitement, il est de 110 jours compte tenu des contraintes liées à l'organisation des missions sur place.

La demande d'asile à la frontière :

Les flux.

En 2008, 4 409 avis (3 598 en 2007) ont été rendus, soit une augmentation de 22,5 %. On constate donc un ralentissement de la hausse de la demande d'asile à la frontière observée au second semestre 2007 (+40,7 % entre 2006 et 2007).

Si la très grande majorité des demandes d'asile à la frontière sont encore formulées à l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle (plus de 95 %), il convient de relever une légère augmentation des demandes présentées à l'aéroport d'Orly (4,4 % contre 2 % en 2007). Quant aux demandes déposées dans les ports et aéroports de province (Marseille, Cherbourg, Lyon, Toulouse, Nantes, Fort-de-France, Nice), elles restent comme les années précédentes marginales (0,3 % du total).

La part des femmes dans la demande d'asile à la frontière est en augmentation en 2008, 29,8 % contre 27 % en 2007. Pour trois des dix nationalités les plus représentées, les femmes constituent plus de la moitié des demandeurs d'asile à la frontière : ressortissantes du Nigéria (69,9 %), de RDC (55,4 %) et de la République dominicaine (53,5 %). Les dix premières nationalités concentrent 66,9 % du total des avis rendus. Les Sri-lankais et les Dominicains sont les deux premières nationalités représentées en 2008 à la frontière, avec respectivement 536 et 533 demandes. Si la demande sri-lankaise reste constante tout au long de l'année 2008, la demande dominicaine s'est pour sa part largement tarie à compter de mai. Les trois autres principales nationalités sont les Palestiniens, les Indiens et les Irakiens.

La demande irakienne a considérablement diminué passant de 557 demandes en 2007 à 300 en 2008, la demande indienne (303 en 2008) a quant à elle quasiment doublé par rapport à l'année précédente. Alors qu'en 2007 les ressortissants de la Fédération de Russie occupaient la première position avec 582 demandes, ils n'ont été que 130 en 2008 à déposer une demande d'asile à la frontière. Il est intéressant de noter que les dix principales nationalités de l'asile à la frontière et les dix premiers pays de provenance des demandeurs d'asile enregistrés par l'Ofpra ne se recoupent pas.

Le traitement de la demande :

En 2008, le taux d'avis positif connaît une baisse sensible, passant à 31,1 % contre 44,6 % en 2007. Cette diminution s'explique par la plus forte proportion de demandes manifestement infondées liées à des motivations à caractère économique (Dominicains, Indiens, Nigériens).

Comme l'année précédente, la grande majorité des avis positifs concerne des personnes en provenance de zones de conflits. Il s'agit pour l'essentiel des Irakiens (82,7 %), des Sri-lankais (81,3 %), des Somaliens (58,5 %), des Congolais de RDC (33,1 %) et des Palestiniens (29 %).

Le taux d'admission des mineurs isolés est quasi inchangé, il s'élève à 27,5 % en 2008 ; par comparaison il était de 27,1 % en 2007. Les principales admissions concernent des mineurs provenant également de zones de conflits : Somaliens (76,5 %), Congolais de RDC (41,2 %), Palestiniens (32,7 %).

Les délais ont cette année encore été respectés par l'Office. En effet, en 2008, 72 % des avis ont été rendus dans un délai de 48 heures suivant le placement en zone d'attente et 90 % dans le délai de 96 heures.

2-3-3. Le cas particulier des mineurs non accompagnés

La procédure concernant les mineurs :

Un mineur étranger sans représentant légal sur le territoire français peut déposer une demande d'asile. Il doit alors se présenter à la préfecture de son lieu de résidence en vue d'effectuer les démarches préalables à sa demande d'asile (prise d'empreintes EURODAC, enregistrement dans l'application informatique des documents de séjour « AGDREF »). La préfecture doit normalement saisir le Procureur de la République pour s'assurer de la minorité effective de l'intéressé, d'une part, et pour vérifier qu'il n'a aucun représentant légal en France, d'autre part. Le Procureur désigne, le cas échéant, un administrateur ad hoc et la préfecture lui remet le formulaire de demande d'asile Ofpra. Par ailleurs, l'Ofpra est informé de la désignation de l'administrateur ad hoc. Il arrive néanmoins que l'Ofpra reçoive des dossiers de mineurs isolés sans représentant légal et sans que le procureur n'ait été saisi. C'est alors à l'Ofpra qu'il appartient de saisir ce dernier et d'en informer la préfecture du lieu de résidence du mineur.

Le mineur est convoqué à un entretien auquel peut assister le représentant légal. Les dossiers de mineurs isolés sont confiés à des officiers de protection « spécialisés » dans le traitement de ces demandes et particulièrement attentifs aux intérêts du mineur. L'instruction achevée, la décision est notifiée à son représentant légal tandis que le mineur en reçoit une copie. Il est à noter qu'au cas où la désignation d'un représentant légal tarderait, la décision (et l'entretien) de l'Ofpra doit attendre la majorité du mineur isolé. En cas de décision négative, c'est donc le représentant légal qui introduit le recours éventuel pour le mineur.

Les tendances 2008 :

Contrairement à la tendance générale, la demande d'asile émanant de mineurs isolés (410 demandes), comme les années précédentes, continue de baisser. Toutefois, le rythme de cette baisse se ralentit au fil des ans, ainsi la demande diminuait de 40 % en 2005, 22 % en 2006, 19 % en 2007 et 10,7 % en 2008.

Evolution des demandes d'asile de mineurs isolés depuis 2003.

La part de la population féminine chez les mineurs est de 37 %, soit un niveau équivalent à celui observé pour la demande globale. Les femmes mineures isolées sont le plus représentées au sein de la demande congolaise (RDC). En ce qui concerne les pays de provenance, 67 % des mineurs isolés proviennent du continent africain. Les cinq principales nationalités pour les mineurs isolés sont par ordre décroissant : les Congolais (RDC), les Angolais, les Russes, les Guinéens (Conakry), et les Sri-lankais.

Les mineurs isolés représentent 305 demandes d'asile déposées à la frontière ; cette catégorie connaît une augmentation importante en 2008 avec un quasi doublement (166 en 2007). La demande des mineurs isolés indiens est devenue la première demande de cette catégorie, supplantant la demande africaine. Les Palestiniens ou prétendus tels (en général de jeunes Egyptiens), viennent ensuite. Les demandeurs asiatiques représentent 60% des mineurs isolés à la frontière ; les Africains 36,1 %, les Européens 2,3 % et les Latino-Américains 1,6 %. La majorité de ces mineurs ont entre 16 et 18 ans.

2-3-4. Les migrations à caractère économique

Comme déjà indiqué plus haut, la situation de l'immigration régulière en France est caractérisée par la prédominance de l'immigration familiale par rapport à l'immigration économique. La nouvelle politique en matière de migrations menée par le Gouvernement

français, surtout à partir de 2006 et 2007, vise à rééquilibrer ces composantes en privilégiant le développement de l'immigration bénéficiant à l'économie française.

En réorganisant l'immigration professionnelle, la France cherche à répondre aux besoins de recrutement de certains secteurs économiques par des facilités d'accès pour des ressortissants étrangers à des métiers déterminés. Elle veille à préserver les intérêts des pays d'origine et à contribuer à leur développement tout en favorisant son rayonnement économique et culturel.

2-3-4-1. Le nouveau cadre juridique de l'admission au séjour pour motifs professionnels

La loi sur l'immigration et l'intégration du 24 juillet 2006 a adopté 3 mesures visant à favoriser les migrations économiques, qui consistent en la création de nouvelles cartes de séjour :

- l'autorisation provisoire de séjour délivrée aux étudiants étrangers. Ceux qui ont obtenu un diplôme du niveau master et souhaitent compléter leur formation par une 1ère expérience professionnelle en France peuvent bénéficier d'une autorisation provisoire, d'une validité de 6 mois. Elle est accordée dans la perspective d'un retour dans leur pays d'origine. Pendant ces 6 mois, son titulaire est autorisé à rechercher un emploi en relation avec sa formation et assorti d'une rémunération au moins égale à 1,5 fois la rémunération mensuelle minimale en vigueur en France. A l'issue de la période de 6 mois, si l'intéressé est pourvu d'un emploi, il est autorisé à rester en France pour l'exercice de son activité professionnelle ;
- la carte de séjour « compétences et talents ». D'une durée de 3 ans, cette carte est renouvelable une fois pour les ressortissants des pays de la zone de solidarité prioritaire (liste des nationalités en annexe 1);
- la carte de séjour « saisonnier » pour les saisonniers agricoles. D'une durée de 3 ans, elle est renouvelable. Sa délivrance est conditionnée au maintien par les intéressés de leur résidence dans leur pays d'origine et à la production d'un contrat de travail en France d'une durée maximale de 6 mois par an.

