

N° 112

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XI

IMMIGRATION, INTÉGRATION ET NATIONALITÉ

Par Mme Corinne BOUCHOUX,

Sénatrice.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, président ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Éliane Assassi, Esther Benbassa, MM. Yves Détraigne, Patrice Gélard, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-Pierre Michel, François Pillet, M. Bernard Saugey, Mme Catherine Tasca, vice-présidents ; Nicole Bonnefoy, Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Virginie Klès, secrétaires ; Jean-Paul Amoudry, Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, Nicole Borvo Cohen-Seat, Corinne Bouchoux, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Michel Délebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Jacqueline Gourault, Jean-Jacques Hyst, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Roger Madec, Jean Louis Masson, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Catherine Troendle, André Vallini, René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 et 107 (annexe n° 15) (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. LA SUPPRESSION D'UN MINISTÈRE DE PLEIN EXERCICE	8
A. LA DISPARITION DU MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE L'INTÉGRATION, DE L'IDENTITÉ NATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE.....	8
B. DES CRÉDITS GLOBALEMENT STABLES	8
1. <i>Le programme « Immigration et asile »</i>	8
2. <i>Le programme « Intégration et accès à la nationalité française »</i>	11
II. UNE POLITIQUE PLUS RESTRICTIVE À L'ÉGARD DES ÉTUDIANTS ET DES CANDIDATS À LA NATURALISATION	12
A. L'INFLÉCHISSEMENT DE LA POLITIQUE D'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS	12
1. <i>Une politique en théorie accueillante pour les étudiants étrangers</i>	12
a) Des dispositions législatives et réglementaires qui se prétendent favorables aux étudiants étrangers.....	12
b) L'action de « campus France »	14
2. <i>...mais qui semble avoir connu un infléchissement brutal en 2011</i>	15
B. DE NOUVELLES EXIGENCES EN MATIÈRE DE NATURALISATION	16
III. UNE POLITIQUE D'ÉLOIGNEMENT QUI AFFICHE DES RÉSULTATS EN HAUSSE	17
A. LES MODIFICATIONS DE LA PROCÉDURE D'ÉLOIGNEMENT PAR LA LOI DU 16 JUIN 2011	17
1. <i>La création d'une mesure d'éloignement unique</i>	17
2. <i>La création d'une interdiction de retour</i>	19
3. <i>Une inversion des contentieux</i>	20
B. UN ARRÊT IMPORTANT DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE.....	21
C. ... QUI N'A PAS EMPÊCHÉ LA RÉFORME D'ATTEINDRE SES OBJECTIFS	23
1. <i>Un taux élevé d'éloignements dans les 5 jours</i>	23
2. <i>Un nombre d'éloignements effectifs en hausse</i>	24
IV. LA COOPÉRATION EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE EN MATIÈRE D'IMMIGRATION	25
A. LA PÉRILLEUSE RÉFORME DE L'ESPACE « SCHENGEN »	26
1. <i>Une nouvelle procédure d'évaluation</i>	26
2. <i>Une nouvelle procédure pour le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures</i>	27
3. <i>La prise en compte des flux migratoires d'importance exceptionnelle</i>	28
4. <i>Un accord difficile mais absolument nécessaire</i>	29
a) Des Etats-membres très réticents.....	29
b) Le déficit de « gouvernance » et la crise de Schengen	29

B. LA COOPÉRATION INTERNATIONALE DE LA FRANCE EN MATIÈRE D'IMMIGRATION : DES OBJECTIFS AMBIGUS ET IMPARFAITEMENT ATTEINTS.....	30
1. Bilan des « accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire »	31
2. Le développement solidaire financé sur le programme 301 “Développement solidaire et migrations”	33
3. La lutte contre l’immigration illégale.....	34
4. Conclusion : les ambiguïtés et insuffisances de la politique de coopération	35
 ANNEXE – LISTE DES PERSONNES ENTENDUES.....	 37

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Claude Guéant¹, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, le 8 novembre 2011, la commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 23 novembre 2011 sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, a examiné², **sur le rapport pour avis de Mme Corinne Bouchoux, les crédits relatifs à l'immigration et à l'intégration au sein de la mission « Immigration, asile et intégration » du projet de loi de finances pour 2012.**

Après avoir indiqué que les crédits de l'asile, qui relève d'une logique spécifique, étaient examinés dans le cadre du rapport pour avis de M. Jean-Pierre Sueur, Mme Corinne Bouchoux a rappelé, pour poser les termes du débat, qu'il y avait environ 119 000 entrées régulières permanentes d'étrangers hors Union européenne et sensiblement autant de naturalisations chaque année.

