



RAPPORT ANNUEL 2012

SUR LA POLITIQUE D'IMMIGRATION ET D'ASILE EN FRANCE

Point de contact français du Réseau européen des migrations

Mai 2013

Le réseau européen des migrations a été institué par la Décision du Conseil 2008/381/CE et est soutenu financièrement par l'Union européenne

PRÉSENTATION DU POINT DE CONTACT FRANÇAIS

Le Point de contact français :

En France, le Point de contact national (PCN) du Réseau européen des migrations (REM) est le Secrétaire général à l'immigration et à l'intégration du ministère de l'Intérieur.

Le Point de contact est rattaché au Département des statistiques, des études et de la documentation, ce qui facilite l'accès rapide aux statistiques et aux données chiffrées, nécessaires à l'élaboration des différents travaux du REM.

• Contacts

- **Marie-Hélène AMIEL** : marie-helene.amiel@immigration-integration.gouv.fr
Chef du Département des statistiques, des études et de la documentation
- **Raymond PRATS** : raymond.prats@immigration-integration.gouv.fr
Adjoint au chef de département
- **Ophélie TARDIEU** : ophelie.tardieu@immigration-integration.gouv.fr
Responsable du Point de contact national pour la France
- **Caroline MULLER** : caroline.muller@immigration-integration.gouv.fr
Chargée de mission au sein du Réseau européen des migrations
- **Anne-Cécile JARASSE** : anne-cecile.jarasse@immigration-integration.gouv.fr
Chargée de mission au sein du Réseau européen des migrations

• Adresse

Point de contact national du Réseau européen des migrations
Département des statistiques, des études et de la documentation
Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration
Ministère de l'Intérieur
Place Beauvau
75800 Paris Cedex 08

• Sites internet

- Site officiel du REM en anglais : <http://emn.europa.eu>
- Site du Point de contact français du REM : <http://www.interieur.gouv.fr/Le-secretariat-general-a-l-immigration-et-a-l-integration-SGII/Europe-et-international/Le-reseau-europeen-des-migrations-REM>

LISTE DES ACRONYMES

- AGDREF : Application Informatisée utilisée pour la Délivrance des titres de séjour
- ARH : Aide au Retour Humanitaire
- ARV : Aide au Retour Volontaire
- BAD : Banque Africaine de Développement
- CAI : Contrat d'Accueil et d'Intégration
- CEF : Centre pour les Études en France
- CESEDA : Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
- DCPAF : Direction Centrale de la Police aux Frontières
- DELF : Diplôme d'Études en Langue Française
- DILF : Diplôme Initial de Langue Française
- DIRECCTE : Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi
- EASO : European Asylum Support Office
- FAD : Fonds International pour le Développement de l'Agriculture
- FLI : Français Langue d'Intégration
- HCR : Haut Commissariat aux Réfugiés
- MNA : Mineur Non Accompagné
- OCRIEST : Office Central pour la Répression de l'Immigration irrégulière et de l'Emploi d'étrangers Sans Titre
- OCRTEH : Office Central pour la Répression de la Traite des Êtres Humains
- OFII : Office Français de l'Immigration et de l'Intégration
- OFPRA : Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides
- PARAFE : Passage Automatisé Rapide Aux Frontières Extérieures
- PPM : Partenariat Pour la Mobilité
- RABITS : Rapid Border Intervention TeamS
- RMV : Réseau Mondial Visa
- TEH : Traite des Etres Humains
- UCOLTEM : Unité de Coordination Opérationnelle de la Lutte contre le Trafic et l'Exploitation des Migrants
- VIS : Système d'Information des Visas
- VLS-TS : Visa de Long séjour valant Titre de Séjour

TABLE DES MATIERES

PRÉSENTATION DU POINT DE CONTACT FRANÇAIS.....	2
LISTE DES ACRONYMES	3
SYNTHESE.....	5
1. INTRODUCTION.....	6
1.1 Le cadre politique et institutionnel	6
2. VUE D'ENSEMBLE SUR LES GRANDES LIGNES DE LA POLITIQUE D'IMMIGRATION	7
2.1 Les changements politiques en 2012	7
2.2 Les grandes lignes de la politique concernant l'immigration	7
3. L'IMMIGRATION LÉGALE	10
3.1 L'immigration économique	10
3.2 L'immigration familiale	13
3.3 Les étudiants	13
3.4 Autres mesures concernant l'immigration légale.....	15
3.5 L'intégration	15
3.6 La citoyenneté et les naturalisations	19
3.7 Les visas et le contrôle des frontières	20
4. L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE ET LA POLITIQUE DES RETOURS	25
4.1. La lutte contre l'immigration irrégulière	25
4.2 Les programmes de retour.....	25
5. LA PROTECTION INTERNATIONALE.....	26
5.1 Le régime d'asile européen commun (Common European Asylum System).....	26
5.2 Le Bureau européen d'appui en matière d'asile (European Asylum Support Office : EASO).....	27
5.3 La solidarité intra-UE.....	28
5.4 Coopération avec les pays tiers (y compris les opérations de réinstallation).....	28
6. LES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS ET LES AUTRES GROUPES VULNÉRABLES	29
6.1 Les mineurs non accompagnés	29
6.2 Autres groupes d'étrangers vulnérables	30
7. LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS	30
8. LE DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE.....	33
8.1 Les accords de gestion concertée des flux migratoires	33
8.2 Les partenariats pour la mobilité.....	35
9. L'APPLICATION DE LA LÉGISLATION DE L'UE.....	37

SYNTHESE

L'année 2012 confirme les tendances récentes de l'immigration extracommunautaire. La composante familiale représente la part la plus importante des flux d'entrée en France, avec 45 % environ en 2012.

Les étudiants ont vu leur nombre et leur proportion, dans ces flux, augmenter au cours des dernières années. Quoiqu'en légère diminution en 2012, ils représentent 30 % environ des entrées extracommunautaires en France.

L'immigration professionnelle, après une notable progression en 2008, a légèrement décliné depuis, du fait notamment des difficultés économiques que connaît la France, et plus généralement les pays de l'OCDE, depuis cette date. Elle représente en 2012 9 % des entrées en France (en 2007, elle n'en représentait que 7 %).

Le gouvernement a la volonté d'inscrire l'immigration, notamment professionnelle, dans la politique plus générale d'attractivité du territoire national et des capacités d'accueil de la société française. La politique d'immigration participe à cet égard à la mise en œuvre du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, adopté le 6 novembre 2012 en accueillant les talents étrangers et les professionnels qui contribuent au dynamisme de l'économie française.

Le gouvernement entend mener, dans ce contexte, une politique fondée sur la maîtrise des flux migratoires et sur l'amélioration des dispositifs d'accueil et d'intégration des étrangers admis à séjourner en France.

En matière d'asile, la France appuie fermement la création d'un espace commun de protection qui doit déboucher à court terme sur un véritable régime d'asile européen commun. L'objectif de rapprochement des législations et des pratiques des États membres, tout en assurant un haut niveau de protection, est en effet au cœur de la construction d'une Europe de l'asile. La position française a été réaffirmée à plusieurs reprises lors des conseils justice et affaires intérieures (JAI).

La lutte contre l'immigration irrégulière, et tout particulièrement contre les filières qui exploitent la précarité des personnes souhaitant s'établir sur notre territoire, est une priorité gouvernementale. Du fait de sa multiplicité et de sa complexité, elle exige une approche globale des migrations, dans un partenariat entre les États membres de l'espace Schengen, de l'Union européenne et les principaux pays d'origine et de transit, une coordination des acteurs et une centralisation du renseignement opérationnel.

Enfin, le volet international de la politique menée en matière d'immigration est important. L'efficacité des politiques de maîtrise des flux est d'autant plus grande que les pays sources ou de transit des flux y sont associés. Après avoir trouvé sa première application concrète dans l'accord signé le 23 septembre 2006 avec le Sénégal, le concept de gestion concertée des flux migratoires s'est imposé au point que les accords qui en découlent constituent aujourd'hui des instruments à part entière de la politique migratoire de la France et sont devenus peu à peu une référence internationale.

1. INTRODUCTION

Ce rapport présente la situation des structures et de la politique concernant l'immigration et l'asile telle qu'elle existe en décembre 2012. Pour ce faire, il a été nécessaire de présenter ces éléments en remontant parfois dans le temps, afin de rappeler le contexte et de faciliter la compréhension.

Méthodologie

Les données chiffrées sont les dernières disponibles. Il convient de souligner qu'il ne s'agit pas de données définitives, notamment en matière de délivrance des premiers titres de séjour.

Ces données proviennent directement du Secrétariat général à l'immigration et l'intégration ainsi que des organismes chargés de la conduite de la politique française, comme l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ou encore de la direction générale de la police nationale, notamment la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF). Elles viennent par ailleurs de l'application informatisée utilisée pour la délivrance des titres de séjour (AGDREF).

Définitions

Les termes utilisés dans ce rapport correspondent à la terminologie officielle des services gouvernementaux français.

1.1 Le cadre politique et institutionnel

Les structures gouvernementales et les acteurs institutionnels n'ont pas été modifiés en 2012. Il convient en conséquence de se reporter au rapport politique 2011.

Il faut toutefois relever que la politique de développement solidaire, en vertu du décret n° 2012-771 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur, ne figure plus dans ses attributions. Elle relève du ministre chargé des affaires étrangères.

Au titre des attributions du ministre de l'intérieur relatives à l'immigration, à l'intégration et à l'asile, le décret indique que le ministre de l'intérieur prépare et met en œuvre la politique du gouvernement en matière d'entrée, de séjour et d'exercice d'une activité professionnelle en France des ressortissants étrangers, de lutte contre l'immigration illégale et la fraude documentaire intéressant les ressortissants étrangers, d'asile et d'intégration des populations immigrées.

Il est chargé, en liaison avec le ministre chargé du travail, de la lutte contre le travail illégal des étrangers. Il est responsable, conjointement avec le ministre des affaires étrangères, de la politique d'attribution des visas.

Il est compétent, dans le respect des attributions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, en matière d'exercice du droit d'asile et de protection subsidiaire et de prise en charge sociale des personnes intéressées.

Il a la charge des naturalisations et de l'enregistrement des déclarations de nationalité à raison du mariage. Il est associé à l'exercice, par le garde des sceaux, ministre de la justice, de ses attributions en matière de déclaration de nationalité et de délivrance des certificats de nationalité française.

2. VUE D'ENSEMBLE SUR LES GRANDES LIGNES DE LA POLITIQUE D'IMMIGRATION

2.1 Les changements politiques en 2012

Le président de la République, François Hollande, élu lors des élections des 22 avril et 6 mai 2012, a nommé, le 16 mai 2012, les membres du nouveau Gouvernement sur la proposition du Premier ministre, Jean-Marc Ayrault. Manuel Valls est ministre de l'intérieur.

L'immigration, l'asile et l'intégration restent, comme précédemment, sous la responsabilité du ministre de l'intérieur, hormis le développement solidaire, comme cela vient d'être mentionné ci-dessus.

2.2 Les grandes lignes de la politique concernant l'immigration

2-2-1 Les principes

Quatre principes guident l'action publique:

- l'optimisation de la contribution des immigrants à la société française et à la croissance économique;
- la pleine insertion de la France dans le mouvement mondial d'attractivité des talents, vecteur de rayonnement de l'enseignement supérieur, de la recherche et des entreprises;
- la consolidation du modèle social français ;
- la lutte contre l'immigration irrégulière.

Le Président de la République s'est engagé à ce que soit tenu un débat parlementaire consacré à l'immigration à caractère économique. Ce débat parlementaire, tenu au printemps 2013, participe à la mise en œuvre du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, adopté le 6 novembre 2012. Le pacte prévoit notamment de renforcer l'attractivité de la France en « *accueillant les talents étrangers et les visiteurs professionnels qui contribuent au dynamisme et au rayonnement de l'économie française* ». La thématique de la coopération universitaire et scientifique est également abordée, dans la mesure où elle contribue à accroître l'attrait de notre pays. Le débat a ainsi pour objet de souligner les grandes lignes directrices de l'action publique dans ces domaines.