L'ensemble des cartes de séjour permettant l'exercice d'une activité professionnelle sont désormais les suivantes :

- La carte "compétences et talents" : elle est la manifestation de la priorité donnée aux travailleurs qualifiés ou hautement qualifiés (son objet est comparable à celui de la *Blue Card*). Est susceptible d'en bénéficier l'étranger qui, du fait de ses qualifications et aptitudes, peut présenter un projet de nature à participer, de façon significative et durable, au développement économique de la France et de son pays d'origine. Elle donne droit à son titulaire d'exercer toute activité professionnelle en lien avec son projet. Elle est valable trois ans et renouvelable. Ce renouvellement est limité à une fois pour les ressortissants de pays membres de la zone de solidarité prioritaire ;
- Les cartes "salarié" et "travailleur temporaire" permettent au ressortissant d'un État non membre de l'UE ou d'un État membre de l'UE auquel s'applique des mesures transitoires d'accéder, sans que la situation de l'emploi ne lui soit opposable, à des métiers pour lesquels les employeurs rencontrent des difficultés de recrutement. Ces métiers figurent sur une liste fixée par arrêtés. La carte "salarié" est délivrée lorsque le contrat de travail proposé est d'une durée au moins égale à un an et la carte "travailleur temporaire" pour tout contrat de travail de moins d'un an ;

- La carte "salarié en mission" peut bénéficier au salarié soit qui justifie d'au moins trois mois d'ancienneté au sein d'une entreprise établie à l'étranger et qui est détaché en France dans un autre établissement d'une entreprise ou dans une autre entreprise appartenant au même groupe, soit qui est embauché pour au moins trois mois par une entreprise du même groupe établie en France. Ce salarié doit faire la preuve d'une qualification et d'une technicité particulières et justifier d'une rémunération brute équivalente à au moins 1,5 fois le SMIC. Cette carte, qui couvre une situation par nature temporaire, a une durée de validité de trois ans renouvelable ;
- La carte "travailleur saisonnier" est valable trois ans et permet au titulaire d'un contrat de travail saisonnier, agricole ou non, de séjourner en France pour une durée maximale de six mois sur douze mois consécutifs pour y effectuer, dans une zone géographique et un métier déterminés, des travaux saisonniers. L'étranger qui en fait la demande doit s'engager à maintenir sa résidence habituelle hors du territoire français ;
- La carte "scientifique" est destinée au ressortissant d'un pays tiers à l'UE diplômé de l'enseignement supérieur à un niveau au moins équivalent à celui de master et qui se livre à des activités de recherche ou d'enseignement. Il doit produire une convention d'accueil signée avec un établissement de recherche ou d'enseignement et qui précise la durée de réalisation des travaux, susceptible de s'étendre sur plusieurs années ;
- La carte "profession artistique et culturelle" peut être accordée aux techniciens du spectacle et artistes étrangers titulaires d'un contrat passé avec une entreprise ou un établissement dont l'activité principale comporte la création ou l'exploitation d'une œuvre de l'esprit et qui souhaitent exercer leur activité en France pendant plus de trois mois. Cette carte, valable un an au plus, est renouvelable dans la limite du contrat de travail majoré d'un mois ou dans la limite de la durée de ses droits aux allocations de chômage ;
- La carte "commerçant", "artisan" ou "industriel" concerne le ressortissant de pays tiers, établi ou non sur le territoire français, qui exerce ou participe en France à une activité dont l'immatriculation au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers est exigée. La durée de validité de ce titre est d'un an, renouvelable ;

Les procédures :

Les ressortissants de pays tiers qui sollicitent la délivrance d'une carte de séjour temporaire -à l'exception de la carte "scientifique"- doivent être en possession d'un visa de long séjour d'une durée supérieure à trois mois.

L'étranger qui souhaite se voir accorder la carte "compétences et talents" doit déposer lui-même sa demande, auprès du consulat s'il ne réside pas en France ou de la préfecture s'il s'y trouve déjà.

Il s'adressera également directement aux services préfectoraux pour la délivrance de la carte "scientifique" sur présentation de la convention d'accueil visée par le consulat de France dans le pays d'origine.

La procédure pour l'obtention de la carte "commerçant", "artisan" ou "industriel" varie selon que l'intéressé se trouve ou non sur le territoire national. S'il n'y réside pas au moment du dépôt du dossier, la viabilité du projet est examinée par le consulat qui transmet ensuite le dossier au trésorier-payeur général (TPG) sans l'avis favorable duquel la préfecture ne pourra

pas délivrer le titre. Si l'étranger séjourne déjà régulièrement en France, c'est la préfecture qui instruit la demande de changement de statut. En cas d'insertion dans une activité existante, par opposition avec une création, le TPG n'est pas consulté.

La procédure concernant la délivrance de la carte "profession artistique et culturelle" diffère selon la nature du contrat que l'étranger artiste-interprète présente à l'appui de sa demande. S'il s'agit d'un contrat de travail, celui-ci est visé par la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP). Un contrat d'auteur sera soumis au visa de la direction régionale des affaires culturelles du lieu où est située l'entreprise ou l'établissement signataire du contrat.

En ce qui concerne les autres cartes de séjour autorisant l'exercice d'une activité professionnelle salariée, les demandes sont déposées par l'employeur auprès de la DDTEFP si l'intéressé se trouve dans son pays d'origine ou par ce dernier auprès des services préfectoraux compétents s'il séjourne régulièrement en France. Quelle que soit la procédure, le contrat de travail visé favorablement par la DDTEFP est adressé à l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM, devenue OFII) qui est chargée de la procédure d'introduction ou d'admission au séjour des travailleurs étrangers (acheminement des travailleurs pour la procédure d'introduction, contrôle médical, paiement par l'employeur des taxes exigées pour les deux procédures).

Le travailleur étranger admis pour la première fois au séjour en France et qui souhaite s'y maintenir durablement conclut avec l'État un contrat d'accueil et d'intégration (CAI) par lequel il s'engage à suivre une formation civique et, en cas de besoin, linguistique. Il comprend également une cession d'information sur la vie en France et un bilan de compétences professionnelles.

2-3-4-2. Les tendances 2008

Avec ces nouveaux outils juridiques, le nombre de titres de séjour pour motif professionnel délivrés à des étrangers hors-UE est en net accroissement, passant de 10 743 en 2007 à 20 800 en 2008.

Il est à noter la montée en puissance rapide en 2008, première année pleine d'application, des nouvelles cartes de séjour triennales. La délivrance des cartes « compétences et talents » (premiers titres et renouvellements, le stock donc) est passée de 11 en 2007 à 460 en 2008 ; celle de « salarié en mission » (premiers titres et renouvellements) est passée de 69 à 1 800. Les cartes triennales accordées à certains saisonniers (premiers titres et renouvellements) passent de 5 en 2007 à 4 630 en 2008.

Les principaux pays de provenance sont le Maroc (8 816 travailleurs au total en 2008), la Tunisie (2 457), les Etats-Unis (2 335), la Chine (1 976), l'Algérie (1 844), l'Inde et le Mali (un peu plus de 1 000 chacun). Certains de ces travailleurs ne sont pas bénéficiaires de titres de séjour : simples saisonniers, ou détenteurs d'une autorisation provisoire de séjour.

L'immigration à caractère économique, en comptant les saisonniers, est en très nette croissance, contrairement à l'immigration familiale en provenance de pays tiers, comme on le verra ci-dessous, passant de 26 703 titres en 2007 à 33 852 en 2008, soit une progression de 26,8%.

2-3-5. L'immigration à caractère familial

L'immigration à caractère familial voit sa tendance s'inverser par rapport aux années antérieures, puisque quantitativement elle a tendance à stagner, voire à légèrement décroître.

Cette tendance est encouragée afin de privilégier l'immigration économique mais en préservant le droit de chacun à vivre en famille.

La loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile comporte ainsi des dispositions renforçant la vérification des possibilités d'intégration à la société française des membres de famille venant en France. Elle a fait polémique lors de son adoption, principalement en raison d'une disposition qui autorise le recours aux tests génétiques pour prouver la filiation de candidats au regroupement familial.

Entre 2007 et 2008, les entrées en France pour motif familial, d'étrangers en provenance des pays tiers, sont passées de 85 758 à 84 346. Pour affiner l'analyse, on constate une stabilité des titres délivrés à des familles de Français (50 088 en 2007, 50 679 en 2008) et au titre du regroupement familial d'étrangers (respectivement 17 618 et 17 809 titres), alors que les titres délivrés pour « liens personnels et familiaux » (étrangers ayant de fortes attaches en France, notamment familiales) ont nettement décliné, passant respectivement de 18 052 à 15 858.

2-3-6. Autres migrations

Parmi les autres flux migratoires en direction de la France qu'il convient de relever en 2008, les étudiants étrangers, notamment de pays tiers à l'UE, ont vu leur nombre s'accroître de façon sensible au cours des dernières années.

Selon les statistiques du ministère chargé de l'enseignement supérieur, 204 500 étudiants étrangers environ étaient inscrits dans les universités françaises pour l'année universitaire 2007-2008, soit une légère diminution de 1,5 % par rapport à l'année universitaire 2006-2007, mais une augmentation de 50 % par rapport à 2000-2001.

Si l'on ajoute les étudiants inscrits dans d'autres établissements d'enseignement supérieur (écoles d'ingénieurs, de commerce, classes préparatoires aux grandes écoles...), le nombre total d'étudiants étrangers en France atteint 260 596 en 2007-2008 (soit - 0,9 % par rapport à 2006-2007), ce qui place la France au 4ème rang mondial, derrière les États-Unis, l'Australie, le Royaume-Uni et devant l'Allemagne. La proportion des étudiants étrangers par rapport à la population étudiante reste stable : ils représentent 11,7 % de la population étudiante totale (contre 11,3 % en 2002).

Mais ces chiffres intègrent les étudiants en provenance de l'UE. Si on exclut ces derniers (au nombre d'un peu plus de 38 000 inscrits dans des universités), le nombre d'étudiants en provenance de pays tiers inscrits en université est de 166 500 environ (dont 1 800 environ proviennent des pays de l'EEE n'appartenant pas à l'UE).