Elle a ensuite estimé qu'en matière d'intégration et de naturalisations, il convenait de mettre l'accent autant sur l'accès à la formation, à l'emploi, au logement et à la santé, que sur l'évaluation d'un niveau de langue, celui-ci ayant été relevé par un décret récent pris en application de la loi relative à l'immigration du 16 juin 2011.

Elle a par ailleurs rappelé que les objectifs du ministère, centrés sur la lutte contre les immigrés en situation irrégulière et l'intégration, négligeaient les urgences du terrain, pointant les moyens très insuffisants alloués aux préfetures pour traiter correctement les demandes de titres et le traitement indigne qui en résultait pour certains demandeurs.

Concernant la situation des étudiants étrangers diplômés de l'enseignement supérieur dont la demande de titre de travail pour acquérir une première expérience professionnelle en France est rejetée dans le cadre de la circulaire signée en mai 2011 par les ministres de l'intérieur et du travail, elle a fait valoir qu'une telle politique portait un préjudice considérable à l'image de notre pays à travers le monde. Il est donc indispensable de trouver une issue à cette crise le plus rapidement possible.

Elle a enfin regretté que 85 millions d'euros soient consacrés à la lutte contre l'immigration quand 41 millions seulement sont destinés à améliorer l'intégration.

A l'issue d'un débat auquel ont pris part plusieurs intervenants, la commission a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits relatifs à l'immigration et à l'intégration de la mission « Immigration, asile et intégration » du projet de loi de finances pour 2012.

¹ Le compte rendu de cette audition est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20111107/lois.html#toc6>

² Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20111121/lois.html>

Mesdames, Messieurs,

Votre commission ayant décidé d'examiner séparément les crédits consacrés à l'asile, le présent rapport pour avis est consacré aux autres actions de la mission « Immigration, asile et intégration », soit, au sein du programme « Immigration et asile », les actions suivantes : « Circulation des étrangers et politique des visas », « Lutte contre l'immigration irrégulière » et « Soutien », ainsi que la totalité du programme « Intégration et accès à la nationalité française ». En effet, il est apparu à votre commission que l'asile méritait une analyse indépendante de celle de la politique de l'immigration, précisément parce que celle-ci est une politique, c'est-à-dire l'expression de choix faits par la nation et les pouvoirs publics, tandis que l'action en matière d'asile est étroitement encadrée par nos obligations internationales et que l'évolution des crédits dans ce domaine est très contrainte.

La mission « Immigration, asile et intégration » relève, depuis novembre 2010, du ministère de l'intérieur, du fait de la suppression du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. Les termes « identité nationale » ne figurent plus dans l'intitulé du SGII (secrétariat général à l'immigration et à l'intégration) qui pilote désormais la politique d'immigration. Votre rapporteure ne peut qu'approuver la disparition de ces termes qui avaient suscité trop de polémiques, comme lors du débat sur l'identité nationale.

Toutefois, le fait que l'ensemble de la politique d'immigration passe sous l'autorité du ministre de l'intérieur n'est pas forcément un bon signal et ne change pas les choses sur le fond : alors qu'elle faisait, avant 2008, l'objet d'un regard partagé entre les administrations du travail, des affaires étrangères et de l'intérieur, elle est désormais entièrement sous l'autorité d'un ministère qui a nécessairement une vision orientée vers les objectifs de sécurité. Or, si ces derniers sont importants, ils ne peuvent constituer le tout d'une politique d'immigration et d'intégration tournée vers l'avenir.

I. LA SUPPRESSION D'UN MINISTÈRE DE PLEIN EXERCICE

A. LA DISPARITION DU MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE L'INTÉGRATION, DE L'IDENTITÉ NATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE.

Le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire a été créé par décret du 18 mai 2007, en regroupant des personnels issus des ministères du travail, de l'intérieur, des affaires étrangères et de l'économie et du budget.

Le décret du 14 novembre 2010 relatif à la composition du gouvernement a supprimé ce ministère et a rattaché la politique de l'immigration au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Cette politique est désormais pilotée par un secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII).

Sur le fond, cette évolution administrative ne semble pas remettre en cause l'unification de l'ensemble des aspects de la politique sous l'égide d'un même ministère. Simplement, il s'agit désormais le ministère de l'intérieur. Du point de vue budgétaire, cette fusion a pour conséquence la diminution de certains crédits. Ainsi, les crédits de l'action « Soutien » passent de 67,9 millions d'euros (AE = CP) à 61,5 millions d'euros en AE (- 9,4 %) et à 63,5 millions d'euros en CP (-6,5 %). Cette diminution est due en partie à la réduction du plafond d'emplois du SGII, qui passe de 612 ETPT à 587 ETPT, certains emplois pouvant être économisés dans la nouvelle configuration. La suppression du cabinet du ministre de l'immigration, autorise également une baisse des crédits de fonctionnement.