La volonté du gouvernement est de faire en sorte que les orientations relatives à l'immigration professionnelle soient appréhendées objectivement et sereinement.

2-2-2 Développements politiques, législatifs et réglementaires en 2012

Le gouvernement entend mener, dans le cadre des principes définis ci-dessus, une politique fondée sur la maîtrise des flux migratoires et sur l'amélioration des dispositifs d'accueil et d'intégration des étrangers admis à séjourner en France.

➤ L'accueil des étrangers en préfecture

Afin d'améliorer l'accueil des ressortissants étrangers en préfecture et de faciliter le travail des agents des services des étrangers, une réforme procédurale a été mise en place. Elle s'est traduite par la publication de plusieurs outils à destination des préfectures. Tout d'abord, la

circulaire du 5 janvier 2012 relative aux conditions de délivrance et aux durées de validité des récépissés et des titres de séjour. Ce texte fixe la conduite à tenir pour les principes généraux relatifs aux titres de séjour (temporaires et définitifs). Il permet la délivrance de récépissé d'une durée de 4 mois (contre 3 auparavant) lorsque le dossier présente une complexité qui le justifie. Par ailleurs, il harmonise le fait générateur de date de début de validité des titres de séjour.

Par la suite, la circulaire du 4 décembre 2012 relative à l'amélioration de l'accueil des étrangers en préfecture établit une feuille de route détaillée, fixe des indicateurs de mesures de la qualité et préconise les bonnes pratiques à mettre en œuvre.

Enfin, une mission de suivi de l'accueil des étrangers en préfecture a été mise en place au ministère de l'intérieur afin de conduire ce projet dans la durée.

➤ **L'admission exceptionnelle au séjour**

Faisant suite à des mouvements sociaux et syndicaux de sans-papiers intervenus ces dernières années, le Gouvernement, s'il a écarté les revendications de régularisations collectives, a toutefois souhaité clarifier davantage les éléments d'appréciation des règles de droit afin d'harmoniser, sur la base de critères objectifs, le traitement de ce type de dossiers. Ainsi, la circulaire du 28 novembre 2012 relative à l'admission au séjour des étrangers en situation irrégulière est venue expliciter les dispositions du CESEDA (7° de l'article L. 313-11, articles L. 313-14 et L. 313-15). Cette circulaire se substitue aux instructions précédentes et vise à apporter davantage de sécurité juridique et procédurale au traitement des demandes d'admission exceptionnelle au séjour : années de présence sur le territoire, attaches familiales, scolarisation des enfants, situation par rapport au travail seront ainsi prises en compte. Cela permettra, comme l'a indiqué le ministre de l'intérieur, « de réduire la part d'incertitude » sans « augmenter le nombre de régularisations ».

➤ **Les étudiants étrangers**

Les débats provoqués par la circulaire du 31 mai 2011 relative à la maîtrise de l'immigration professionnelle, qui établissait notamment des conditions restrictives à l'entrée des étudiants étrangers présents en France sur le marché du travail, ont conduit le précédent gouvernement à prendre une circulaire complémentaire plus souple le 12 janvier 2012.

Après l'élection présidentielle, ces dispositifs ont finalement été abrogés par la circulaire du 31 mai 2012 relative à l'accès au marché du travail des diplômés étrangers, qui vise à assouplir les principes régissant l'accès au marché du travail des diplômés étrangers en rappelant l'importance stratégique de ce public pour l'attractivité de la France.

➤ **La fermeté contre l'immigration irrégulière et la réforme de la rétention :**

- Le cadre fixé à la politique du gouvernement en matière d'immigration est notamment de « mener une politique ferme et responsable, fondée sur la maîtrise des flux migratoires, dans le respect de nos engagements et de nos principes ». La lutte contre l'immigration irrégulière est affirmée dans ce cadre comme une priorité qui doit se traduire notamment par une action soutenue contre les filières d'immigration clandestine.
- Une loi en date du 31 décembre 2012 est venue modifier les modalités de retenue de l'étranger en situation irrégulière et le délit d'aide au séjour irrégulier pour en

exclure les actions humanitaires et désintéressées. Il s'agit de la loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 relative à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées.

La loi institue la retenue pour vérification du droit au séjour d'un étranger. D'une durée maximum de 16 heures, cette retenue est placée sous le contrôle du procureur de la République - qui peut y mettre fin à tout moment -, et est assortie de garanties : droit à l'interprète, à l'avocat, au médecin et à l'aide juridictionnelle. En outre, l'étranger a le droit d'avertir ou de faire avertir les autorités consulaires de son pays et de prévenir à tout moment sa famille et toute personne de son choix.

Le délit de séjour irrégulier est supprimé mais la loi incrimine l'étranger qui, faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion, d'une mesure de reconduite à la frontière, d'une obligation de quitter le territoire français ou d'une interdiction judiciaire du territoire, se maintient irrégulièrement sur le territoire français sans motif légitime, après avoir fait l'objet d'une mesure régulière de placement en rétention ou d'assignation à résidence ayant pris fin sans qu'il ait pu être procédé à son éloignement.

La loi réduit le champ du délit d'aide à l'entrée et au séjour irréguliers. D'une part, elle exclut de ce délit la famille du conjoint de l'étranger (ascendants, descendants, frères et sœurs) et celle de la personne vivant maritalement avec elle. D'autre part, elle supprime le « délit de solidarité », puisqu'elle indique qu'il n'y a pas de délit lorsque l'acte reproché à la personne physique ou morale n'a donné lieu à aucune contrepartie directe ou indirecte et consistait à fournir des conseils juridiques ou des prestations de restauration, d'hébergement ou de soins médicaux destinées à assurer des conditions de vie dignes et décentes à l'étranger, ou bien toute autre aide visant à préserver la dignité ou l'intégrité physique de celui-ci.

La substitution de la retenue à la garde à vue a été, quant à elle, rendue nécessaire par les décisions de la Cour de justice de l'Union européenne en 2011 et de la Cour de cassation en 2012 qui ont jugé incompatibles avec la directive européenne du 16 décembre 2008, dite « directive retour », les peines d'emprisonnement qui servent de fondement au placement en garde à vue d'un étranger présumé en situation irrégulière.

La rétention des familles a fait l'objet de la circulaire du 6 juillet 2012, qui rappelle aux préfetures que l'éloignement des familles composées d'enfants mineurs suppose, prioritairement, la mise en œuvre de l'assignation à résidence, la rétention administrative n'étant envisageable qu'en ultime recours, dans les cas de fuite d'un membre de la famille, de refus d'embarquement ou de non-respect de l'assignation à résidence.

Le premier bilan de l'application de cette circulaire réalisé trois mois après son entrée en vigueur montre que 117 familles avaient été placées sous le régime de l'assignation à résidence ; seules 3 familles ayant été placées en centre de rétention.

3. L'IMMIGRATION LÉGALE

3.1 L'immigration économique

3-1-1. L'immigration professionnelle est aujourd'hui encadrée par des dispositifs nombreux et relativement sophistiqués, destinés à répondre à des besoins hétérogènes et peu anticipés. Cette approche pragmatique et non systémique présente des avantages mais aussi des limites. Comme le montrent les développements du présent rapport, le régime de l'immigration professionnelle est segmenté en plusieurs rubriques, qui connaissent des succès divers.

En 2012, les 17 300 premiers titres de séjour de longue durée délivrés pour motif économique (chiffres non encore définitifs) représentent 9 % de l'ensemble des premiers titres de séjour. En 2006, ce pourcentage était de 6 %. En 2008, année du pic de l'immigration professionnelle avec un doublement des titres délivrés par rapport à l'année précédente (21 352 contre 11 352), ce pourcentage frôlait les 12 %. Dès l'année suivante, il revenait au palier des 10 % et a continué à décliner depuis lors.

L'immigration professionnelle la plus importante au plan quantitatif est l'immigration non pérenne : au 31 décembre 2011, le nombre de titres saisonniers ou de travailleurs temporaires s'élevait en stock à 6 000. Quant aux autorisations provisoires de travail qui visent un séjour et une période d'activité inférieure à trois mois, leur nombre s'élève à environ 40 000 chaque année, les professions artistiques et le mannequinat étant les premiers concernés.

Autre modalité également appréciée des entreprises : la possibilité de recruter directement un salarié étranger qui, après avoir suivi un cursus universitaire en France, peut faire valoir un diplôme français. En 2012, presque 40 % des nouveaux salariés étrangers avaient auparavant un titre de séjour en qualité d'étudiant (7 485 sur 19 485). Cette proportion est globalement vérifiée pour les années précédentes.

De même, la carte "salarié en mission" correspond aux attentes des entreprises internationales qui désirent un support juridique pour faciliter la mobilité internationale de leurs salariés. Il en a été délivré 2 199 en 2012 soit 14 % de l'ensemble des titres salariés.

Enfin, les étrangers employés en situation irrégulière et qui ont pu être régularisés par le travail, en application de l'article 40 de la loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, ont été 3 167 en 2011, soit 11 % de l'ensemble.

On constate, en revanche, un certain échec de la carte « compétences et talents », malgré tous les efforts de promotion entrepris. Ce titre triennal délivré sur un simple projet n'a été remis depuis sa création en 2006 et jusqu'au 31 décembre 2012 qu'à environ 1 360 étrangers au total, dont 200 en 2012 (chiffre 2012 non définitif).

Face aux allégations de concurrence déloyale, de dumping social et d'invasion incontrôlée du marché du travail, il est important de souligner ici le caractère déterminant du régime français d'autorisation de travail. Cette procédure très rigoureuse permet d'examiner d'une part si l'étranger recruté a réellement les qualifications professionnelles requises pour le poste, ce qui évite les contrats de complaisance, mais aussi si les conditions de rémunération et les conditions de travail proposées sont en accord avec ce qui se pratique dans la profession.

Comme on le constate au vu des chiffres précédents, l'immigration professionnelle demeure une immigration aux effets quantitatifs limités. La politique menée ces dernières années, destinée à rééquilibrer la part de l'immigration professionnelle par rapport à l'immigration familiale et à développer l'accueil d'immigrants professionnels qualifiés, a eu finalement un impact très modéré sur les flux migratoires. Des explications peuvent être avancées:

- les besoins de l'économie en matière de main d'œuvre étrangère ne sont pas extensifs, en particulier en période de crise économique;
- les employeurs privilégient, en règle générale, les candidats bien intégrés dans la société française et qui peuvent présenter un diplôme national;
- le cadre juridique et procédural peut sembler complexe;
- l'immigration professionnelle représente d'abord une force d'appoint et, éventuellement, un levier pour la stratégie internationale des grandes entreprises internationales.

Dans le cadre du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, adopté par le Gouvernement le 6 novembre 2012, les orientations suivantes ont été retenues à propos de l'immigration professionnelle et à l'accueil des étudiants étrangers: « *développer une stratégie en matière d'attractivité visant notamment à attirer les talents internationaux et les grands projets d'investissement, ainsi que les activités culturelles et scientifiques.* ».

3-1-2 Les mesures prises en 2012

Les effets de la crise économique sur le marché de l'emploi avaient conduit en 2011 le gouvernement à revenir partiellement sur la dynamique antérieure visant à faciliter l'ensemble de l'immigration économique.

Ainsi, par arrêté conjoint du 11 août 2011, le ministre du travail et le ministre de l'intérieur, chargé de l'immigration ont procédé à une réduction de moitié de la liste des métiers ouverts aux étrangers non ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'Espace économique européen et à la Confédération suisse. La nouvelle liste, établie pour la métropole, porte sur 14 familles de métiers¹, pour lesquels la procédure de recrutement ne nécessite pas de recherche préalable de candidat sur le territoire français. Ainsi, la situation de l'emploi n'est pas opposable lors de l'instruction de la demande d'autorisation de travail si le métier proposé figure sur cette liste.