En termes de flux, on constate une progression sensible du nombre de titres de séjour délivrés à des étudiants des pays tiers, avec 42 717 titres délivrés en 2007 et 49 747 en 2008, soit une progression de 16,5 % entre ces 2 années. Mais le nombre de titres « étudiants » ne correspond pas à l'ensemble de la population étudiante, certains d'entre eux pouvant avoir un autre titre (motif familial par exemple) et suivre des études.

La répartition par région d'origine fait apparaître que l'Afrique (Afrique du Nord - 51 000 étudiants - et Afrique sub-saharienne) reste en 2007-2008 la première région d'origine des étudiants étrangers avec près de la moitié des étudiants (46,6 %), malgré une légère baisse depuis 2 ans.

L'Asie, notamment la Chine (18 000 étudiants) et l'Océanie représentent 15 % des étudiants étrangers et un taux d'accroissement de 3,8 % en un an.

L'Amérique (Nord et Sud) atteint 7,6 % avec un taux d'accroissement de 3,7 %.

Enfin, les pays du Proche et Moyen Orient représentent 5,6 % des étudiants étrangers avec une progression de 0,4 % en un an, l'UE représentant le reste des étudiants étrangers.

Pour promouvoir l'enseignement supérieur français, la France s'est dotée depuis 1998 d'une structure opérationnelle, l'agence EduFrance devenue CampusFrance, qui s'inscrit dans un contexte international de plus en plus compétitif. Dédiée à la mobilité internationale, universitaire et scientifique, l'Agence CampusFrance est placée sous la tutelle du ministère des affaires étrangères et européennes et des ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Sous la tutelle des autorités ministérielles et en concertation avec les établissements d'enseignement supérieur, CampusFrance a pour but de promouvoir les formations supérieures françaises dans le monde et d'offrir aux étudiants étrangers un parcours de réussite dans l'accès aux études supérieures en France, du pays de départ au pays d'accueil, de la première information jusqu'au séjour en France et au retour dans le pays d'origine. A ce titre, CampusFrance met en place, en partenariat avec tous les acteurs concernés, une Charte de qualité pour l'accueil de tous les étudiants étrangers.

CampusFrance a implanté plus de 100 bureaux dans 75 pays. Ces Espaces CampusFrance ont pour principale mission de coordonner toutes les réponses à apporter aux étudiants étrangers intéressés par l'offre de formation française, de la recherche d'information jusqu'à la préinscription universitaire. En liaison avec CampusFrance Paris, qui organise les grandes manifestations dans les pays-hôtes, les Espaces assurent également la promotion de l'enseignement supérieur français dans les universités locales. Animés par des personnels formés par l'Agence, en partenariat étroit avec les Conférences d'établissements et les ministères de tutelle, les Espaces accueillent et guident les étudiants dans leur recherche, les aident dans leur choix d'une formation, les accompagnent dans les formalités administratives et consulaires préalables à leur arrivée en France. Dans une trentaine de pays, un dispositif de candidature en ligne a été mis en place qui prend en charge également la procédure de demande de visa.

Le nombre total de boursiers du gouvernement français s'est élevé à 18 393 en 2008.

Les bourses d'étude proprement dites représentent près de 65 % des bourses attribuées. La priorité est donnée aux études conduisant aux grades de master et de doctorat.

Les étudiants originaires d'Afrique sub-saharienne étaient depuis 2003 les premiers bénéficiaires des bourses mais sont, en 2007-2008, à égalité avec les pays d'Afrique du Nord (21% chacun). L'ensemble du continent africain reste ainsi en tête.

Le continent asiatique représente en 2007-2008 16 % des bourses (13,8 % en 2000), dont 7 % pour l'Asie du Sud et du Sud-est et 6,4 % pour l'Extrême-Orient. Cette augmentation est conforme à l'action menée en direction de ces pays.

Les pays du Proche et du Moyen-Orient totalisent en 2007-2008 13 % des bourses contre 9 % en 2000. Enfin, le continent américain reçoit 9 % des bourses (8,3 % en 2000), dont 8 % pour l'Amérique Centrale et du Sud (6,5 % en 2000 et 7,2 % en 2005) et 1 % pour l'Amérique du Nord (1,9 % en 2000 et 0,9 % en 2005).

Une recherche systématisée de cofinancement des programmes de bourses est encouragée afin notamment de démultiplier l'action du ministère des affaires étrangères et européennes. Ces financements peuvent revêtir diverses formes : programme à coût partagé avec les États, les collectivités territoriales françaises, les fondations, les entreprises...

Dans ce sens des actions innovantes ont été engagées ces derniers mois et devraient se multiplier :

- Avec les États : programme BRAFFITEC de formation d'ingénieurs avec le Brésil ; accords bilatéraux MEXFITEC et MEXPROTEC signés le 5 juin 2008 sur le modèle des programmes BRAFITEC, ARFITECH (Argentine) et CHILFITECH (Chili) dans la perspective d'échanges équilibrés d'élèves-ingénieurs, d'étudiants et d'enseignants-chercheurs avec chacun des pays;
- Avec les régions : programme ARCUS (Actions en Régions de Coopération universitaire et Scientifique) ;
- Avec les entreprises qui cofinancent des bourses : le programme Quai d'Orsay-Entreprises. Les partenariats signés avec Thalès, Alstom et récemment DCNS, France-Télécom et Alten permettent la formation en France d'étudiants chinois, indiens, brésiliens et russes.

Enfin, la politique des bourses d'étude du ministère des Affaires étrangères et européennes donne la priorité à l'excellence académique des étudiants, aux niveaux Master/Doctorat des filières scientifiques et sciences de l'ingénieur, d'économie, de gestion, de management, de droit et des sciences politiques en mettant l'accent sur les cotutelles de thèse. L'accueil des boursiers du gouvernement français s'inscrit depuis la rentrée de 2006 dans le cadre d'une charte de qualité, préparée en écho à la charte européenne de qualité pour la mobilité. Il vise le renforcement de la sélectivité des procédures de recrutement, quel que soit le dispositif retenu (appel à candidature, logique de programmes sectoriels, logique de filières locales de formation supérieure) et le mode de sélection choisi (sélection sur dossier par le poste, par le partenaire local, lors de commissions mixtes de recrutement...) en mettant l'accent sur les programmes s'inscrivant dans une logique de partenariat (appui aux partenariats universitaires, programmes à coût partagé ou cofinancés lorsque le contexte économique le permet). Les bourses doivent être attribuées selon des critères lisibles par des jurys constitués majoritairement d'universitaires des deux pays. Une meilleure communication en direction des futurs boursiers et des partenaires locaux, une systématisation du suivi des réseaux d'anciens étudiants et boursiers ainsi qu'une attention portée aux programmes d'excellence sur crédits centraux constituent les axes principaux de cette politique. Ainsi les programmes spécifiques de bourses d'excellence : Eiffel et AEFÉ seront confortés.

2-3-7. L'acquisition de la nationalité française

Deux systèmes juridiques permettent à un étranger d'acquérir la nationalité française :

- La naturalisation s'opère par décret, contrairement à la déclaration, ce n'est pas un droit. Elle est soumise à la décision discrétionnaire de l'administration, qui peut la refuser, même si les conditions sont réunies. Le demandeur doit être majeur, toutefois, la naturalisation peut être accordée à l'enfant mineur resté étranger, bien que l'un de ses parents soit devenu français, s'il justifie avoir résidé avec lui en France durant les 5 années précédant le dépôt de la demande.
- Le mariage est le second mode d'acquisition de la nationalité française. Il n'exerce toutefois pas d'effet automatique sur la nationalité. Une personne étrangère qui épouse un(e) français(e) ne peut acquérir la nationalité française que si elle remplit certaines conditions.

L'acquisition volontaire de la nationalité française, mesure le degré d'intégration des étrangers qui en font la demande.

Les chiffres figurant en annexe 2 permettent de constater une certaine stabilité au cours des dernières années, malgré les fluctuations annuelles ; le nombre tourne, selon les années, autour de 120 000, avec une légère décroissance après le pic de 2004-2006.

Les principales nationalités de ces étrangers sont naturellement celles les plus représentées au sein de la population étrangère résidant en France (voir annexe 2).

2-3-8. L'intégration

La loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, prévoit les mesures suivantes :

- Une évaluation du degré de connaissance de la langue et des valeurs de la France dès le pays de résidence des étrangers demandant à venir en France au titre du regroupement familial ; une formation est délivrée sur place en cas de besoins ;
- Un bilan de compétences est également effectué dans le pays d'origine ;
- Le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) est prévu pour l'ensemble pour la famille.

La mise en œuvre de l'ensemble de ces mesures a débuté un mois après la parution du décret d'application n° 2008-1115 du 30 octobre 2008¹⁰.

Ainsi, à compter de décembre 2008 :

- le dispositif d'évaluations/formation au français et aux valeurs de la République (dans le cadre de la délivrance de visa pour le regroupement familial et les conjoints de Français) se met progressivement en place dans les pays de résidence ;
- le bilan de compétences est devenu obligatoire dans le cadre du CAI : les premiers bilans ont été réalisés courant février 2009 ;
- les premiers CAI pour la famille doivent être signés courant 2009.

Figurent en annexe 3 des fiches relatives à ces 3 points.