B. DES CRÉDITS GLOBALEMENT STABLES

1. Le programme « Immigration et asile »

Les crédits consacrés à la politique des visas n'évoluent pas en 2012 par rapport à 2011 : 2,55 millions d'euros sont prévus pour le fonctionnement de l'administration des visas, qui recouvre d'une part le fonctionnement de la sous-direction des visas et la mise en œuvre de la politique des visas dans les postes diplomatiques et consulaires (1,55 million d'euros), d'autre part les dépenses liées au système d'information « réseau mondial visa » et au renouvellement des équipements informatiques (1 million d'euros).

Par ailleurs, les crédits consacrés à la lutte contre l'immigration irrégulière continuent à diminuer, passant de 90,5 millions d'euros à 85,4 millions d'euros (CP).

Cette diminution est essentiellement due à la baisse des crédits d'investissement des CRA. Toutefois, la construction d'un nouveau CRA à Mayotte, mesure indispensable compte tenu de l'indignité de l'hébergement actuel, a été lancée et devrait s'achever en 2014.

Les centres de rétention administrative (CRA) en 2011

Le nombre de places en CRA est passé de 1 071 en juin 2005 à 1 730 au 31 juillet 2011, soit, en métropole de 944 à 1 586 places, et dans les départements et territoires d'outre-mer de 127 à 144 places.

L'extension du parc immobilier s'est concrétisée, en métropole, par la mise en service des centres de Plaisir (32 places), Marseille-le-Canet (136 places), Toulouse Cornebarrieu (126 places), Lille Lesquin II (96 places), Vincennes (140 places), Nîmes (128 places), Rennes (70 places), Perpignan (48 places), Hendaye (30 places) et Metz (95 places). En ce qui concerne l'outre-mer, la capacité du centre de Morne Vergain en Guadeloupe a été portée de 20 à 40 places.

L'évolution de la capacité d'accueil en métropole a été marquée par la perte de 300 places, consécutive aux deux incendies volontaires perpétrés respectivement au sein des deux CRA de Paris-Vincennes en juin 2008 et du CRA de Bordeaux en janvier 2009.

Cependant, la reconstruction partielle du CRA de Paris I (60 places) en janvier 2009 et l'ouverture, en novembre 2010, des CRA de Paris 2 et 3 (116 places) ont permis la remise en service de 176 places sur ce site. Un centre provisoire de 59 places a fonctionné à Paris de septembre 2009 à décembre 2010, en attendant l'achèvement de la reconstruction du CRA I. S'agissant du CRA de Bordeaux, les travaux réalisés ont permis sa réouverture le 15 juin 2011, avec une capacité d'accueil de 20 places.

Par ailleurs, ont été fermés pour vétusté le CRA de Nantes en janvier 2009 (20 places, remplacé par un simple local de rétention) et l'ancien centre de Toulouse en février 2009 (39 places, remplacé par un nouveau CRA). La capacité d'accueil des CRA de Nice (38 au lieu de 45 places), en octobre 2010, et de Bobigny (39 au lieu de 55 places), en décembre 2010, ont été réduites.

Enfin, au cours du second semestre 2011, la capacité d'accueil en CRA atteint 1 826 places avec l'aboutissement des projets de construction des centres du Mesnil-Amelot 2 (120 places) qui a été mis en service le 4 août 2011, et du Mesnil-Amelot 3 (120 places), ouvert en septembre 2011.

Le tableau ci-après dresse l'état des CRA au 30 juin 2011, et présente leur taux d'occupation au cours de l'année 2010 et du premier semestre 2011.