En 2012, on en est revenu à l'ancienne liste « des métiers en tension ». L'arrêté pris le 11 août 2011 qui limitait la liste des emplois en tension pour lesquels la situation de l'emploi n'était pas opposable aux employeurs de ressortissants des pays tiers désirant travailler en France a été annulé par le Conseil d'Etat en raison d'un vice de procédure dans la consultation préalable des partenaires sociaux réalisée dans le cadre de l'élaboration du texte. Suite à cette annulation, le droit antérieur redevient applicable et l'ancienne liste de métiers en tension applicables aux ressortissants de pays tiers, prise par arrêté du 18 janvier 2008, est redevenue en vigueur.

Concernant le statut des étudiants étrangers, conformément aux engagements du nouveau Président de la République, les circulaires du 31 mai 2011 relative à la maîtrise de l'immigration professionnelle et du 12 janvier 2012 relative à l'accès au marché du travail des diplômés étrangers de niveau au moins équivalent au master ont été abrogées.

¹ Cette liste de métiers en tension comprenait 30 métiers en 2008 et n'en comptait plus que 14 en 2011.

La nouvelle circulaire, datée du 31 mai 2012, rappelle que l'accueil des étudiants étrangers participe au rayonnement de la France, à l'attractivité nationale et internationale de nos écoles et universités ainsi qu'au dynamisme de notre économie. Le texte demande aux préfets d'appliquer « avec discernement » les dispositions législatives et réglementaires. Ainsi, la circulaire préconise de :

- Faciliter la délivrance de l'autorisation provisoire de séjour prévue à l'article L. 311-11 du CESEDA qui permet à un diplômé étranger de niveau Master de rechercher un emploi en France en vue d'une première expérience professionnelle ;
- Valoriser la contribution à l'attractivité de notre enseignement supérieur et la réponse aux besoins de l'entreprise concernée dans le cadre d'une demande d'autorisation de travail présentée au profit d'un étudiant étranger ;
- Considérer que la recherche effective de l'employeur a été réalisée si l'offre d'emploi auprès d'un des organismes concourant à un service public de placement n'a pas été satisfaite après trois semaines de publication.

L'annexe de la circulaire du 31 mai 2012 propose une liste d'éléments d'appréciation que peuvent utiliser les services dans le cadre de l'instruction des demandes individuelles.

3-1-3. Dans le double contexte de la préparation de la fin de la dernière phase de la période transitoire applicable aux ressortissants roumains et bulgares en matière d'accès au marché du travail et d'une nouvelle politique spécifique aux populations d'origine rom séjournant en France, **le gouvernement a décidé de simplifier l'accès au travail et à la formation professionnelle pour les ressortissants de ces deux États membres.**

Ainsi, la mise en œuvre de la circulaire du 26 août 2012 relative à l'évacuation des campements illicites a conduit à :

- dispenser les employeurs de ces ressortissants du paiement de la taxe OFII;
- dispenser ces ressortissants de la visite médicale auprès de l'OFII;
- inviter les services à instruire les demandes d'autorisation de travail dans les meilleurs délais possibles;
- élargir par arrêté du 1^{er} octobre 2012 la liste des métiers en tension, portés de 150 à 291.

3-1-4. L'admission exceptionnelle au séjour par le travail

La circulaire du 28 novembre 2012 relative à l'admission au séjour des étrangers en situation irrégulière détaille notamment les éléments d'appréciation utiles aux préfets pour apprécier les demandes tendant à la délivrance d'un titre de séjour « salarié » ou « travailleur temporaire ». Les principaux éléments sont désormais les suivants :

- Une ancienneté de présence en France (une durée de 5 ans est généralement considérée comme significative) ;
- Une ancienneté dans le travail (attestée par 8 mois d'activité sur les 24 derniers mois ou par 30 mois d'activité sur les 5 dernières années) ;
- Un contrat de travail ou une promesse d'embauche d'une durée supérieure ou égale à 6 mois.

La circulaire prévoit également la conduite à tenir dans certaines situations spécifiques avec des aménagements possibles. Par ailleurs, le texte préconise de ne pas opposer la situation de l'emploi pour l'examen des demandes d'autorisation de travail.

3.2 L'immigration familiale

Il convient de rappeler que l'immigration familiale, quoiqu'en diminution en 2012 par rapport à 2011 et aux années précédentes, représente durablement presque la moitié des flux d'immigration annuels (80 400 titres délivrés en 2012 sur 165 000 environ).

La circulaire du 28 novembre 2012 relative à l'admission au séjour des étrangers en situation irrégulière contient des dispositions spécifiques à l'immigration familiale. En effet, plusieurs catégories d'étrangers sont visées par le texte et se voient appliquer des éléments d'appréciation particuliers :

- Les parents d'enfants scolarisés (y compris lorsque les deux parents sont en situation irrégulière) peuvent justifier d'une vie familiale caractérisée par une installation durable du demandeur sur le territoire d'une durée d'au moins 5 ans, de la scolarisation d'un ou plusieurs enfants en cours à la date du dépôt de la demande de 3 ans et de la contribution effective à l'entretien et à l'éducation de l'enfant (si le demandeur est séparé de son conjoint, partenaire ou concubin);
- Le conjoint d'un étranger en situation régulière peut faire état d'une ancienneté de séjour significative (5 ans) ainsi que d'une communauté de vie suffisante (au moins 18 mois);
- Les jeunes majeurs peuvent solliciter leur admission au séjour en justifiant de 2 ans de présence en France à leur majorité, d'attaches familiales en France et du sérieux de leur projet de formation professionnelle ;
- Les victimes de violences conjugales et de la traite des êtres humains sont également mentionnées dans la circulaire.

3.3 Les étudiants

La croissance régulière du nombre d'étudiants étrangers témoigne de l'attractivité de notre système de formation et s'inscrit dans une concurrence mondiale accrue pour attirer les talents internationaux.

Le nombre d'étudiants admis au séjour n'a cessé en effet de croître d'année en année depuis la fin des années 1990, passant de 46 663 en 2007 à 64 558 en 2011, soit une augmentation de près de 40 %. L'année 2012 a été marquée, en revanche, par un recul de l'immigration étudiante : un peu plus de 59 000 entrées sur le territoire français, soit une diminution de presque 10 % (chiffres provisoires). Cette réduction s'explique tant par une conjoncture économique défavorable que par les effets négatifs, en terme d'attractivité de la France, de la circulaire du 31 mai 2011 relative à la maîtrise de l'immigration professionnelle.

En 2011 on comptait 288 500 étudiants étrangers inscrits dans les établissements français d'enseignement supérieur dont 81,4 % étaient des étrangers extracommunautaires. À l'université, les étudiants étrangers (UE et pays tiers) représentent 15,2 % des inscrits mais cette proportion augmente fortement avec le cursus : ils représentent 11 % des inscriptions en cursus licence, 19 % en cursus master et 41,3 % en cursus doctorat.

Cette proportion de doctorants très élevée est caractéristique des pays très attractifs qui offrent un système d'enseignement supérieur de qualité et ont tissé un réseau favorisé par des liens historiques et linguistiques, tels que les États-Unis et le Royaume-Uni. C'est grâce à ce rayonnement international que les pôles universitaires français et les grandes écoles peuvent rivaliser avec les universités les plus prestigieuses à l'échelle mondiale. De fait, l'excellence française se traduit par une proportion plus grande des étudiants étrangers qualifiés (inscrits en Master ou en Doctorat) que dans le reste des pays de l'OCDE. C'est aussi en raison de la qualité de sa formation que la France demeure le premier pays non anglophone de destination des étudiants dans le monde.

Cependant, la concurrence est rude pour attirer les élites des pays émergents : en 2009, on comptait 3,3 millions d'étudiants internationaux dans le monde. Ce nombre a augmenté de 31 % de 2005 à 2009. En moins d'une génération, le nombre d'étudiants dans le monde aura doublé, signe d'une véritable révolution dans l'organisation géopolitique de la transmission du savoir et les stratégies de valorisation des modèles de formation.

Désormais, le premier continent d'origine des étudiants en mobilité est l'Asie, suivi par l'Europe et par l'Afrique. Les Chinois, les Indiens et les Sud-coréens sont les trois premières nationalités au regard du nombre d'étudiants présents à l'étranger. En France, la Chine est devenu en flux le premier pays d'origine (10 000 étudiants chaque année) devant le Maroc. Et on constate une plus forte représentation des étudiants originaires d'Asie en cursus doctorat, où ils représentent plus de 30 % des étudiants étrangers inscrits, contre 21,6 % en cursus licence et 19,6 % en cursus master.

Il en va de même d'ailleurs des grandes écoles et instituts qui forment les ingénieurs, les analystes financiers et les cadres commerciaux et attirent les talents. Certaines grandes écoles ont ouvert des formations post-masters, intitulées mastères, de haut niveau et à caractère professionnel. Leur réputation est telle que malgré des frais de scolarité élevés, elles attirent des étudiants de qualité du monde entier.

Pour la rentrée 2011-2012, les montants annuels des frais d'inscription à l'université s'élevaient à 177 euros en Licence, 245 euros en Master, 372 euros en Doctorat. Ils étaient de 584 euros en Ecole d'ingénieurs. Le coût des inscriptions dans les établissements privés, notamment les écoles de commerce, est plus élevé et peut atteindre 3 000 à 10 000 euros par an. Facteur d'attractivité, le faible coût des droits d'inscription à l'université constitue une spécificité française. Ce point de vue peut toutefois être discuté, dans la mesure où certains étudiants considèrent les frais d'inscription élevés comme preuve d'un enseignement de qualité. La Conférence des Grandes Ecoles est par exemple favorable à l'introduction de frais d'inscription plus élevés pour les étudiants étrangers. Plusieurs établissements d'excellence ont déjà adopté cette politique.

Cet accroissement des flux d'étudiants étrangers s'est accompagné d'un renforcement du processus de sélection. 231 établissements d'enseignement supérieur français sont adhérents à la convention CEF (Centre pour les études en France)². Cette procédure de traitement des dossiers plus transparente, plus sécurisée et plus rapide bénéficie à la fois aux étudiants et aux établissements d'enseignement supérieur français.

² Il s'agit d'une procédure dématérialisée de candidature en ligne, mise en œuvre dans 31 pays. Les espaces Campus France à procédure CEF examinent les dossiers de préinscription des candidats, procèdent à l'authentification des diplômes et reçoivent les étudiants en entretien individuel pour évaluer leur projet académique. Ils organisent également le passage de tests de langue lorsqu'ils sont obligatoires.

3.4 Autres mesures concernant l'immigration légale

Néant en 2012

3.5 L'intégration

L'intégration des personnes immigrées des pays tiers admises de manière durable au séjour en France est un des points essentiels de la politique suivie par le gouvernement français. La politique d'intégration se construit comme un parcours commençant dès l'arrivée sur le territoire français et pouvant s'achever, si le migrant le souhaite et en remplit les conditions, par l'accès à la nationalité française.

L'intégration demeure une condition de délivrance et de renouvellement des premiers titres de séjour ainsi que de la carte de résident de longue durée.

- **Le contrat d'accueil et d'intégration (CAI)**

Le CAI a été rendu obligatoire en France à compter du 1er janvier 2007, après une période d'expérimentation engagée en 2003. Il est destiné aux étrangers primo-arrivant hors Union européenne admis pour la première fois au séjour en France ou à la suite d'une régularisation et souhaitant s'y installer de façon durable.

Il a pour objectif de préparer leur intégration dans la société française, appréciée en particulier au regard de leur engagement personnel à respecter les principes qui régissent la République française et de leur connaissance suffisante de la langue française.

Il traduit les obligations respectives du migrant, d'une part (engager son processus d'intégration par le suivi des prestations dispensées dans le cadre du CAI), et de l'État, d'autre part (organiser et financer ce parcours d'intégration).

Le contrat est signé entre l'État, représenté par le préfet, et le migrant pour une durée d'une année, éventuellement renouvelable pour une durée identique.

Du 1er janvier au 31 décembre 2012, 101 368 (102 254 en 2011) contrats d'accueil et d'intégration ont été signés, 53,6 % par des femmes et 46,4 % par des hommes (part des femmes en augmentation par rapport à 2011 et 2010).