¹⁰ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019712134&fastPos=1&fastReqId=1893854771&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>

2-3-9. La lutte contre l'immigration illégale

2-3-9-1. L'immigration irrégulière peut être appréhendée sous le double aspect de l'entrée et du séjour sur le territoire national

- La pression migratoire exercée aux frontières peut être évaluée grâce aux trois indicateurs suivants : le placement en zone d'attente (principalement dans les aéroports avant que l'étranger ne pénètre sur le sol français), le refoulement direct à la frontière par les services (qui recouvre la non-admission - NA - et la réadmission simplifiée - RS) et la demande d'asile à la frontière.

La pression migratoire aux frontières du territoire français est et reste forte au cours des dernières années, mais l'immigration irrégulière est combattue avec efficacité. Ainsi, l'année 2008 voit-elle une progression des placements en zone d'attente, qui passent entre 2007 et 2008 de 15 827 à 16 645, des refoulements à la frontière (NA et RS), dont le nombre s'élève à 29 472 en 2008 contre 26 593 en 2007, soit une progression de 10,8% ; quant aux demandes d'asile à la frontière, en l'absence de chiffres définitifs pour 2008, on s'attend à une nette progression de cet indicateur entre les deux années de référence.

L'augmentation marquée (+ 10,8% en 1 an) du nombre des refoulements à la frontière est le meilleur indice de l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière.

- S'agissant des actions menées pour lutter contre le séjour irrégulier sur le territoire national (pour l'essentiel, l'activité d'éloignement du territoire), on relève un nombre important de départs contraints par des procédures administratives (à l'exception des mesures judiciaires, l'interdiction du territoire français - ITF -) ; celles-ci se composaient essentiellement des APRF jusqu'à la mise en place des OQTF (cf. ci-dessus en 2-3-1) ; il faut y ajouter les expulsions (mesures prises pour menace grave à l'ordre public) et les réadmissions ; l'ensemble de ces mesures, dont le nombre est autour de 18 340 en 2007 comme en 2008, démontre la poursuite de la lutte contre le séjour irrégulier.

2-3-9-2. Si l'on tente de caractériser le phénomène de l'immigration clandestine dans ses diverses composantes, on peut relever les grandes lignes suivantes

En plus d'être un pays de destination, la France est une zone de transit qui se développe pour des flux d'irréguliers désirant atteindre un autre pays de l'Union européenne : le Royaume-Uni en particulier mais de plus en plus les pays Scandinaves. Deux axes peuvent être dégagés :

- En terme de pression exercée sur les frontières hexagonales, ce sont les flux chinois, brésilien, maghrébin (Maroc, Algérie), moyen-oriental (Afghanistan, Irak), du sous-continent indien (Inde, Pakistan) qui se révèlent prépondérants ;
- En terme de présence illégale, ce sont les flux moyen-oriental (5 731 Afghans, 1 969 Irakiens, 694 Iraniens, 631 Palestiniens), maghrébin (1 542 Marocains, 1 121 Algériens, 1 160 Tunisiens), Erythréen (1 479), du sous-continent indien (567 Indiens), et du Sud-est asiatique (754 Vietnamiens) qui s'avèrent les plus inquiétants.

A la frontière de ces deux notions se trouve celle de la sédentarisation forcée, situation vécue par des irréguliers n'ayant pas choisi la France comme pays de destination et contraints d'y demeurer pour un temps plus ou moins long.

2-3-9-2-1. La France pays de transit

Les flux traversant la France

Un axe Sud-Nord :

2008 confirme que de nombreux irréguliers transitant par la France privilégient un passage par la frontière franco-italienne. Il est principalement constitué de migrants en provenance du Moyen-Orient et de la Corne de l'Afrique :

- Les immigrants irréguliers en provenance d'Afghanistan, d'Irak, d'Iran et de Palestine forment toujours un flux alarmant tant en entrée qu'en sortie de territoire.
- La pression migratoire exercée par les ressortissants de la Corne de l'Afrique (Érythréens, Soudanais, Somaliens) demeure toujours conséquente.

Un axe transversal :

- au nord : un flux en provenance du Vietnam et d'Inde cherche à rejoindre le territoire anglais par la France en passant par la Belgique.
- au sud : des clandestins venant des pays de l'Est (Russes, Ukrainiens, Moldaves) transitent par la Roumanie, la Hongrie, la Slovénie, l'Italie puis la France pour se rendre sur la péninsule ibérique.

Un rebond par les aéroports parisiens :

Les aéroports franciliens apparaissent comme des zones de rebond avant de rejoindre, par voie routière ou aérienne, d'autres pays Européens. Les Chinois sont toujours la première nationalité non admise sur l'aéroport de Roissy.

Une immigration de passage qui peut se transformer en immigration d'attente :

Désireux d'atteindre un autre pays de l'Union européenne nombreux étrangers se retrouvent bloqués en France en sortie de territoire par les services de la PAF. De population de passage, ils deviennent donc, malgré eux, une population en situation d'attente. Ce phénomène est particulièrement visible dans la zone Nord et notamment dans la poche du Calais.

2-3-9-2-2. La France pays de destination

De nombreuses nationalités rejoignent la France dans l'espoir de s'y établir à long terme. Ces « candidats à l'installation » s'appuient souvent sur la solidarité des membres de leur communauté déjà fixés sur le territoire. Ces irréguliers contribuent en outre à alimenter le marché du travail illégal.

Les flux rejoignant la France :

- Les flux maghrébins : une partie du flux global en entrée sur notre territoire concerne des illégaux en provenance du Maghreb désirant s'établir en France. La zone Sud et notamment le département des Bouches du Rhône pour les Algériens et le département des Pyrénées orientales et des Pyrénées Atlantiques pour les Marocains, est concernée par ce courant migratoire traditionnel ;

- Les flux en provenance de l'Europe de l'Est : ces flux touchent la France principalement sur les zones Est et Sud-est du fait de l'implantation de communautés tout le long de la frontière orientale ;
- les flux subsahariens : une partie des migrants en provenance d'Afrique subsaharienne (Mali, Sénégal, Guinée, Niger) franchit la frontière par le Sud (Espagne). Le vecteur aérien demeure aussi un moyen pour pénétrer sur le territoire national. Les ressortissants subsahariens représentent toujours le contingent principal de refus d'entrée sur l'aéroport d'Orly. Ainsi, sur un total de 294 non admis, 58 mesures ont été prononcées à l'encontre de Sénégalais, les plaçant ainsi en tête des nationalités ;
- Les flux en provenance d'Amérique du Sud : une grande partie des migrants en provenance d'Amérique du Sud privilégie une arrivée aérienne au Portugal et en Espagne puis une traversée terrestre de la frontière, peu après leur entrée légale dans l'espace Schengen. Ainsi, on constate que les départements de la Gironde et de la Haute Garonne semblent devenir de nouveaux pôles de fixation pour la communauté brésilienne.

2-3-9-2-3. Les DOM- COM

Les DOM-COM, dans leur ensemble, font face à des vagues migratoires irrégulières inquiétantes.

La pression migratoire sur la zone Antilles demeure le fait de Haïtiens et Dominicains essentiellement. La Guyane est confrontée à une immigration économique d'irréguliers, principalement surinamiens et brésiliens avec, en parallèle, des flux en provenance d'Haïti, de Chine, de République Dominicaine et du Guyana. La Réunion et Mayotte sont principalement concernées par un flux irrégulier comorien.

2-3-10. La lutte contre les trafics de main d'œuvre

Juridiquement consacrée par la loi n° 2005-882 du 2 août 2005¹¹, la notion de travail illégal regroupe un ensemble de fraudes majeures à l'ordre public social et économique, précisément prévues et définies par le code du travail.

Par l'action du comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI), une mobilisation accrue des services de contrôle a été opérée depuis 2005.

Les résultats obtenus en 2007 et en 2008 sont en forte progression, principalement en matière de lutte contre l'emploi d'étrangers sans titre de travail.

2-3-10-1. Présentation générale du dispositif de lutte contre le travail illégal

Au plan central, la coordination interministérielle s'appuie sur la commission nationale de lutte contre le travail illégal (CNLTI) qui rassemble tous les acteurs institutionnels et les partenaires sociaux.

Par décret du 18 avril 2008¹², a été créée une délégation nationale à la lutte contre la fraude, placée par délégation du Premier ministre auprès du ministre chargé du budget. Cette

¹¹ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000452052&fastPos=1&fastReqId=324640151&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>

¹² <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000018663877&fastPos=3&fastReqId=1522555937&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>

délégation assure le secrétariat du Comité national de lutte contre la fraude et de la Commission nationale de lutte contre le travail illégal.

La principale mission de cette délégation est de veiller à l'efficacité et à la coordination des actions menées en matière de lutte contre la fraude et le travail illégal. Elle réalise ses actions notamment en concertation avec l'office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI) et l'office central pour la répression de l'immigration irrégulière et l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST), structures de police judiciaire.

Localement, il a été créé, à titre expérimental, dans les départements ou régions, un comité local de lutte contre la fraude ou un comité local unique de lutte contre la fraude, dont la liste a été fixée par un arrêté du 6 août 2008, présidé par le préfet et composé de représentants d'organismes locaux de protection sociale et de représentants des services de l'Etat.

Les comités opérationnels de lutte contre le travail illégal (COLTI) sont quant à eux présidés par les procureurs de la République. Toutefois, dans les départements expérimentateurs du comité local unique de lutte contre la fraude, le comité opérationnel de lutte contre le travail illégal cesse ses fonctions et le comité local unique se réunit en formation restreinte sous la présidence du procureur de la République près le tribunal de grande instance du chef lieu de département, chaque fois qu'une action de contrôle ou une opération concertée entre plusieurs organismes ou services est nécessaire.