38,9 % des contrats ont été signés par des ressortissants des trois pays du Maghreb, 4,3 % par des Turcs et 3,3 % par des Chinois.

50,9 % des signataires sont membres de famille d'un Français (39,4 % sont des conjoints et 10,5 % des parents d'enfants français), 8,6 % sont entrés en France par la procédure du regroupement familial, 13,9 % sont des étrangers ayant des liens personnels et familiaux en France et 10,6 % sont des réfugiés ou membres de leur famille.

24 365 (soit 24 %) signataires ont été orientés vers une formation linguistique (24 358, soit 23,8 %, en 2011). A l'issue de cette formation, 11 805 diplômes initiaux de langue française (DILF) ont été délivrés à des étrangers signataires du CAI. Ainsi la cohorte des personnes bénéficiaires du CAI en 2010, qui a terminé sa formation en 2011 ou 2012, a réussi le DILF à hauteur de 55,4 % en 2012. De plus, à la demande de l'État, le suivi des bénéficiaires de formation linguistique a été mieux individualisé et la possibilité de passer une certification de

niveau supérieur (le DELF A1) a été expérimentée pour les migrants qui en avaient les capacités : 6 234 DELF ont été délivrés en 2012, soit un total de 18 039 diplômes.

- **Les dispositifs particuliers en faveur des migrants familiaux**

L'Office français d'immigration et d'intégration (OFII) est responsable du dispositif des tests et formations en langue française et connaissances des valeurs dispensés aux migrants familiaux dans le pays de résidence. Le dispositif est géré directement par l'OFII au Mali, au Maroc, au Sénégal, en Tunisie, en Turquie, au Cameroun et au Canada (Québec). Ces pays représentent 70 % des populations intéressées. Dans les pays où l'OFII n'est pas représenté, une convention est passée avec un organisme délégataire. Au 31 décembre 2012, l'OFII a signé des conventions pour que le dispositif soit opérationnel dans 43 pays supplémentaires.

Du 1er janvier au 31 décembre 2012, 24 096 dossiers ont été enregistrés (23 182 en 2011). Les 2/3 concernaient des conjoints de Français et 1/3 des bénéficiaires de la procédure du regroupement familial.

4 013 (3 723 en 2011) formations à la connaissance des valeurs de la République et 7 007 (6 671 en 2011) formations linguistiques ont été prescrites.

- **La priorité relative à l'acquisition de la langue française**

L'enseignement de la langue française aux migrants constitue une priorité de la politique d'intégration. Outre les formations organisées au niveau national par l'opérateur Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), tant pour les bénéficiaires du CAI que pour les personnes arrivées antérieurement sur notre territoire, des formations sont financées par l'État au plan local, d'une part dans le cadre d'ateliers sociolinguistiques organisés par des associations, d'autre part par un dispositif intitulé « Ouvrir l'école aux parents » par lequel les parents non francophones qui le souhaitent peuvent apprendre le français dans l'école fréquentée par leur enfant. Ce dispositif est organisé dans 61 départements.

Enfin, un nouveau concept de formation, le « Français langue d'intégration » (FLI), a été créé en 2011³. Il prévoit un apprentissage en langue française pour des adultes immigrés dont le français n'est pas la langue maternelle. Il propose un usage quotidien de la langue française et l'apprentissage des outils d'une bonne insertion dans la société française (y compris la connaissance des usages, des principes et des valeurs de notre société) et correspond à un usage acquis par immersion. Il privilégie la forme orale et la lecture, mais peut concerner l'écriture.

Un label qualité FLI a été créé par décret du 11 octobre 2011 pour attester de la capacité des organismes de formation à dispenser ce mode d'apprentissage. Il s'appuie sur un référentiel fixé par arrêté du 25 novembre 2011. Ce label est délivré par l'État aux organismes de formation linguistique professionnels, pour une période de trois ans, à l'issue d'un audit et sur avis d'une commission de labellisation FLI.

Celle-ci comprend les représentants des directions des ministères concernés (au ministère de l'intérieur : la direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté, la direction de la modernisation et de l'administration territoriale, la direction de l'immigration ; au ministère de l'éducation nationale : la direction générale de l'enseignement scolaire ; au ministère de la

³ Il n'y a pas eu de changement relatif au FLI en 2012.

culture : la délégation générale à la langue française et aux langues de France), le Haut conseil à l'intégration ainsi que trois personnalités qualifiées, nommées par arrêté, choisies en raison de leur expertise dans les domaines de la langue, de la formation aux adultes et de la qualité.

Un dispositif allégé est envisagé pour outiller les associations ne comprenant que des bénévoles pour les formations non professionnalisées.

- **Favoriser l'intégration professionnelle des migrants**

L'accès à l'emploi est l'une des composantes majeure de l'intégration des migrants dans notre pays, en ce qu'il permet l'autonomie économique et facilite la socialisation.

Or les étrangers rencontrent de nombreux obstacles dans leur insertion professionnelle et sont plus que les autres victimes du chômage. L'action du ministère vise à promouvoir toutes les possibilités facilitant à la fois la recherche d'emploi dès l'arrivée en France et la création d'activités par les migrants, tout en incitant les employeurs à s'ouvrir davantage à la diversité.

- a) **Le bilan de compétences professionnelles**

Prévu à l'article L. 311-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le bilan de compétences professionnelles est organisé par l'OFII dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration. Il dure environ 3 heures. Il vise à permettre aux étrangers primo arrivants de valoriser leurs expériences, diplômes et compétences professionnels 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.

Les résultats du dispositif sont les suivants :

En 2012, 61 065 bilans ont été prescrits.

Les principaux secteurs économiques dans lesquels ces personnes trouvent un emploi sont les suivants : BTP (17 %), propreté (16 %), hôtellerie-restauration (12 %), services d'aide à la personne (8 %) mais 45 % des bénéficiaires rencontrent des freins à l'emploi, notamment en raison d'un manque d'expériences ou de qualification (37 % d'entre eux), de problèmes personnels ou familiaux (19 %), d'une méconnaissance des techniques de recherche d'emploi (19 %), ou d'un bas niveau linguistique (18 %).

Au bout de 3 mois, 23 % de ceux qui ont passé le bilan de compétences ont trouvé un emploi et ils sont plus de 29,5 % au bout de 6 mois.

- b) **L'accord avec Pôle Emploi**

Un accord cadre pluriannuel 2010-2013 a été signé le 3 mars 2010 entre les ministères chargés de l'intégration (DAIC), de l'emploi (DGEFP), l'OFII et Pôle Emploi (établissement public national chargé de l'accès à l'emploi) pour faciliter l'orientation des demandeurs d'emploi signataires du CAI et raccourcir les délais d'accès à l'emploi. Des réunions sont organisées en région, réunissant l'ensemble des partenaires nationaux et régionaux de l'accord et des comités de suivi de l'accord sont constitués, se réunissant deux fois par an.

c) Favoriser l'accès rapide à l'emploi des signataires du contrat d'accueil et d'intégration

Il s'agit, en concluant des accords de partenariat avec des branches professionnelles confrontées à des difficultés de recrutement, ainsi qu'avec de grands réseaux économiques et des entreprises, de mieux orienter les demandeurs d'emploi signataires du CAI et de raccourcir leurs délais d'accès à l'emploi en mobilisant Pôle emploi grâce à l'accord cadre pluriannuel du 3 mars 2010 précité.

Des accords de partenariat ont ainsi été conclus :

- avec des représentants de branches professionnelles connaissant des difficultés de recrutement (services à la personne, transports et logistique, entreprises de propreté, informatique, hôtellerie, intérim) en vue pouvoir faire bénéficier des signataires du CAI d'informations sur ces métiers ou de mesures d'accès à l'emploi dans ces secteurs économiques ;
- avec de grands réseaux économiques, pour expérimenter avec des entreprises dans quelques départements des solutions directes d'accès à l'emploi dans des entreprises : forums d'accès à l'emploi, "job datings", coachings et parrainages, préparation de demandeurs d'emploi par des cadres ou chefs d'entreprises ;
- avec de grands groupes industriels (Vinci, Manpower, Casino, Coca-Cola Entreprise) pour tester des méthodes d'intégration de primo-arrivants, faciliter l'accès à des métiers en tension par la voie de l'intérim, préparer à l'entretien collectif d'embauche ;
- avec de grands réseaux associatifs pour faciliter l'accès à l'emploi de femmes primo-arrivantes et de jeunes diplômés primo-arrivants.

d) Encourager la création d'activités par les migrants

La création d'entreprises par les étrangers originaires de pays extérieurs à l'Union européenne montre leur dynamisme, puisqu'ils représentent chaque année 7,3 % (24 000) des 325 000 créations d'entreprises en France, alors qu'ils ne représentent que 5,4 % de la population active. Par ailleurs, ils créent plus d'emplois que les Français, mais leurs entreprises sont plus fragiles, car 60 % disparaissent au bout de 5 ans.

Pour favoriser et consolider la création d'activités par ce public, des accords ont été signés avec les principaux réseaux d'appui à la création d'entreprise et de microcrédit, afin qu'ils connaissent mieux les créateurs étrangers ou immigrés et portent une attention particulière aux difficultés qu'ils peuvent rencontrer.

e) Promouvoir la diversité dans les recrutements et les carrières

Deux instruments privilégiés ont été mis en place pour favoriser la diversité, sous un angle incitatif : la charte de la diversité et le label diversité.

La Charte de la diversité, d'initiative privée, a été créée fin 2004 et est maintenant signée par plus de 3 500 (fin 2012) entreprises et autres structures publiques et privées. Elle constitue une première approche de la diversité par un employeur, celle de l'engagement volontaire à œuvrer pour la non discrimination dans la gestion des ressources humaines (embauche, déroulement de carrière, rémunération).

La France a mis en place un Label diversité qui vise à promouvoir la diversité et la prévention des discriminations dans le cadre de la gestion des ressources humaines non seulement au sein des entreprises, mais encore dans les services publics, les collectivités territoriales et les associations engagés de façon volontaire et active dans la promotion de la diversité.

Il a été élaboré sous l'égide de l'État (ministère chargé de l'intégration, avec le concours des ministères du travail et de l'emploi), avec l'appui de l'Association nationale des directeurs de ressources humaines (ANDRH) et mis en place par voie réglementaire (décret n°2008-1344 du 17 décembre 2008).

Le Label diversité s'adresse à tous les employeurs, publics et privés, quelle que soit leur taille. Il concerne leur politique de recrutement et de gestion des carrières et porte sur la prévention de toutes les discriminations reconnues par la loi : origine des personnes, âge, handicap, sexe, orientation sexuelle, religion, engagement syndical et mutualiste, opinions politiques, etc.

Le Label est délivré au nom de l'État sur avis d'une commission de labellisation de vingt membres (représentants de l'État, du patronat, des syndicats et experts).

Au terme d'une procédure d'audit et d'évaluation sur la base d'un cahier des charges qui tient compte de la nature des structures candidates (statut public ou privé, association, entreprise, taille, type d'activités), le « Label » est attribué pour quatre ans, avec une évaluation intermédiaire à deux ans.

Au 31 décembre 2012, 375 entités juridiques étaient labellisées représentant 830 000 salariés.

3.6 La citoyenneté et les naturalisations

Avant la période de référence, il convient de rappeler que la loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, et ses décrets d'application, ont modifié plusieurs dispositions du code civil en matière d'acquisition de la nationalité française.

Le postulant à la naturalisation doit désormais justifier d'une part, d'un niveau de connaissance du français au moins égal au niveau B1 du cadre européen commun de référence pour les langues et, d'autre part, d'une connaissance suffisante de l'histoire, de la culture et de la société françaises.

Le postulant à la naturalisation doit par ailleurs justifier de son adhésion aux principes et valeurs essentiels de la République, la signature par ses soins d'une charte des droits et devoirs du citoyen français constituant l'une des manifestations de cette adhésion.

Le décret du 30 janvier 2012 a fixé le contenu et les modalités de la charte des droits et devoirs du citoyen qui est signée lors du dépôt de la demande de naturalisation.

Depuis le 1^{er} janvier 2012, en application du décret n° 2011-1265 du 11 octobre 2011 relatif au niveau de connaissance de la langue française requis des postulants à la nationalité française, qui modifie la méthode d'évaluation du niveau de langue du postulant par la voie de la naturalisation ou de l'acquisition au titre du mariage, le niveau de langue n'est plus apprécié au cours d'un entretien individuel mais il appartient à l'étranger d'en justifier par la production d'un diplôme ou d'une attestation délivrée par un organisme reconnu par l'État ou par un prestataire agréé.

Enfin, la circulaire du 16 octobre 2012 du ministre de l'intérieur a mis l'accent sur une appréciation plus équilibrée de la condition d'insertion professionnelle par une approche globale du parcours et de la carrière du postulant afin d'éviter, dans un contexte de crise économique et sociale, l'exclusion systématique de la naturalisation des personnes victimes d'une situation de l'emploi difficile, d'une période de non emploi ou d'un défaut de formation préalable.

Elle insiste également sur la présomption d'assimilation au bénéfice des jeunes de moins de 25 ans résidant en France depuis au moins 10 ans et y ayant suivi une scolarité continue d'au moins 5 ans, sans que puisse être opposée l'insuffisance de l'insertion professionnelle, ainsi que sur la nécessité d'une meilleure prise en compte des potentiels des jeunes diplômés et des étudiants de haut niveau, la nature du titre de séjour, et notamment de celui d'étudiant, ne devant plus constituer à elle seule un obstacle à l'acquisition de la nationalité française.

Enfin, elle précise que les personnes de plus de 65 ans peuvent désormais être dispensées, en l'absence de diplôme, de la production de l'attestation linguistique si leur niveau de français est jugé suffisant au cours de l'entretien d'assimilation. Par ailleurs, l'appréciation du niveau de connaissance de l'histoire, de la culture et de la société françaises doit être effectuée dans le cours naturel de la conversation par des questions simples et précises et en évitant une recherche spécifique d'érudition.

Les acquisitions annuelles de la nationalité française présentent, en partie du fait d'une législation plus exigeante en matière de niveau linguistique et de critères d'intégration dans la société française, une tendance marquée à la diminution depuis quelques années (68 385 acquisitions en 2012 contre 87 937 en 2011 et plus de 100 000 annuellement entre 2006 et 2010).

3.7 Les visas et le contrôle des frontières

3-7-1 La politique des visas

1) Création de nouveaux types réglementaires de visas

Les nouvelles dispositions en matière de visas prévues par la loi du 16 juin 2011 et le décret d'application du 6 septembre 2011 relatifs à l'immigration et à l'intégration sont à l'origine de la création de nouveaux types réglementaires de visas, mis en application le 20 juillet 2012. Ils ne concernent ni les ressortissants algériens qui relèvent de l'accord franco-algérien de 1968, ni les territoires et départements d'Outre-mer régis par des ordonnances (Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna et Mayotte).

Un nouveau type réglementaire de visa professionnel est créé permettant la délivrance d'une carte de séjour temporaire « Carte bleue européenne », conformément au nouvel article du CESEDA (L. 313-10 6°).

Les membres de famille des bénéficiaires de la carte bleue européenne bénéficient de la procédure de famille accompagnante. Le conjoint du titulaire d'un tel visa bénéficiera d'une carte de séjour « Vie privée et familiale » l'autorisant à travailler.

2) Extension du visa de long séjour valant titre de séjour (VLS-TS) à trois nouvelles catégories de demandeurs

- Scientifique-chercheur

Le conjoint du scientifique-chercheur n'est pas concerné par l'extension du VLS-TS.

- Stagiaire

Aux deux types réglementaires existants : « salarié-stagiaire en entreprise ou organisme de formation » et « étudiant-stagiaire sous convention » s'ajoute un nouveau type réglementaire : « stagiaire-associé dans un établissement public de santé ». Ce dernier concerne les médecins, pharmaciens, ou infirmiers, titulaires de diplôme étranger, bénéficiaires d'une convention de stage visée par la DIRECCTE (Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi), venant effectuer un stage dans un établissement hospitalier dans le cadre d'une convention de coopération internationale. Ce nouveau type réglementaire est accessible sur le réseau mondial visas (RMV) à partir du motif de séjour : Professionnel (Stagiaires/jeunes professionnels).

- Regroupement familial

Le conjoint majeur bénéficiaire du regroupement familial se verra délivrer un VLS-TS. Ce VLS-TS ne s'applique pas aux ressortissants des pays suivants : Algérie, Tunisie, Maroc, Benin, Burkina Faso, Cameroun, République Centrafricaine, République du Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Togo. En application d'accords bilatéraux en matière de séjour et d'emploi, les ressortissants de ces pays obtiennent en effet une carte de résident dès leur arrivée en France s'ils rejoignent une personne titulaire d'une telle carte. Par conséquent, ils continueront à bénéficier d'un visa portant mention « regroupement familial OFII », « carte de séjour à solliciter » délivré selon la procédure actuelle.

Outre les modifications dues à la loi de juin 2011, de nouveaux types réglementaires de visa ont été créés pour répondre à des exigences réglementaires ou pour l'application de dispositions spécifiques figurant dans des accords bilatéraux :

1) Jeune professionnel accueilli sur accord bilatéral

Actuellement, les jeunes professionnels accueillis sur accord bilatéral bénéficient de VLS-TS « travailleur temporaire ».

2) Accord franco-russe sur les migrations professionnelles

Cet accord en date du 27 novembre 2009 prévoit la délivrance de visas spécifiques portant la mention « accord franco-russe ».

Dans le cadre de la mise en œuvre des nouvelles mesures pour favoriser le développement économique en outre-mer, une série d'arrêtés datés du 14 décembre 2009 (un pour les départements d'outre-mer et les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon et un autre pour chaque collectivité territoriale d'outre-mer) ont simplifié les conditions d'entrée sur ces territoires.

Cette première étape nécessitait, après quelques mois de mise en pratique, d'être affinée et renforcée pour prendre en compte certaines spécificités de gestion des flux d'entrée (suivi des entrées par les points de passage déclarés et l'apposition d'un cachet) et introduire certaines

situations particulières (marins, étrangers cités à comparaître, citoyens européens et membres de leur famille, etc.)

Ces mesures font par conséquent l'objet de nouveaux arrêtés relatifs aux conditions d'entrée des étrangers sur le territoire de :

- la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et la Collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon (arrêté du 26 juillet 2011 publié au JO du 28 juillet 2011),
- la Nouvelle-Calédonie (arrêté du 22 juillet 2011 publié au JO du 24 juillet 2011),
- Wallis et Futuna (arrêté du 26 juillet 2011 publié au JO du 28 juillet 2011),
- Mayotte (arrêté du 26 juillet 2011 publié au JO du 28 juillet 2011),
- la Polynésie française (arrêté du 29 décembre 2011 publié au JO du 5 janvier 2012),
- Saint-Martin et Saint-Barthélemy (arrêté du 18 avril 2012 publié au JO du 26 avril 2012).

Toutes ces dispositions et arrêtés (voir ci-dessus) ont été pris en comptes et introduits dans les applications informatiques des consulats (réseau mondial visas : RMV) à compter du mois de mai 2012.

3) Généralisation de la délivrance des visas biométriques

La France a poursuivi en 2012 l'extension du recueil des données biométriques, avec la coexistence de trois schémas de configuration différents :

- a) Services consulaires intégrés assurant la collecte biométrique et la collecte des dossiers
- b) Configuration mixte avec collecte biométrique par le service consulaire et externalisation de la collecte des dossiers
- c) Externalisation de la collecte biométrique et des dossiers auprès d'un prestataire de services extérieur

Un poste consulaire a été équipé en 2012 selon le schéma a) : Taipei

Huit postes consulaires ont été équipés en 2012 selon le schéma c), Djeddah, Istanbul, Koweït, Londres, Riyad, Dubaï, Abou Dabi et Tunis.

Le schéma b), qui implique une double comparution des demandeurs auprès du prestataire puis du consulat, est appelé à disparaître en 2013 au profit du schéma c).

Au 31 décembre 2012, 176 postes consulaires sur 192, soit 92 %, sont biométrisés. Sur un total de 2.308.182 visas délivrés, 1 275 061 sont biométriques, soit 55,24 %.

Ainsi au 31/12/2012, délivrent des visas « biométriques » :

- tous les consulats situés en Afrique, à l'exception de Johannesburg,
- tous les consulats situés au Moyen Orient,
- tous les consulats situés en Amérique,
- tous les consulats situés en Europe, à l'exception de Kiev, de 2 consulats situés en Russie et d'Edimbourg,
- tous les consulats situés en Asie-Océanie, à l'exception de ceux situés en, Inde, Chine, Thaïlande et Indonésie.

Sur les 16 postes restant, un (Edimbourg) devrait être biométrisé en 2013 selon le schéma a), les 15 restants le seront progressivement en fonction du calendrier de mise en service du VIS selon le schéma c), suite au Décret n° 2013-147 du 18 février 2013 relatif à l'application de gestion des dossiers de ressortissants étrangers en France et au traitement automatisé de données à caractère personnel relatives aux étrangers sollicitant la délivrance d'un visa (Postes en Afrique du Sud, Chine, Inde, Indonésie, Russie, Thaïlande et Ukraine).

4) Système d'information des visas (VIS)

Le déploiement du VIS a débuté dans la première région (Mauritanie, Maroc, Algérie, Tunisie, Libye, Egypte) le 11 octobre 2011. Nos 13 postes consulaires de cette région étaient biométrisés avant cette date, et ont pu être raccordés au VIS. Ce déploiement s'est poursuivi pour les postes français des zones 2 et 3 (Israël, Jordanie, Liban, Syrie, Afghanistan, Bahreïn, Iran, Irak, Koweït, Oman, Qatar, Arabie Saoudite, Emirats Arabes Unis, et le Yémen).

Le programme d'équipement des consulats français est donc maintenant calé sur celui du déploiement du VIS, région par région.

3-7-2 La "gouvernance Schengen"

Plusieurs schémas de mutualisation du traitement des demandes de visa sont pratiqués dans le réseau consulaire Schengen :

- La représentation de la France, sur la base d'accords bilatéraux avec un partenaire, principalement dans 11 villes où la France n'a pas de représentation consulaire alors que d'autres partenaires sont présents, mais également dans 18 villes où la France dispose d'une représentation diplomatique, soit au total 29 cas.
- A l'inverse, la France assure 427 représentations d'autres États dans 83 villes
- La colocalisation, sous diverses formes :
 - o Accueil d'un partenaire dans les locaux consulaires français : à Conakry, un agent belge équipé de son propre matériel traite les demandes de visa Schengen dans les locaux consulaires français
 - o Accueil des demandeurs et collecte des dossiers pour le compte de plusieurs États Schengen par le même prestataire de services d'externalisation dans des locaux communs
 - o « Maison Schengen » de Kinshasa : opérée par un seul État (la Belgique) qui représente certains autres partenaires dont la France
 - o « Maison Schengen » de Praia : opérée conjointement par le Portugal et le Luxembourg, c'est une formule lourde et coûteuse à laquelle la France ne s'est pas jusqu'à présent associée.

La mise en œuvre de véritables services consulaires communs opérationnels se heurte à des difficultés pratiques :

- Les moyens informatiques, les applications et les moyens de communication requis ne sont pas harmonisés entre États membres, avec pour conséquence la juxtaposition d'infrastructures nationales, encore renforcée avec la collecte des données biométriques.
- Les normes de sécurité ne sont pas harmonisées

Les formes alternatives mises en œuvre par ailleurs, telles que les accords de représentation auxquels la France prend une large part, ou la co-externalisation, ont démontré leur caractère opérationnel et les avantages qu'ils procurent, tant aux États membres qu'aux demandeurs. Il reste à progresser dans l'harmonisation des moyens techniques et des procédures, pour simplifier et réduire le coût des infrastructures nécessaires.