2-3-10-2. Les incriminations

En la matière, les fraudes ont en commun de violer des règles élémentaires liées à l'exercice d'une activité professionnelle indépendante, en nom propre ou en société, ainsi que celles liées à l'embauche et à l'emploi des salariés.

Elles comprennent le travail dissimulé, le marchandage, le prêt illicite de main d'œuvre, le cumul irrégulier d'emploi, la fraude aux revenus de placements et pour ce qui concerne le ministère de l'immigration, l'emploi d'un étranger démuné d'un titre de travail.

Ces infractions peuvent être commises par des entrepreneurs français ou pour certaines d'entre elles par des prestataires étrangers, établis dans un Etat membre de l'Union européenne ou dans un pays tiers. Ces infractions se constatent généralement avec d'autres délits connexes que sont la traite des êtres humains, les abus de vulnérabilité, les trafics de main-d'œuvre étrangère et les faux documents.

2-3-10-3. Les résultats globaux obtenus par les services de contrôle en 2007 et 2008

Pour l'année 2008, 16 124 personnes ont été mises en cause (PMC) pour infraction à la législation du travail contre 14 445 en 2007 soit une hausse de 11,6 % (index 93, 94 et 95 de l'état 4001 - source direction centrale de la police judiciaire (DCPJ)). Parmi elles, 5 521 étaient d'origine étrangère soit 34,2 % des mis en cause.

Ces résultats se déclinent par index de la manière suivante :

- index 93 (travail clandestin ou dissimulé) :

Pour 2008, les résultats progressent de 3,3 % par rapport à 2007 (12 370 \Rightarrow 12 774 soit + 404 personnes) mais, outre mer, chutent de 1,31 % (1 296 \Rightarrow 1 279).

Même si en 2008, en métropole, le nombre d'étrangers mis en cause progresse en volume (+109 personnes), passant de 3 489 en 2007 à 3 598 en 2008, en valeur relative leur poids dans les mis en cause régresse de 31,5 % à 30,3 %.

- index 94 (emploi d'étrangers sans titre) :

Pour cet index, la progression est la plus significative (+79,6%) et atteint 3 031 personnes mises en cause en 2008 contre 1 688 en 2007. En métropole, la part des étrangers pour cette catégorie d'infractions est en augmentation entre 2007 et 2008 (51,3 % \Rightarrow 54,2 %). Entre 2006 et 2008, le nombre d'étrangers mis en cause en métropole progresse de 150% (580 \Rightarrow 1 450). Outre mer en 2008, le nombre d'étranger mis en cause pour cet index est de 71 personnes, soit une augmentation de 129 % par rapport à 2007 (31).

Les étrangers hors UE-27 mis en cause à ce titre sont principalement de nationalité turque, chinoise, marocaine, tunisienne, algérienne, pakistanaise.

- index 95 (marchandage et prêt de main d'œuvre) :

Les résultats sont en baisse de 17,6 % en 2008 par rapport à 2007 (387 \Rightarrow 319). La part des étrangers (métropole) est également en régression de 13,5 % (126 \Rightarrow 109 personnes).

Nombre de personnes mises en cause (Métropole + Outre Mer)

	2005	2006	2007	2008	Variation 2008/2007
Index 93	9 314	10 679	12 370	12 774	+ 3,3 %
Index 94	1 074	1 218	1 688	3 031	+ 79,6 %
Index 95	ND	ND	387	319	-17,6 %

2-3-11. Les aides au retour et à la réinstallation

Les dispositifs de retour et de réinstallation ont connu une montée en charge significative au cours des dernières années et une extension du champ géographique des aides à la réinstallation.

2-3-11-1. La mise en œuvre des aides au retour

Les aides au retour, mises en œuvre en application de la circulaire du 7 décembre 2006, distinguent d'une part, l'aide au retour volontaire (ARV) et, d'autre part, l'aide au retour humanitaire (ARH), permettant à l'ANAEM de prendre en charge l'ensemble des publics qui relevaient auparavant de dispositifs de retour spécifiques (retour des migrants en transit dans le Calais, mineurs isolés, victimes des réseaux de la traite des êtres humains).

2-3-11-1-1. L'aide au retour volontaire (ARV)

Les étrangers éligibles sont les étrangers ayant fait l'objet d'un refus de séjour assorti d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF) ou d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF), dès lors qu'ils ne sont pas en rétention.

Les aides sont prises en charge par l'ANAEM.

L'organisation du retour : obtention des documents de voyage, prise en charge du billet de transport aérien et du transport secondaire à l'arrivée dans le pays de retour, prise en charge d'un excédent de bagages de 40 kg par adulte et 10 kg par enfant, acheminement vers l'aéroport de départ et, dans les pays de retour un accompagnement social pour les personnes en situation de grande précarité.

Une aide financière : 2000 € pour un adulte seul, 3500 € pour un couple, 1000 € par enfant mineur jusqu'au 3ème inclus, 500 € à partir du 4ème enfant.

Cette aide financière est versée en 3 montants fractionnés (30 % versés en France avant le départ, 50 % 6 mois après le retour et 20 % 12 mois après le retour, les sommes payables à l'étranger étant versées par l'intermédiaire des Ambassades et Consulats de France où par les représentations de l'ANAEM à l'étranger).

Les retours effectués dans le cadre de l'ARV en 2007 : 2 040 personnes (dont 358 conjoints et enfants), principalement des adultes isolés, originaires de Chine, d'Algérie, de Moldavie et de Serbie, auxquels s'ajoutent 11 personnes, ayant fait l'objet d'une invitation à quitter le territoire français (IQTF) ont quitté le territoire en 2007, soit au total, 2 051 personnes.

Pour la plupart isolés et sans enfants, ils résidaient principalement dans les départements de Paris, de la Seine Saint Denis, du Rhône, de l'Essonne et du Val de Marne.

Les retours effectués dans le cadre de l'ARV en 2008 : 2 206 personnes (dont 340 conjoints et enfants) ont bénéficié de l'ARV. Les bénéficiaires sont essentiellement des ressortissants chinois (330 personnes), algériens (240 personnes) et serbes (136 personnes).

Les principaux départements de résidence de ces bénéficiaires étaient Paris, la Seine Maritime, la Seine Saint Denis, le Val de Marne et le Rhône.

2-3-11-1-2. L'Aide au retour humanitaire (ARH)

Les étrangers éligibles sont les étrangers, y compris citoyens de l'UE, en situation de dénuement ou de grande précarité, mineurs isolés étrangers sur demande d'un magistrat ou, le cas échéant, dans le cadre d'une réunification familiale et tout étranger qui n'entre pas dans le champ d'application de l'ARV.

Les aides sont également assurés par l'ANAEM.

Outre l'organisation du retour, dont les prestations sont identiques à celles de l'ARV, il existe une aide financière de 153 € par adulte et de 46 € par enfant, portée, à titre expérimental à 300€ par adulte et à 100 € par enfant depuis le 26 novembre 2007.

Les retours effectués dans le cadre de l'ARH sont mentionnés ici pour information ; ils touchent en très grande majorité des ressortissants de l'UE, Roumains et Bulgares principalement. En 2007, 2 898 personnes, principalement originaires de Roumanie (1 693) et de Bulgarie (496) ont bénéficié des aides de l'ARH.

En 2008, 10 212 personnes, principalement originaires de Roumanie (8 245) et de Bulgarie (938 personnes) ont bénéficié de l'ARH.

2-3-11-1-3. Récapitulatif des retours réalisés

2007 :

ARV	ARH	TOTAL
2 040	2 898	4 949

2008 :

ARV	ARH	TOTAL
2 206	10 212	12 418

2-3-11-2. Les programmes d'aide à la réinstallation

Ces programmes « développement solidaire et migrations » s'inscrivent dans le cadre des orientations définies par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) le 19 juin 2006 et par le Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI).

Prioritairement tourné vers les pays d'Afrique subsaharienne et du Maghreb, il vise à " favoriser l'aboutissement d'un ensemble d'actions multilatérales, bilatérales mais aussi individuelles, portées par les diasporas ou plus généralement par les migrants résidant en France, au profit du développement dans leur pays d'origine ".

Le programme prévoit 4 axes : la promotion de l'investissement productif, la mobilisation des compétences des élites et de la diaspora, les projets de développement local et les aides à la réinsertion ou à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine.

La mise en œuvre du volet " Aides à la réinsertion ou à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine ", est assurée par l'ANAEM, qui met en œuvre les dispositifs d'aide au retour des étrangers souhaitant regagner leur pays d'origine (aide au retour volontaire, aide au retour humanitaire) et les accompagne par un appui à la création d'activités économiques génératrices de revenus.

Les crédits de cette action, dotée de 5 millions d'euros en 2008, sont gérés par l'ANAEM et complétés par un cofinancement du Fonds européen pour les réfugiés (FER) d'un montant de 1 800 000€.

Initié à partir des années 90 au Mali et au Sénégal, le champ d'application géographique de ce programme a progressivement été étendu par l'ANAEM, pour concerner actuellement les pays suivants : Arménie, Bosnie Herzégovine, Cameroun, Congo RDC, Géorgie, Guinée Conakry, Moldavie, Roumanie et Ukraine.

Les conditions d'éligibilité au programme et les aides proposées :

Le régime des aides à la réinstallation dans le cadre du codéveloppement restent fixées à ce jour par le Protocole d'accord du 23 novembre 2006 pour " la mise en œuvre de l'appui aux initiatives économiques de migrants rentrant dans leur pays d'origine dans le cadre de programmes de codéveloppement ", signé entre le Ministère des affaires étrangères, le Ministère de l'emploi et de la solidarité -Direction de la Population et des Migrations (depuis mi-2007, c'est le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire qui est cosignataire) et l'ANAEM.