3-7-3 Contrôle aux frontières

Le système PARAFE « Passage Automatisé Rapide Aux Frontières Extérieures », créé par le décret du 3 août 2007 et modifié par le décret du 25 octobre 2010, permet d'effectuer les formalités de passage aux frontières de manière simplifiée, fluide et rapide tout en maintenant un niveau de contrôle conforme aux règles.

Depuis l'ouverture de PARAFE, 27 sas ont été installés dans les aéroports parisiens de Roissy Charles-de-Gaulle et Orly. Depuis le 29 juin 2012, l'aéroport de Marseille-Provence propose aux voyageurs de bénéficier du dispositif PARAFE au moyen de 4 sas.

Plus de 180 000 voyageurs se sont inscrits et plus d'1,7 millions de passages ont été enregistrés.

3-7-4 Frontex

La Grèce est depuis plusieurs années confrontée à d'importants flux migratoires irréguliers, principalement à la frontière gréco-turque.

Après avoir envoyé en 2010 des experts européens dans le cadre des opérations RABITS (Rapid Border Intervention Teams), FRONTEX a déployé à partir de 2011 les opérations POSEIDON aux frontières terrestres et maritimes gréco-turques avec l'envoi de garde-frontières de plusieurs États membres, dont la France.

Ces opérations, poursuivies en 2012, ont permis l'interception de nombreux immigrés illégaux (en 2012, 30 121 sur la frontière terrestre et 4 464 sur la frontière maritime).

4. L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE ET LA POLITIQUE DES RETOURS

4.1. La lutte contre l'immigration irrégulière

La lutte contre l'immigration irrégulière se poursuit en 2012 avec la même détermination ; les structures sont identiques à celles de 2011.

C'est dans cette optique que la Direction Centrale de la Police aux Frontières (DCPAF) s'est dotée, en 1996, d'un office central de police judiciaire (Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre), spécialisé dans le démantèlement de ces réseaux de criminalité organisée dont les filières d'immigration irrégulière sont une composante. En effet, ces filières constituent souvent un préalable voire un support à la traite des êtres humains dans la mesure où les migrants clandestins sont dans une situation de vulnérabilité qui les rend potentiellement susceptibles d'être exploités par des réseaux de traite. Les filières agissent donc comme des « pourvoyeuses de main-d'œuvre ». Les individus faisant passer et travailler clandestinement ces migrants dans des conditions de vie, de transport, de travail ou d'hébergement incompatibles avec la dignité de la personne humaine, agissent non seulement en connaissance de cet état de vulnérabilité, mais en plus l'aggravent.

La technicité et les compétences de l'OCRIEST sont aujourd'hui reconnues tant au niveau national qu'europpéen.

L'OCRIEST pilote la lutte contre les réseaux organisés d'immigration irrégulière, d'emploi d'étrangers sans titre, ainsi que de fraude documentaire liés à son domaine de compétence et participe activement à des actions de répression d'envergure internationale, en coopération avec ses partenaires européens par le biais de l'Unité de Coordination Opérationnelle de la Lutte contre le Trafic et l'Exploitation des Migrants (UCOLTEM).

L'action de l'OCRIEST se traduit par des résultats notoires, en progression ces dernières années par rapport au début des années 2000 quant au démantèlement des filières d'immigration irrégulière et de répression à l'égard des aidants. Ainsi, en 2012, 178 filières ont été démantelées (nombre à peu près stable par rapport à 2011) et presque 5 600 aidants se sont vus poursuivis par la Justice.

4.2 Les programmes de retour

1. Les éloignements en 2012

La politique de rigueur menée par le Gouvernement contre l'immigration irrégulière se traduit par l'accroissement du nombre des éloignements en 2012 par rapport à 2011 (36 800 environ éloignements contre 32 900 environ en 2011).

Les aides, facilitant les retours, ont concerné en 2012 presque 5 000 étrangers en situation irrégulière faisant l'objet d'une mesure d'éloignement.

2. Les dispositifs concernant l'aide au retour volontaire

Les dispositifs d'aide au retour volontaire (ARV), d'aide au retour humanitaire (ARH) et d'aides à la réinsertion économique au bénéfice des migrants qui regagnent leur pays pour y créer un projet économique sont mis en œuvre par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

3. La participation aux dispositifs communs pour assurer l'éloignement des étrangers en situation irrégulière

En 2012, la France n'a organisé aucun vol groupé européen.

En 2012, la France s'est vue proposer de participer à 38 vols groupés européens sous l'égide de FRONTEX et a pris part à 22 d'entre eux, principalement à destination du Nigeria, de la Géorgie et de la Serbie.

5. LA PROTECTION INTERNATIONALE

La France est confrontée à une demande d'asile en constante augmentation depuis 5 ans. En 2012, on a enregistré presque 61 100 demandes d'asile environ (contre 57 300 environ en 2011) ; ces chiffres comprennent les réexamens.

Un statut de protection (réfugié ou protection subsidiaire) a été attribué à presque 10 000 demandeurs.

Le 26 mars 2012, le Conseil d'Etat a annulé la décision du 18 mars 2011 du Conseil d'administration de l'OFPRA plaçant l'Albanie et le Kosovo sur la liste des pays d'origine sûrs, de même que la circulaire prise pour son application.

Par une décision du 26 décembre 2012, l'OFPRA a retiré le Mali de la liste des pays d'origine sûrs « en ce qui concerne les ressortissants de sexe masculin » (les ressortissantes féminines étaient déjà exclues en raison des risques d'excision).

5.1 Le régime d'asile européen commun (Common European Asylum System)

La France appuie fermement la création d'un espace commun de protection qui doit déboucher sur un véritable régime d'asile européen commun. L'objectif de rapprochement des législations et des pratiques des États membres, tout en assurant un haut niveau de protection, est en effet au cœur de la construction d'une Europe de l'asile.

La France soutient cet objectif qui vise à la mise en place d'un haut niveau de garanties offertes aux demandeurs d'asile tout en rappelant qu'il est important de veiller à la soutenabilité du dispositif d'ensemble, qui passe par l'effectivité des règles posées et l'équilibre du système mis en place, celui-ci devant également permettre de se doter des outils nécessaires pour faire face aux détournements du système d'asile. Nous avons contribué au succès que constituent l'adoption de la directive dite "Qualification" et la modification de la directive sur les résidents longue durée, étendue aux bénéficiaires d'une protection internationale. A été adopté, en mars 2012, le programme européen de réinstallation, au

travers de la modification de la décision FER. La progression des négociations concernant les autres textes en discussion de ce Paquet législatif relatif à l'asile mérite par ailleurs d'être soulignée.

5.2 Le Bureau européen d'appui en matière d'asile (European Asylum Support Office : EASO)

➤ Participation aux activités et réunions du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO)

En 2010, a été mis en place le Bureau européen de l'asile. Depuis 2010, huit conseils d'administration (novembre 2010 ; février, juin, septembre et novembre 2011 ; février, juin et novembre 2012) ont été tenus.

Le deuxième forum consultatif du bureau, mécanisme d'échange d'informations et de mise en commun des connaissances avec la société civile, auquel la France a participé, s'est tenu le 26 novembre 2012.

Le Bureau européen d'appui en matière d'asile trouve progressivement sa place comme acteur central de la mise en œuvre de la coopération pratique entre États membres dans le domaine de l'asile, à travers, notamment, la mise en œuvre du plan d'action pour la Grèce ou encore les réflexions méthodologiques sur les pays d'origine.

La France participe à la progressive montée en puissance du Bureau, effectuée sur la base des priorités suivantes :

- la participation au plan d'action pour la Grèce visant à améliorer le traitement de la demande d'asile en Grèce,
- la constitution d'équipes d'intervention commune du Bureau (350 experts fournis par 23 États membres),
- les premiers travaux en matière de formation commune et de collecte d'informations sur les pays d'origine.

Par ailleurs, la France a apporté son soutien actif aux activités du Bureau : coprésidence du groupe de référence relatif à l'information sur les pays d'origine, participation d'un expert à la refonte d'un module EAC (European asylum curriculum), participation active aux groupes de travail sur l'Afghanistan, participation au lancement des activités 'Qualité', séminaire didactique et point de contact national d'EAC ...

➤ Fourniture par l'EASO d'un appui à la France, par type d'activité (formation, situations d'urgence, etc.)

La France n'a pas bénéficié d'un appui spécifique de la part d'EASO. Cependant, la France suit activement les modules de formation proposés par EASO qui recouvrent des champs variés, qui permettent progressivement d'améliorer la coopération pratique entre États membres. L'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a, en outre, intégré EAC (European asylum curriculum), programme de formation sous l'égide d'EASO, dans son programme de formation. A titre d'exemple, la France a envoyé des agents pour qu'ils participent aux formations relatives aux techniques d'entretien, à la qualité des procédures, à l'information sur les pays d'origine ou encore sur les méthodes de détermination de l'âge des mineurs non accompagnés, etc.

5.3 La solidarité intra-UE

Conformément à son mandat, le bureau européen d'appui en matière d'asile est compétent s'agissant de l'appui aux États membres soumis à des pressions particulières : le Bureau a établi l'équipe d'intervention asile prévue par ses textes, avec environ 350 experts. Des experts ont été déployés au Luxembourg en février 2012 afin de venir au soutien du système d'asile national mis en difficultés suite à des pressions migratoires particulières.

Malgré les difficultés internes liées au fort accroissement de la demande d'asile, la France est actuellement impliquée, via l'OFPRA, dans l'appui à la Grèce. Ainsi, l'OFPRA a mis à disposition de l'agence un expert qui a participé à des missions d'audit sur le terrain. Par ailleurs, une formatrice de l'OFPRA hellénophone a participé à la formation de cadres grecs. Une délégation grecque a également été accueillie en France pendant deux jours en novembre dernier dans le cadre d'une visite d'étude du système d'asile français.

La France n'a pas souhaité reconduire les deux opérations, mises en œuvre en 2009 et 2010, de réinstallation sur son territoire de ressortissants d'États tiers bénéficiaires d'une protection internationale à Malte, au titre de la solidarité avec les autorités maltaises, qui l'avait conduite à accueillir environ 200 personnes. L'augmentation pour la cinquième année consécutive du nombre de demandes d'asile sur son territoire, qui la place au premier rang des États européens et au deuxième rang des pays industrialisés au niveau mondial, et les fortes tensions sur le dispositif national d'accueil, sont à l'origine de cette décision.

Renforcer la dimension extérieure

La France n'a pas participé en 2012 à des actions de coopération, menées en collaboration avec d'autres pays de l'UE, à destination des pays tiers dans le domaine de l'asile.

5.4 Coopération avec les pays tiers (y compris les opérations de réinstallation)

La France et le HCR ont conclu le 4 février 2008 un accord-cadre prévoyant la soumission chaque année de 100 dossiers de réinstallation.

Le HCR a toute latitude pour proposer les dossiers selon les critères qui lui paraissent pertinents, la seule condition d'éligibilité prévue par cet accord étant que les personnes relèvent du mandat strict du HCR. Les autorités françaises demeurent cependant libres dans leur choix d'accepter ou de rejeter un dossier de réinstallation.

Chaque décision est prise après un examen individuel de situation prenant en considération en priorité la nécessité d'une protection et les perspectives d'une intégration réussie en France. Il est également tenu compte du profil de la personne et de son parcours au regard des considérations d'ordre public et des valeurs de la République. Dans le contexte actuel très tendu en matière d'asile, la saturation du dispositif d'accueil et d'hébergement, qui ne permet même plus de répondre à la demande d'asile formulée spontanément en France, est un facteur supplémentaire pris en compte.

Depuis 2008, 543 personnes ont ainsi été accueillies en France dans le cadre du programme de réinstallation (37 en 2008, 159 en 2009, 203 en 2010, 55 en 2011 et 89 en 2012).

Les personnes réinstallées sont originaires de cinq continents et régions du monde : Afrique (37 %), Moyen-Orient (28 %), Asie (17 %), Europe (16 %) et Amérique latine (2 %). Cet ordre a évolué depuis le premier programme, la première région d'origine étant l'Europe en 2008 avec l'accueil de nombreux réfugiés tchéchènes, et le Moyen-Orient en 2009 avec l'accueil de nombreux réfugiés palestiniens des camps irakiens.

Ces personnes, de 23 nationalités différentes, proviennent de 39 premiers pays d'accueil, qui sont situés, dans leur très grande majorité, à proximité du pays d'origine. Le classement des premiers pays d'origine a également évolué au cours des années. En 2008, les deux premières nationalités étaient les russes tchéchènes et les palestiniens d'Irak. En 2009, la première place a été tenue par les Palestiniens, suivis des Ethiopiens. En 2010, ces derniers ont occupé la première place, les Congolais de la République démocratique du Congo arrivant en deuxième position. En 2011, ce sont les Afghans et les Somaliens qui représentaient les deux premières nationalités et en 2012, les Congolais de RDC et les Iraquiens.

6. LES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS ET LES AUTRES GROUPES VULNÉRABLES

6.1 Les mineurs non accompagnés

Il n'existe pas de statistiques concernant les mineurs non accompagnés (MNA) présents sur le territoire national.

Les seules statistiques dont on dispose viennent des demandes d'asile formulées par les MNA. Pour l'année 2012, on dispose ainsi des chiffres suivants (données arrêtées au 4 février 2013) :

- demande d'asile, sur le territoire, des mineurs non accompagnés : 492 ;
- demande d'asile, à la frontière, des mineurs non accompagnés : 81 ;
- Les trois principaux pays d'origine : République démocratique du Congo (40 % de la demande), Afghanistan et Angola.

(Données Ofpra)

Comme le prévoit le plan d'action de la Commission européenne pour les mineurs non accompagnés, EASO a organisé une série d'ateliers de travail portant sur la détermination de l'âge des mineurs non accompagnés. La France s'est largement investie dans la participation à ces ateliers de travail afin de contribuer utilement au « handbook » que l'agence présentera au cours du premier semestre de l'année 2013.

Un débat politique et relayé dans les médias nationaux concernant les MNA touche au coût que ces derniers représentent pour les Conseils Généraux (assemblées départementales gérant les départements). Leur nombre, en accroissement dans certains départements (comme ceux de la région parisienne ou de Provence-Alpes-Côte d'Azur), entraîne des coûts de plus en plus élevés. Rappelons que la responsabilité des foyers de l'enfance, destinés à prendre en charge tout mineur en danger âgé de 3 à 18 ans, incombe aux Conseils Généraux.

6.2 Autres groupes d'étrangers vulnérables

Les seules actions à mentionner dans ce cadre sont décrites ci-dessous à la partie 7, concernant l'exploitation, notamment sexuelle, d'étrangers.

7. LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS

La lutte contre l'immigration illégale et la traite des êtres humains sont clairement distinguées en France, conformément aux prescriptions du droit international et du droit européen ou communautaire.

Jusque dans les années 1980, la traite des êtres humains revêtait une forme plutôt traditionnelle et concernait principalement des nationaux. Avec la mondialisation, le profil des victimes de TEH a évolué, ces dernières devenant, à plus de 80 %, d'origine étrangère.

Des victimes de traite pouvant être transportées sur le territoire national par le biais de réseaux de trafiquants de migrants, ces deux formes de criminalité peuvent entretenir des liens. C'est ainsi que les offices centraux de police judiciaire chargés de la lutte contre le proxénétisme et l'exploitation sexuelle (OCRTEH) et la lutte contre l'exploitation par le travail (OCLTI) se coordonnent avec l'OCRIEST pour détecter et enquêter sur les cas de traite des êtres humains. C'est ce dernier office central qui identifie et démantèle les filières d'immigration illégale, et constate si elles sont un support à la traite des êtres humains.

Au regard de cette problématique de plus en plus prégnante sur le sol français, l'unité de coordination opérationnelle de lutte contre le trafic et l'exploitation des migrants (UCOLTEM) a été créée au sein de la DCPAF. Dirigée par le Chef de l'OCRIEST, elle met en synergie l'ensemble des services en vue d'identifier et de démanteler les filières d'acheminement ou de maintien des migrants irréguliers sur le territoire français ainsi que de combattre toutes les formes d'exploitation qui en découlent.

Au sein de la Direction Centrale de la Police Judiciaire (DCPJ), l'Office Central pour la Répression de la Traite des Etres Humains (OCRTEH), depuis sa création en 1958, s'attache à centraliser l'ensemble des données et informations relatives à la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle. Centré sur le démantèlement des réseaux transnationaux et internationaux organisant et exploitant la prostitution d'autrui, l'OCRTEH peut ainsi suivre l'évolution et les modes opératoires des organisations criminelles afin d'adapter les moyens de lutte contre ce type de criminalité organisée. Il est également chargé de coordonner l'action opérationnelle des services répressifs français et la coopération avec les services étrangers et les agences internationales.

La prostitution active sur le territoire français étant, à 90 %, le fait de ressortissants étrangers, les services chargés de la lutte contre les réseaux exploitant ces victimes, et plus particulièrement l'OCRTEH, intensifient la coopération avec les pays sources de prostitution au sein de l'Europe (Bulgarie, Roumanie), tant au plan opérationnel qu'au plan stratégique. Le recours aux techniques policières et judiciaires adaptées à la criminalité organisée (équipes communes d'enquête, mandats d'arrêt internationaux, saisies d'avoirs criminels à l'étranger) se généralise et permet de s'attaquer aux réseaux de façon plus systématique.

La mise en œuvre de plans d'action à long terme, soutenus par l'Union européenne, et visant à renforcer la coopération policière et judiciaire avec ces pays en matière de lutte contre la traite

des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle, permet de former enquêteurs et magistrats spécialisés ayant à connaître de ce type d'affaires, ainsi que le préconise le Conseil de l'Europe.

Plus généralement, l'OCRTEH a augmenté sa contribution à EUROPOL et notamment au fichier PHOENIX dédié à la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle. Il participera activement au prochain cycle du projet EMPACT dédié à cette thématique et qui débutera en 2014.

La Brigade de Protection des Mineurs (BPM) de la préfecture de police de Paris a élaboré, en collaboration avec l'association ECPAT (end child prostitution, child pornography and trafficking of children for sexual purposes), un guide de bonnes pratiques concernant l'exploitation sexuelle des mineurs à des fins commerciales, destiné à améliorer le repérage des victimes.

Par ailleurs, sur instructions du directeur général de la police nationale, des référents « traite des êtres humains » ont été désignés au sein de chaque direction départementale de la sécurité publique (DDSP).

Au plan opérationnel, l'année 2012 a continué à mobiliser les unités de gendarmerie et les services de police, ainsi que les offices centraux de police judiciaire, compétents pour diverses formes de traite et d'exploitation de la personne, et plusieurs affaires sont en cours d'instruction (ex. affaires de traite aux fins de forcer à commettre des cambriolages).

Sur le plan législatif, la France a préparé, durant l'année 2012, un projet de loi visant notamment à transposer la directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relative à la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène au droit national.

Ce projet de loi prévoit que le prélèvement d'organe est une forme d'exploitation permettant la qualification de traite des êtres humains.

Par ailleurs, il fixe les moyens alternatifs caractérisant l'incrimination de traite des êtres humains. Jusqu'à présent, seul l'échange de rémunération permettait de caractériser cette infraction (les autres moyens constituaient des circonstances aggravantes et avaient un caractère cumulatif avec le premier et seul moyen visé à l'article 225-4-1).

Il introduit également un nouveau moyen pour caractériser l'infraction de traite des êtres humains : l'abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité.

Les circonstances suivantes ne sont donc plus cumulatives et deviennent alternatives :

- l'échange d'une rémunération ou de tout autre avantage ou d'une promesse de rémunération ou d'avantage ;
- l'emploi de menaces, de contraintes, de violences ou de manœuvres dolosives visant l'intéressé, sa famille ou une personne étant en relation habituelle avec elle ;
- l'abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité.

Les violences ou les menaces, la vulnérabilité permettent de caractériser la traite des êtres humains sans circonstance aggravante et sont sanctionnés de 7 ans d'emprisonnement.

Enfin, le projet de loi élargit l'infraction de traite des êtres humains en introduisant une référence au travail ou aux services forcés et à l'esclavage.

Lorsque la victime est un mineur, les faits de traite des êtres humains sont constitués même en l'absence de menace de recours à la force ou autres formes de contrainte. Ces victimes mineures peuvent être accompagnées, tout au long de la procédure, par leur représentant légale ou le majeur de leur choix.

Ce projet de loi devrait être adopté par le Parlement au cours de l'année 2013.

Par décret n° 2013-7 du 3 janvier 2013 il a été créé, auprès du ministre chargé des droits des femmes, une Mission Interministérielle pour la Protection des Femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF) afin, notamment, d'assurer la coordination nationale de la lutte contre la traite des être humains.

Un fonctionnaire de la police nationale et un militaire de la gendarmerie nationale ont été mis à la disposition de la MIPROF par le ministère de l'Intérieur.

La création de cette mission a été entérinée lors du Comité interministériel aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes qui s'est tenu le 30 novembre 2012.

La MIPROF est chargée d'assurer le suivi de la mise en œuvre de la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des être humains du 16 mai 2005 en liaison avec le groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA).

Pour mémoire, dans le cadre de son premier cycle d'évaluation, une délégation du GRETA a effectué une visite en France du 26 au 30 mars 2012.

De nombreuses actions de coopération ou d'expertise ont ainsi été menées par les différentes directions du ministère de l'intérieur dans le cadre de la lutte contre la traite des êtres humains en 2012.

Ainsi l'OCRIEST est représentée aux ateliers sur ce thème menés par l'agence européenne.

Parallèlement à cela, mais toujours dans le cadre de FRONTEX, la DCPAF a activement participé à l'élaboration d'un manuel destiné aux gardes-frontières européens et ayant pour objectif de les préparer à l'identification de victimes potentielles de TEH lors de la traversée de la frontière.

Pour mémoire, la DCPAF est toujours le représentant national de la Traite des Etres Humains pour FRONTEX (ateliers Risk Profiles).

La DGGN a participé quant à elle à la réunion d'experts organisée par la Rapporteuse Spéciale des Nations Unies sur la traite des personnes, mais aussi au projet sur la lutte contre la traite des êtres humains en provenance du Nigéria, financé par l'Union européenne et mis en œuvre par l'organisation internationale des migrations (OIM) et l'office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD).

8. LE DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE

8.1 Les accords de gestion concertée des flux migratoires

Ils sont issus d'une réflexion, menée depuis l'adoption par le Conseil européen de l'approche migratoire globale en décembre 2005, reposant sur l'idée que migrations et développement socio-économique sont étroitement liés.

Après avoir trouvé sa première application concrète dans l'accord signé le 23 septembre 2006 avec le Sénégal, le concept de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire s'est imposé et les accords qui en découlent constituent aujourd'hui des instruments à part entière de la politique migratoire de la France, devenant une référence internationale.

Le concept se fonde sur une nouvelle approche des phénomènes migratoires, l'approche globale, qui consiste à intégrer l'ensemble des questions relevant de la problématique migratoire et rechercher sur cette base de véritables partenariats avec les pays source d'immigration.

Depuis 2006, la France est l'un des pays d'accueil qui a le plus systématisé l'application concrète de l'approche globale dans le cadre d'accords bilatéraux conclus avec les pays d'origine.

Trois volets, distincts mais complémentaires, constituent le socle de ces partenariats d'un nouveau type que la France développe avec les pays d'origine :

- l'organisation de la migration légale qui découle essentiellement d'engagements du pays d'accueil ;
- la lutte contre l'immigration irrégulière, qui, en contrepartie des efforts consentis par le pays de destination sur la migration légale, prévoit une étroite coopération avec le pays d'origine pour tout ce qui a trait aux migrations clandestines ;
- la mise en place d'actions de développement solidaire et de codéveloppement au profit des régions pauvres et sources de migrations du pays d'origine.

Si la trame des accords reste identique, chaque texte a fait néanmoins l'objet d'une négociation spécifique adaptée aux besoins et au profil migratoire de chaque pays partenaire.