Sont éligibles à ce programme, les migrants, porteurs d'un projet de réinstallation, qui :

- ont bénéficié d'une aide au retour gérée par l'ANAEM ;

Ou

- sont revenus spontanément dans leur pays depuis moins de 6 mois, après un séjour d'au moins 2 ans en France.

Dans l'ensemble des pays concernés, les aides incluent :

- Une aide d'un opérateur technique pour l'étude de faisabilité du projet le suivi de la réalisation du projet pendant un an
- Une aide financière au démarrage du projet, à hauteur de 7000 € maximum.

Cet appui peut, selon les pays, être complété par un accompagnement social et une formation professionnelle.

Dans l'ensemble des pays concernés, l'ANAEM prend en charge les aides financières au démarrage des microprojets économiques.

Ces aides financières au démarrage des projets sont versées par l'ANAEM aux opérateurs locaux chargés d'accompagner la réalisation des projets et de garantir la bonne utilisation des dépenses engagées, à l'issue de Comités de sélection des projets sur place, composés de représentants de l'ambassade de France et d'acteurs institutionnels et économiques locaux, chargés d'émettre un avis sur la pertinence des projets et le montant d'aide à attribuer .

Selon les pays, l'ANAEM prend également en charge la rémunération des opérateurs techniques ainsi que les frais d'accompagnement social et de formation professionnelle.

Les projets financés :

En 2007, 347 aides financières au démarrage de projets ont été acceptées en financement par l'ANAEM au bénéfice de migrants souhaitant créer une activité économique génératrice de revenus dans leur pays d'origine, ce qui a représenté pour l'ANAEM, un engagement financier de 1 454 643 €, auquel s'ajoutent 177 122 € au titre des prestations d'aide au montage et de suivi des projets prises en charge par l'ANAEM, soit au total la somme de 1 631 765 €.

Ces projets ont surtout concerné l'Afrique, dont le Mali, avec 153 projets validés, essentiellement dans les secteurs du commerce (37 %), et du transport (33 %), avec toutefois des projets divers, notamment: Exploitation de camion benne, espace de jeux vidéos, entreprise de construction de bâtiments, vente de produits de 1^{ère} nécessité, vente de peaux de bœuf, exploitation d'un taxi.

Le montant moyen du financement s'est élevé au Mali à 4 525 € par projet.

Au Sénégal, 28 projets ont été acceptés en financement dans les secteurs suivants : Agriculture, élevage, commerce, tourisme, nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), consultance, transport et services, pour un montant de financement moyen par l'ANAEM de 5 553 €.

S'agissant de l'Europe de l'Est, le principal pays bénéficiaire est la Roumanie, où 90 projets ont été financés, à hauteur de 3 660 € par projet dans les secteurs suivants : élevage (élevage

porcin, bovin et chevaux) mais également dans le commerce et les prestations de services dans le domaine agricole.

En 2008, 409 projets ont été validés par l'ANAEM, dont 324 hors UE représentant ainsi un engagement financier de 2 481 683 €.

Les deux principaux pays hors UE concernés sont le Mali (132 projets) et la Bosnie Herzégovine (31 projets).

Ventilation par pays des projets financés en 2007 :

PAYS	NOMBRE DE PROJETS ECONOMIQUES VALIDES en 2007
CAMEROUN	5
CONGO RDC	8
MALI	153
SENEGAL	28
TOTAL AFRIQUE	194
ARMENIE	9
BOSNIE	22
GEORGIE	16
MOLDAVIE	16
ROUMANIE	90
TOTAL EUROPE	153
TOTAL AFRIQUE+EUROPE	347
MONTANT TOTAL DES AIDES AUX PROJETS	1 454 643 €

Ventilation par pays des projets financés en 2008 :

Représentation à l'étranger	Pays	Nb de projets validés	montant total des aides attribuées aux projets (engagement financier)	montant total des aides attribuées à l'accompagnement (engagement financier)	montant total des aides à la formation (engagement financier)	Total général des aides attribuées
BUCAREST	ARMENIE	27	140 763,00 €	30 937,00 €	450,00 €	172 150,00 €
	BOSNIE	31	122 932,00 €	33 077,00 €	0,00 €	156 009,00 €
	GEORGIE	19	108 802,00 €	20 938,00 €	3 665,00 €	133 405,00 €
	MOLDAVIE	29	132 440,00 €	33 603,00 €	0,00 €	166 043,00 €
	ROUMANIE	85	310 335,00 €	97 744,00 €	546,00 €	408 625,00 €
	UKRAINE	0	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
DAKAR	*SENEGAL	55	360 500,00 €	76 785,73 €	0,00 €	437 285,73 €
BAMAKO	MALI**	132	652 207,79 €	160 813,75 €	0,00 €	813 021,54 €
	CAMEROUN	11	54 300,00 €	10 135,00 €	0,00 €	64 435,00 €
	CONGO	13	63 800,00 €	14 403,00 €	0,00 €	78 203,00 €
	GUINEE	6	41 306,00 €	7 200,00 €	0,00 €	48 506,00 €
POINTE A PITRE	HAITI	1	4 000,00 €	0,00 €	0,00 €	4 000,00 €
TOTAL		409	1 991 385,79 €	485 636,48 €	4 661,00 €	2 481 683,27 €

2-3-12. La politique de coopération avec les pays d'origine

Avec la loi sur l'immigration et l'intégration du 24 juillet 2006, la France a mis en place une nouvelle politique migratoire destinée à mieux tenir compte des réalités et des impératifs socio-économiques en France et dans les pays d'origine et de transit des migrants.

Cette politique migratoire, inscrite dans le cadre de « l'approche globale des migrations » promue par l'Union européenne, a été consacrée lors de la deuxième Conférence ministérielle euro-africaine sur la migration et le développement qui s'est tenue à Paris, le 25 novembre 2008.

Deux dispositifs permettent de favoriser tout particulièrement la migration circulaire : la mise en place de nouvelles cartes de séjour, qui ont été examinées plus haut et les accords de gestion concertée des flux migratoires et du développement solidaire.

- Parmi les nouvelles cartes de séjour, examinées ci-dessus en 2-3-4-1, il convient de souligner l'importance de l'autorisation provisoire de séjour délivrée aux étudiants étrangers, qui correspond à une demande forte dans les pays d'origine et à la prise en compte du rayonnement de la France, à travers son système d'enseignement supérieur.

- Les accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire. En 2007, un nouvel instrument juridique a été mis en place par le ministère : les accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire. Les dispositions de ces accords de gestion correspondent aux 3 volets de l'approche globale du ministère : promouvoir l'immigration professionnelle, lutter contre l'immigration clandestine et favoriser le développement du pays d'origine. Chacun de ces accords fait l'objet d'une négociation spécifique adaptée aux besoins des 2 pays signataires et au profil migratoire de chaque pays partenaire.

Deux volets des accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire concernent plus particulièrement les migrations circulaires : l'organisation de la migration légale et le développement solidaire :

La migration circulaire doit bénéficier :

- Au pays d'origine par un retour des compétences ;
- Au pays d'accueil par la définition de listes de métiers qui permettent de pallier les difficultés de recrutement des entreprises dans certains secteurs ;
- Aux migrants par un séjour légal et une couverture sociale, un droit à la formation, une possibilité d'épargne et une aide à la réinstallation ou au retour dans le pays d'origine. développement solidaire.

- L'organisation de la migration légale : ce volet des accords de gestion reprend l'ensemble des questions relatives à la circulation des personnes, à l'emploi des étudiants à l'issue de leur cursus et redonne ainsi à l'immigration professionnelle une place centrale :

- En offrant aux ressortissants du pays partenaire un régime allant au-delà du droit commun fixé par la loi du 24 juillet 2006. Des dispositions prévoient l'ouverture du marché du travail français sur la base d'une liste de métiers dits « en tension » pour lesquels les entreprises connaissent des difficultés de recrutement en France. Cette ouverture de marché tient compte des besoins conjoints et des possibilités exprimées par le pays d'origine partenaire ;
- En instituant des dispositions visant à faciliter la délivrance de nouvelles cartes de séjour (cartes « compétences et talents » ou « saisonniers ») ou à favoriser des échanges de jeunes professionnels, âgés de 18 à 35 ans, pour des séjours temporaires allant jusqu'à 18 mois.

- Le développement solidaire : ce volet s'inscrit dans un objectif de réduction de la pauvreté dans les régions d'émigration. Il répond à la demande des Etats d'origine mais aussi de la société civile. Selon les besoins exprimés par le pays d'origine partenaire, des dispositions peuvent être retenues qui prévoient de mobiliser des opérateurs, des associations et des migrants à titre individuel ou collectif, pour mettre en œuvre :

- Diverses formes d'appui au développement sectoriel (formation professionnelle, santé, ...)
- Des aides financières pour favoriser et accompagner la réinsertion économique et sociale, le développement d'activités génératrices de revenus et la création d'entreprises ;
- Des nouveaux produits d'épargne codéveloppement destinés à recevoir l'épargne de migrants qui souhaitent financer les opérations d'investissement concourant au

développement économique de leur pays d'origine (compte épargne codéveloppement, livret d'épargne pour le codéveloppement).

La négociation de ces accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire est guidée par le souci d'un bénéfice partagé pour les 2 partenaires.

4 accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire ont été ratifiés (J.O. 26/05/2009) :

- Le Congo (accord signé à Brazzaville le 25 octobre 2007) ;
- Le Bénin (accord signé à Cotonou le 28 novembre 2007) ;
- Le Sénégal (accord signé à Dakar le 23 septembre 2006 et son avenant signé à Dakar le 25 février 2008) ;
- La Tunisie (accord signé à Tunis le 28 avril 2008).

En tout, 9 accords ont été conclus (Burkina, Gabon, Ile Maurice, Cameroun, Cap-Vert).

L'élargissement du champ géographique du programme se poursuit en 2009.

3- LA DIMENSION EUROPEENNE

L'année 2008 n'a connu aucune transposition dans la législation française de directives de l'UE.

Cette année 2008 a été marquée par la présidence française de l'UE. Parmi les priorités qu'avait définies cette dernière, l'adoption du Pacte européen sur l'immigration et l'asile a été une réussite incontestable (3-1) ; une série de mesures a commencé à être mise en œuvre afin de réaliser les objectifs du Pacte (3-2).

3-1. L'adoption du Pacte européen sur l'immigration et l'asile

En adoptant au Conseil européen des 15 et 16 octobre le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, les chefs d'Etat et de gouvernement ont fait le choix fondateur d'une politique commune, transcendant tous les clivages et guidée par un esprit de solidarité entre les Etats membres et de coopération avec les pays tiers.

Désormais, l'Union européenne approchera les migrations à la lumière des cinq engagements du Pacte :

- L'immigration légale sera organisée en tenant compte des priorités, des besoins et des capacités d'accueil déterminés par chaque Etat membre et l'intégration sera favorisée ;
- La lutte contre l'immigration irrégulière sera assurée, notamment par le biais du retour dans leur pays d'origine ou vers un pays de transit, des étrangers en situation irrégulière ;
- L'efficacité des contrôles aux frontières sera renforcée ;
- Une Europe de l'asile sera édiflée ;

- Un partenariat global avec les pays d'origine et de transit favorisant les synergies entre les migrations et le développement sera créé.

3-2. La déclinaison du Pacte en une série d'actions

Dans le respect de l'équilibre entre ces différents volets, la présidence française s'est attelée à traduire le Pacte en actions concrètes et a enregistré des premiers résultats :

- Dans le domaine de la migration légale, un accord politique a été dégagé sur la directive sur les conditions d'entrée et de séjour des travailleurs hautement qualifiés. Le compromis final traduit la volonté d'une Europe à la fois attractive et soucieuse de prévenir la « fuite des cerveaux ». Par ailleurs, les travaux sur la proposition de directive introduisant un titre de séjour unique et un socle de droits pour les travailleurs des pays tiers sont suffisamment avancés pour permettre leur aboutissement rapide. L'Union européenne a ainsi démontré, pour la première fois, sa capacité à traduire dans les faits son engagement à promouvoir l'immigration de travail ;
- S'agissant de l'intégration, la troisième Conférence ministérielle, qui s'est tenue à Vichy les 3 et 4 novembre, a été l'occasion de souligner la nécessité d'une véritable politique publique dans ce domaine, sur la base d'une évaluation réaliste des actions menées jusqu'à présent. La déclaration ministérielle adoptée à cette occasion met tout particulièrement l'accent sur la promotion des valeurs européennes, l'introduction d'un parcours d'intégration avec, pour le migrant, un équilibre de droits et de devoirs, la priorité à l'intégration par l'emploi et la place particulière qui doit être accordée à l'intégration des femmes ;
- Pour ce qui est de l'immigration illégale, une position du Conseil sur la proposition de directive relative aux sanctions contre les employeurs de pays tiers en situation irrégulière a été adoptée fin décembre. Ce texte est un complément, par les mesures de lutte contre la demande de travail clandestin qu'il prévoit, d'une politique d'éloignement plus efficace qu'a mis en place l'adoption de la directive « retour » ;
- En matière de contrôle aux frontières extérieures, l'accord intervenu avec le Parlement européen sur la modification des instructions consulaires communes permet de faire un pas décisif sur la voie du déploiement du système d'information sur les visas (VIS). Ce déploiement est indispensable à la généralisation des visas biométriques qui fait partie des objectifs du Pacte. Afin de mobiliser toutes les énergies, il a été décidé de créer un groupe des « amis du VIS ». Les travaux sur la refonte du Code communautaire ont été en grande partie finalisés ;
- La conférence ministérielle organisée à Paris, les 8 et 9 septembre, en présence des représentants de la société civile, a donné le coup d'envoi à la nouvelle étape dans la construction d'une Europe de l'asile. Les débats ont permis de constater une vision commune du futur régime européen commun fondée sur un niveau accru de protection et un esprit de solidarité renouvelé. Ce nouvel élan permet d'envisager un examen fructueux des propositions législatives récemment présentées par la Commission. A Paris, il a notamment été décidé d'accélérer la création du Bureau européen d'Appui, qui doit faire l'objet d'une proposition de la Commission au tout début de l'année 2009. Autre témoignage de solidarité, l'Union a décidé, le 27 novembre, à l'issue d'une mission conjointe de la Commission et des Etats membres en Syrie et en Jordanie, d'accueillir jusqu'à 10 000 réfugiés irakiens environ, sur la base du volontariat ;

- Quant au partenariat avec les pays d'origine et de transit des migrants, il a été au cœur de la deuxième conférence euro-africaine sur la migration et le développement qui a accueilli, le 25 novembre à Paris, plus de quatre-vingts délégations et a vu l'adoption, à l'unanimité, de conclusions ambitieuses comportant 104 mesures opérationnelles. Les débats ont révélé un large soutien, au Nord comme au Sud, à une immigration choisie et concertée. Le programme de coopération triennal approuvé par les ministres, qui recense toutes les actions susceptibles d'être entreprises dans les trois volets de l'Approche globale des migrations, donnera une tournure concrète au processus engagé, en juillet 2006, à Rabat. Le bilan de sa mise en œuvre sera à l'ordre du jour d'une nouvelle conférence que le Sénégal organisera en 2012. Ce rendez vous témoigne, s'il en était besoin, de la pertinence et de l'exemplarité unanimement reconnues de ce cadre de concertation entre pays d'origine, de transit et de destination des migrants.

De façon plus générale, la présidence a poursuivi, en étroite association avec la Commission, la mise en œuvre des instruments de l'Approche globale des migrations (partenariats pour la mobilité en particulier).

ANNEXES

ANNEXE 1 : Liste des nationalités de la zone de solidarité prioritaire

Nationalité
AFGHANE
ALGERIENNE
MAROCAINE
TUNISIENNE
(BISSAO) GUINEENNE
ANGOLAISE
BENINOISE
BURKINABE
BURUNDAISE
CAMEROUNAISE
CAPVERDIENNE
CENTRAFRICAINE
COMORIENNE
CONGOLAISE
DE ST THOMAS ET PRINCE
DJIBOUTIENNE
EQUATO-GUINEENNE
ERYTHREENNE
ETHIOPIENNE
EX-ZAIROIS
GABONAISE
GAMBIENNE
GHANEENNE
GUINEENNE
IVOIRIENNE
KENYANNE
LIBERIENNE
MALGACHE
MALIENNE
MAURITANIENNE
MOZAMBICAINE
NAMIBIENNE
NIGERIANE
NIGERIENNE
UGANDAISE
RWANDAISE
SENEGALAISE
SIERRA-LEONAISE
SOUDANAISE
SUD AFRICAINE
TANZANIENNE
TCHADIENNE
TOGOLAISE
ZIMBABWEENNE
CAMBODGIENNE

LAOTIENNE
VIETNAMIENNE
CUBAINE
DOMINICAINE
HAITIENNE
SURINAMIENNE
LIBANAISE
PALESTINIENNE
YEMENITE
NI-VANUATUANE

ANNEXE 2 : Acquisition de la nationalité française

Y compris les effets collectifs

Années	Décrets	Déclarations	TOTAL
2003	77 102	30 922	108 024
2004	99 368	34 440	133 808
2005	101 785	21 527	123 312
2006	87 878	29 276	117 154
2007	69 831	30 989	100 820
2008	91 918	16 213	108 131

Non compris les effets collectifs

Années	Décrets	Déclarations	TOTAL
2003	51 401	29 609	81 010
2004	66 375	33 132	99 507
2005	68 784	20 715	89 499
2006	59 569	28 175	87 744
2007	47 318	29 867	77 185
2008	63 042	15 585	78 627

Tableau des 15 premières nationalités - acquisitions par décret 2008

(non compris les effets collectifs)

Rang	Nationalité	NAT Hommes	NAT Femmes	Total NAT	REI Hommes	REI Femmes	Total REI	Total	Total avec effets collectifs	Rang
1	Maroc	7 022	6 628	13 650	11	13	24	13 674	20 352	1
2	Algérie	2 815	3 455	6 270	2 934	3 235	6 169	12 439	15933	2
3	Tunisie	2 371	2 058	4 429	1	6	7	4 436	6628	3
4	Turquie	1 665	1 666	3 331		2	2	3 333	5660	4
5	Portugal	1 259	1 409	2 668	1		1	2 669	3211	6
6	Russie	966	1 222	2 188			0	2 188	3214	5
7	Serbie	973	964	1 937			0	1 937	3016	7
8	Congo	619	830	1 449	86	98	184	1 633	2621	8
9	Sénégal	416	570	986	160	132	292	1 278	2080	9
10	Haïti	448	673	1 121			0	1 121	1975	10
11	Côte d'Ivoire	353	567	920	80	94	174	1 094	1653	12
12	Cameroun	427	625	1 052			0	1 052	1482	13
13	Sri Lanka	514	390	904			0	904	1371	14
14	Congo (Rép. démocratique)	379	515	894		1	1	895	1707	11
15	Liban	539	250	789			0	789	1022	16