Ces accords sont conçus en intégrant deux ou trois des composantes suivantes :

- un volet portant sur la migration légale, c'est à dire la circulation (de court séjour) des personnes, l'immigration estudiantine et professionnelle. Ce dernier aspect est particulièrement important puisqu'il offre aux ressortissants des pays partenaires, selon des dispositions arrêtées conjointement et incluses dans l'accord, un régime allant au-delà du droit commun. Tel est le cas des dispositions prévoyant une ouverture du marché du travail français sur la base de listes de métiers établies selon les besoins exprimés par le pays partenaire permettant l'exercice, sur l'ensemble du territoire français, d'activités salariées. S'y ajoutent des dispositions visant à faciliter la délivrance des cartes « compétences et talents » destinées aux travailleurs dotés de qualifications spécifiques ou de différentes cartes de séjour prévues par la législation comme la carte « saisonnier » pour des séjours de travail de six mois, principalement dans l'agriculture, ainsi qu'un programme d'échanges de jeunes professionnels âgés de 18 à 35 ans pour des séjours temporaires pouvant aller jusqu'à 18 mois ;

- un volet consacré à la lutte contre l'immigration clandestine comportant des dispositions relatives à la réadmission des personnes en situation irrégulière par lesquelles le pays partenaire s'engage à reprendre ses nationaux (et éventuellement les ressortissants de pays tiers ayant transité par son territoire) se trouvant en France à titre illégal et ayant fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français. Il est complété par des dispositions relatives à la coopération policière qui visent notamment à aider le pays partenaire à renforcer la surveillance de ses frontières, à lutter contre la fraude documentaire et à développer la coopération entre services de police aux fins de démanteler les filières de passeurs de migrants clandestins.
- un volet spécifique consacré au développement solidaire comportant des clauses relatives à la mise en œuvre de projets liées à des politiques sectorielles pertinentes en termes migratoire ou à des projets relevant du codéveloppement. Ces clauses prévoient le cofinancement de projets de développement local initiés par les associations de migrants, l'accompagnement de ces initiatives et l'appui aux diasporas qualifiées dans le but d'un retour de compétences au bénéfice du pays d'origine. S'y ajoutent, selon les besoins exprimés par le pays partenaire, des dispositions prévoyant le soutien financier ou technique à des projets « sectoriels », comme l'appui au développement de secteurs de la santé, de la formation professionnelle et technique ou de la réinsertion sociale, ainsi qu'à des activités productives créatrices d'emploi dans des régions défavorisées.

Il convient de noter la mise en place du Fonds multi donateurs pour « l'Initiative Migration et Développement », objet de l'accord signé le 23 octobre 2009 entre la France, la Banque Africaine de Développement (BAD) et le Fonds International pour le Développement de l'Agriculture (FAD).

Enfin, chacun de ces accords prévoit la création d'un comité de suivi de l'application des dispositions de l'accord qui se réunit sur une base annuelle.

Fin 2012 comme en 2011, les accords de gestion concertée et les accords assimilés signés sont les suivants :

- Bénin (novembre 2007) : accord relatif à la gestion concertée des flux migratoires et au codéveloppement
- Brésil (septembre 2009): arrangement administratif relatif à la création d'un mécanisme bilatéral de concertation sur les questions migratoires
- Burkina Faso (janvier 2009): accord de gestion des flux migratoires et de développement solidaire
- Cameroun (mai 2009): accord de gestion des flux migratoires et de développement solidaire
- Cap Vert (novembre 2008): accord de gestion des flux migratoires et de développement solidaire
- Congo (octobre 2007): accord relatif à la gestion concertée des flux migratoires et au codéveloppement
- Gabon (juillet 2007): accord relatif à la gestion concertée des flux migratoires et au codéveloppement, complété par un accord de février 2010 relatif aux échanges de jeunes professionnels
- Liban (juin 2010): accord relatif à la mobilité des jeunes et des professionnels
- Maurice (septembre 2008): accord relatif au séjour et à la migration circulaire de professionnels
- Fédération de Russie (novembre 2009): accord sur les migrations professionnelles

- Sénégal 23 septembre 2006): accord relatif à la gestion concertée des flux migratoires et au codéveloppement, complété par un avenant de février 2008
- Macédoine (décembre 2009) : accord relatif à la mobilité des jeunes
- Monténégro (décembre 2009) : accord relatif à la mobilité des jeunes
- Serbie (décembre 2009) : accord relatif à la mobilité des jeunes
- Tunisie (avril 2008) : accord relatif à la gestion concertée des migrations et au développement solidaire.

D'autres négociations sont achevées avec :

- la Géorgie sur la migration circulaire de professionnels
- la Bosnie et l'Albanie sur les échanges de jeunes.

Enfin une négociation d'un accord de partenariat dans le domaine des migrations et de la mobilité est en cours avec l'Inde.

8.2 Les partenariats pour la mobilité

Aucun partenariat pour la mobilité (PPM) n'a été conclu depuis la signature le 27 octobre 2011 du PPM avec l'Arménie, ce qui a porté à quatre le nombre des PPM signés par l'UE et certains de ses États membres, dont la France.

Les partenariats pour la mobilité constituent un des instruments essentiels de l'approche globale des migrations.

En décembre 2005, le Conseil européen a adopté l'approche globale sur la question des migrations, qui vise à traiter les multiples questions liées aux migrations en adoptant une approche cohérente, globale et équilibrée dans le cadre de partenariats avec des pays tiers.

L'approche globale des migrations comporte trois volets : une bonne organisation de la migration légale, la prévention et la lutte efficace contre l'immigration irrégulière et le renforcement du lien entre migration et développement.

Pour cela, l'Union européenne a développé un certain nombre de nouveaux instruments tels que les partenariats pour la mobilité, les missions migratoires, les plateformes de coopérations, les profils migratoires, et elle utilise également des instruments déjà existants tels que les accords de réadmission, de facilitation des visas ainsi que le développement de la coopération.

Les PPM, proposés par la Commission européenne dans une communication du 16 mai 2007, et qui n'ont qu'une nature politique, sont envisagés lorsqu'ils apportent des éléments positifs dans la gestion des migrations tant pour l'UE que pour le pays tiers et lorsque ce dernier montre une réelle volonté de coopération. Leur contenu est tributaire des offres faites par les États membres, figurant en annexe de la déclaration politique ;qui peuvent porter sur le renforcement des capacités institutionnelles du pays tiers pour l'aider à gérer la migration, inclure des opportunités de migration professionnelle, des coopérations dans la prévention et la lutte contre l'immigration illégale et la traite des êtres humains, un soutien au retour et à la réinsertion des migrants, le développement du lien entre migration et développement. L'annexe comporte également un engagement mutuel de négocier un accord communautaire de réadmission et un accord communautaire de facilitation de visas, sous réserve, le moment venu, d'un mandat du Conseil à la Commission européenne.

Les futurs PPM pourront également voir leur champ élargi aux questions liées à l'asile, depuis l'adoption par le Conseil JAI le 26 avril 2012 d'une communication de la Commission relative à « l'approche globale sur les migrations et la mobilité » élargissant le champ de l'approche migratoire globale à une quatrième composante, celle l'asile et de la protection des réfugiés.

Il est à noter que les engagements de coopération pris par la France dans le cadre des PPM sont en général mis en œuvre par des accords bilatéraux dont le champ peut être plus large : tel est le cas de l'accord signé avec le Cap Vert et conclu avec la Géorgie. En outre, la France s'est engagée sur un projet de lutte contre la traite des êtres humains avec la Moldavie.

Les missions migratoires permettent d'engager un dialogue politique avec les pays tiers sur la question des migrations. Elles sont notamment destinées à évaluer l'opportunité et la possibilité de mettre en œuvre de tels partenariats ou d'autres outils de l'approche globale.

Une fois sur place, la mission consiste, pour ses membres, à participer à des réunions avec des fonctionnaires du gouvernement de l'État tiers, ainsi que des organisations internationales et des représentants d'ONG, le but étant notamment d'établir un dialogue constructif avec l'État tiers concerné en matière de migration. Y participent les États membres intéressés selon leurs intérêts et ambitions vis-à-vis de l'État tiers concerné.

Les plateformes pour la coopération sont des instruments de travail au niveau local visant à échanger des informations sur les migrations et les questions d'intérêt commun liées aux migrations et à coordonner les projets en cours ou à venir dans le domaine des migrations et du développement dans le cadre d'une approche par pays. Elles peuvent être créées suite à une mission migratoire si celle-ci conclut à l'intérêt d'engager une coopération plus concrète, ou pour mettre en œuvre concrètement un partenariat pour la mobilité.

Les bilans migratoires constituent un outil pour accompagner un partenariat pour la mobilité. Cet instrument d'analyse doit concourir à la définition de politiques migratoires appropriées, à la prise en compte de la migration dans les politiques de réduction de la pauvreté, à mieux guider les orientations en matière de programmation des instruments financiers et à faciliter l'évaluation de l'impact des initiatives mises en œuvre.

La mise en œuvre de l'approche globale rencontre certains défis :

- les limites des capacités administratives et techniques des différents partenaires ;
- le temps nécessaire pour faire émerger des initiatives et obtenir des résultats concrets ;
- la nécessaire coordination entre les administrations compétentes des deux côtés ;
- la complexité des outils financiers ;
- la nécessité d'améliorer l'articulation avec la relation extérieure d'ensemble entretenue avec le pays intéressé ou la région concernée.

9. L'APPLICATION DE LA LÉGISLATION DE L'UE

Rappelons que la loi 2011-672 du 16 juin 2011 avait assuré la transposition dans le droit français des trois directives européennes suivantes :

- la directive 2008-115-CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, dite directive « retour » ;
- la directive 2009-50-CE du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'emploi hautement qualifié, dite directive « carte bleue » ;
- la directive 2009-52-CE du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, dite directive « sanctions employeurs ».

Transposition de la législation européenne en 2012

- La loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012, examinée ci-dessus au paragraphe 2-2 a été rendue nécessaire, notamment, par les décisions de la Cour de justice de l'Union européenne en 2011 qui ont jugé incompatibles avec la directive européenne du 16 décembre 2008, dite « directive retour », les peines d'emprisonnement qui servent de fondement au placement en garde à vue d'un étranger présumé en situation irrégulière: il convient de se reporter au paragraphe 2-2 pour l'examen de cette loi.
- La France a préparé, durant l'année 2012, un projet de loi visant notamment à transposer la directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relative à la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène au droit national.

Ce projet de loi prévoit que le prélèvement d'organe est une forme d'exploitation permettant la qualification de traite des êtres humains.

Par ailleurs, il fixe les moyens alternatifs caractérisant l'incrimination de traite des êtres humains. Jusqu'à présent, seul l'échange de rémunération permettait de caractériser cette infraction (les autres moyens constituaient des circonstances aggravantes et avaient un caractère cumulatif avec le premier et seul moyen visé à l'article 225-4-1).

Il introduit également un nouveau moyen pour caractériser l'infraction de traite des êtres humains : l'abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité.

Les circonstances suivantes ne sont donc plus cumulatives et deviennent alternatives :

- l'échange d'une rémunération ou de tout autre avantage ou d'une promesse de rémunération ou d'avantage ;
- l'emploi de menaces, de contraintes, de violences ou de manœuvres dolosives visant l'intéressé, sa famille ou une personne étant en relation habituelle avec elle ;
- l'abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité.

Les violences ou les menaces, la vulnérabilité permettent de caractériser la traite des êtres humains sans circonstance aggravante et sont sanctionnés de 7 ans d'emprisonnement.

Enfin, le projet de loi élargit l'infraction de traite des êtres humains en introduisant une référence au travail ou aux services forcés et à l'esclavage.

Lorsque la victime est un mineur, les faits de traite des êtres humains sont constitués même en l'absence de menace de recours à la force ou autres formes de contrainte. Ces victimes mineures peuvent être accompagnées, tout au long de la procédure, par leur représentant légale ou le majeur de leur choix.

Ce projet de loi devrait être soumis au Parlement au cours de l'année 2013.