Tableau des 15 premières nationalités par déclaration en 2008

(non compris les effets collectifs)

Rang	Nationalité	Hommes	Femmes	Total	Total avec effets collectifs	Rang
1	Algérie	1 843	1 579	3422	3 447	1
2	Maroc	1 193	1 087	2280	2335	2
3	Portugal	524	408	932	940	3
4	Tunisie	643	283	926	928	4
5	Turquie	317	127	444	450	6
6	Madagascar	113	330	443	485	5
7	Sénégal	151	184	335	358	7
8	Allemagne	114	191	305	305	10
9	Etats-Unis	113	180	293	300	11
10	Côte d'Ivoire	109	178	287	313	9
11	Italie	172	100	272	273	13
12	Cameroun	71	197	268	327	8
13	Russie	17	233	250	291	12
14	Suisse	123	101	224	230	14
15	Espagne	86	115	201	201	17

ANNEXES 3 : Mesures récentes prises afin d'assurer une meilleure intégration des immigrés dans la société française

ANNEXE 3-1

<p style="text-align: center;">L'évaluation préalable du niveau de connaissance de la langue française et des valeurs de la République des candidats à la venue en France au titre du regroupement familial</p>
--

★ **Depuis le 1^{er} Décembre 2008**, afin de mieux réussir le parcours d'intégration, le membre de famille qui demande à rejoindre la France bénéficie, dans son pays de résidence, d'une **évaluation de son degré de connaissance de la langue française et des valeurs de la République**

Si le besoin en est établi, il suit une formation gratuite d'une durée maximale de deux mois avant la délivrance de son visa. La délivrance du visa par l'autorité diplomatique ou consulaire est subordonnée au constat du suivi effectif de la formation prescrite. Mais la délivrance du visa ne dépend pas des résultats à un examen.

★ L'OFII est responsable de ce dispositif, en relation étroite avec la représentation française dans le pays d'origine.

Les publics concernés sont :

- les ressortissants étrangers âgés de plus de 16 ans et de moins de 65 ans pour lesquels le regroupement familial est sollicité ;
- les conjoints de Français âgés de moins de 65 ans sollicitant le visa.

Sont dispensées de formations, au français et/ou aux valeurs de la République les personnes suivantes :

- celles qui ont déjà acquis les compétences requises par une scolarité d'au moins trois ans dispensée en langue française à l'étranger ou d'un an d'études supérieures en France ;
- celles qui résident dans un pays dans lequel le suivi de ces formations est rendu difficile, voire impossible en raison de troubles majeurs (guerre, catastrophe naturelle, ...);
- celles pour qui le suivi d'une formation entraîne des contraintes incompatibles avec leurs capacités physiques ou financières, ou avec leurs obligations professionnelles.

Ce dispositif a été introduit par la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007, relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile et mis en place par le décret n° 2008-1115 du 30 octobre 2008.

<p>Entre début décembre 2008 et avril 2009, le dispositif a d'ores et déjà été mis en place dans six pays : Maroc, Sénégal, Tunisie, Turquie, Mali et Canada. Pour l'année 2009, il est prévu au total environ 32 000 évaluations initiales de langue française et de connaissance des valeurs de la République et 12 000 formations consécutives à ces évaluations.</p>

ANNEXE 3-2

Le bilan de compétences

La loi du 20 novembre 2007 a rendu obligatoire le suivi d'un bilan de compétences professionnelles, pour tout signataire du contrat d'accueil et d'intégration, sauf exceptions très limitées si la personne est déjà pourvue d'un emploi ou en instance de l'être. Le bilan est adapté aux besoins et aux capacités de la personne.

Les premiers bilans ont été réalisés à compter de février 2009.

Organisé par l'OFII, **le bilan de compétences professionnelles vise à permettre aux étrangers qui arrivent en France pour y séjourner durablement de connaître et de valoriser leurs expériences passées, leurs compétences professionnelles ou leurs savoir-faire dans une recherche d'emploi.** Le bilan est effectué avant la fin du contrat d'accueil et d'intégration, dès lors que la personne a acquis une connaissance suffisante de la langue française pour en tirer tout le bénéfice.

★ Une expérimentation, mise en œuvre par deux prestataires sélectionnés par appel d'offres lancé par l'ANAEM en relation étroite avec le Pôle Emploi (ex-ANPE), s'est déroulée entre mi-novembre 2007 et fin avril 2008, dans 4 départements : Paris, Alpes Maritimes, Puy de Dôme, Allier. Elle a porté sur plus de 300 bilans. Elle a permis de développer la collaboration entre l'ANAEM/OFII et le Pôle Emploi au niveau local. Ce partenariat est nécessaire pour assurer ensuite un suivi personnalisé du bénéficiaire du bilan.

Le décret n° 2008-1115 du 30 octobre 2008, précise les modalités d'organisation du bilan et le contenu des échanges d'informations entre l'ANAEM/OFII et le Pôle Emploi, par convention passée entre les deux organismes, afin de faciliter réellement l'accès à l'emploi des étrangers bénéficiaires du bilan de compétences.

★ Suite à cette expérimentation, afin de mettre en place la généralisation du bilan sur l'ensemble du territoire national, l'ANAEM/OFII a organisé en fin d'année 2008 une consultation des prestataires en application du Code des Marchés publics. 33 entreprises ont été retenues courant décembre pour couvrir les 33 lots géographiques retenus (métropole et DOM).

Pour l'année 2009, 60 000 des 100 000 signataires prévus du contrat d'accueil et d'intégration, pourraient être éligibles au bilan de compétences.

Les premiers entretiens avec les signataires du contrat d'accueil et d'intégration en vue du bilan de compétences se sont déroulés courant février.

ANNEXE 3-3

Le contrat d'accueil et d'intégration pour la famille

La loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile a créé **un contrat d'accueil et d'intégration spécifique pour la famille, en faveur des bénéficiaires du regroupement familial, dès lors qu'ils ont des enfants**. Sa mise en œuvre est organisée par le décret n° 2008-1115 du 30 octobre 2008.

Les premiers contrats d'accueil et d'intégration pour la famille seront signés à compter de juin 2009.

Ce contrat est signé avec l'Etat par les deux parents, celui qui est déjà présent en France et celui qui arrive de son pays d'origine. Il comporte **une formation sur les droits et devoirs des parents en France**, en particulier ceux concernant l'obligation scolaire.

Le contenu du contrat d'accueil et d'intégration pour la famille et les conséquences de son non-respect

Ce contrat complète le contrat d'accueil et d'intégration. Il est destiné à aider les parents à assumer leurs responsabilités dans la société française, pour que leurs enfants puissent eux-mêmes s'épanouir dans celle-ci.

Les signataires s'engagent à :

- participer à la journée de formation "Droits et devoirs des parents" ;
- veiller au respect de l'obligation scolaire pour leurs enfants de 6 à 16 ans.

Dès lors que le parent et, le cas échéant, son conjoint en France auront été absents de la formation sans motif légitime et n'auront pas donné suite à des relances de l'OFII, celui-ci en informera le Préfet qui en appréciera alors les conséquences éventuelles sur le renouvellement du premier titre de séjour du conjoint rejoignant.

En outre, s'il l'estime justifié, par exemple s'il constate une défaillance parentale, le Préfet pourra en informer le Président du Conseil général qui appréciera s'il y a lieu d'envisager une mesure de protection dont il a la responsabilité, ou la mise en œuvre du contrat de responsabilité parentale prévu par l'article L. 222-4-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

Les thématiques abordées dans la formation « Droits et devoirs des parents »

4 thématiques principales seront abordées lors de la formation :

- ★ l'égalité entre les hommes et les femmes ;
- ★ l'exercice de l'autorité parentale ;
- ★ les droits des enfants ;
- ★ la scolarité des enfants.

Le volet égalité entre les hommes et les femmes met l'accent sur :

- les principaux textes et dates qui concernent l'égalité entre les femmes et les hommes ;

- l'égalité des hommes et des femmes dans les différents domaines : l'activité professionnelle, la rémunération, l'autorité parentale, le mariage, la vie politique, ... ;
- l'interdiction de certaines pratiques : la polygamie, les violences.

Le volet exercice de l'autorité parentale met l'accent sur :

- l'autorité parentale, assurée également par le père et la mère ;
- les droits et devoirs des parents ayant pour finalité l'intérêt de l'enfant et son développement ;
- les prestations sociales et l'autorité parentale, le contrat de responsabilité parentale.

Le volet droits des enfants met l'accent sur :

- la Convention internationale des droits de l'enfant ;
- la protection de l'enfance ;
- le respect du corps humain : l'interdiction des violences (mutilations sexuelles ou mariages forcés).

Le volet scolarité des enfants met l'accent sur :

- l'obligation scolaire, le contrôle du travail scolaire et de l'assiduité des enfants ;
- les prestations familiales et l'obligation scolaire ;
- les liens parents-école ;
- ce que les parents doivent faire quand leur enfant est absent de l'école ;
- le respect de la laïcité à l'école ;
- les dispositifs d'aides et d'appui aux parents et aux élèves.

Sur une année pleine, il est prévu de signer environ 2 500 contrats d'accueil et d'intégration pour la famille.