CRA EN METROPOLE	Capacité théorique	Taux d'occupation 2010	Taux d'occupation 1er semestre 2011
BOBIGNY	39	83,9 %	79,4 %
BORDEAUX	20	-	5,3 %
COQUELLES	79	48,8 %	27,4 %
GEISPOLSCHEIM	36	67,3 %	62,9 %
HENDAYE	30	42,5 %	9,6 %
LE MESNIL AMELOT	96	87,1 %	73,7 %
LILLE LESQUIN 1	39	0 %	0 %
LILLE LESQUIN 2	96	37,1 %	18,5 %
LYON SAINT EXUPERY	120	72,3 %	61,2 %
MARSEILLE CANET	136	63,3 %	58,1 %
METZ	95	39,9 %	31,4 %
NICE AUVARE	38	82,7 %	69,2 %
NIMES	128	17,4 %	27,3 %
PALAISEAU	40	60,9 %	56,4 %
PARIS I	60	79,1 %	75,5 %
PARIS 2	58	66,9 %	73,6 %
PARIS 3	58	68,4 %	62,3 %
PARIS PALAIS DE JUSTICE	40	31,6 %	21,4 %
PERPIGNAN	48	49 %	30 %
PLAISIR	32	49,6 %	41,3 %
SAINT JACQUES DE LA LANDE	70	43,6 %	26,7 %
ROUEN OISSEL	72	56,8 %	26,1 %
SETE	30	40 %	30 %
TOULOUSE CORNEBARRIEU	126	52,9 %	28,8 %
TOTAL	1 586	55,1 %	42,7 %

Source : ministère de l'Intérieur.

Selon le projet annuel de performance, l'augmentation de la durée maximale de rétention de 32 à 45 jours par la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité « pourrait entraîner une augmentation de la durée moyenne de rétention », mais « la loi a également prévu, dans le cadre de la transposition de la directive « retour », que la rétention, mesure coercitive la plus importante, devait être limitée en usage en substituant d'autres solutions, comme l'assignation à résidence », ce qui rendrait l'impact financier de la loi difficile à évaluer sur ce point.

Votre rapporteure s'interroge sur cette manière de présenter les choses : si la directive « retour » prévoit effectivement que la rétention ne doit intervenir qu'à défaut d'une autre solution, **ce n'est pas le cas de la loi du 16 juin 2011 qui n'a introduit aucune gradation entre les mesures possibles et n'incite par conséquent nullement l'administration à développer l'assignation à résidence.** D'ailleurs, les mesures d'éloignement avec placement en rétention n'ont pas diminué au cours des derniers mois. Ceci a été confirmé à votre rapporteure lors de l'audition du GISTI.

2. Le programme « Intégration et accès à la nationalité française »

Le second programme de la mission Immigration, n° 104, « Intégration et accès à la nationalité française », connaît une légère baisse en crédits de paiements (de 72,8 millions d'euros à 71,6 millions d'euros) et une nette hausse des autorisations d'engagement (de 72,8 millions d'euros à 78,4 millions d'euros).

Les crédits des actions « Actions d'intégration des étrangers en situation régulière » et « Actions d'intégration des réfugiés » n'évoluent pas, tandis que les crédits de l'action « Actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants et de formation linguistique » diminuent en crédits de paiement de 7,5 % et que les autorisations d'engagement de l'action « Naturalisation et accès à la nationalité » passent de 1,9 à 8,6 millions d'euros.

La diminution des crédits de paiement des « Actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants et de formation linguistique » résulte d'une diminution de la subvention versée par l'Etat à l'Office français pour l'immigration et l'intégration (Ofii). Celle-ci passe en effet de 14,4 millions d'euros en 2011 à 13,3 millions d'euros en 2012. Toutefois, les recettes fiscales propres de l'OFII (taxes sur les titres de séjour) sont toujours en forte augmentation et lui permettent ainsi de compenser cette diminution de la subvention de l'Etat.

A ce sujet, l'article 28 du PLF prévoit d'une part une augmentation très forte de certaines taxes payées par les demandeurs de visas et de titres de séjour, d'autre part, dans certains cas, le paiement de taxes lors de la demande de visa ou de titre, sans remboursement lorsque ceux-ci ne sont finalement pas accordés. Ainsi, l'étudiant ou le stagiaire qui demande un titre de séjour « salarié » paierait désormais le même montant qu'un primo-demandeur, alors qu'il ne s'acquittait auparavant que de la taxe de renouvellement. **Par ailleurs, le prix du visa de régularisation serait augmenté, un montant de 110 euros étant exigé dès la demande et non remboursé même si la demande est refusée.**

II. UNE POLITIQUE PLUS RESTRICTIVE À L'ÉGARD DES ÉTUDIANTS ET DES CANDIDATS À LA NATURALISATION

A. L'INFLÉCHISSEMENT DE LA POLITIQUE D'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS

1. Une politique en théorie accueillante pour les étudiants étrangers...

a) Des dispositions législatives et réglementaires qui se veulent favorables aux étudiants étrangers

La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration a introduit la possibilité pour les étudiants ayant achevé leurs études en France et obtenu un diplôme au moins équivalent au master de bénéficier d'une autorisation provisoire de séjour d'une durée de six mois au cours de laquelle ils sont autorisés à chercher un emploi en relation avec leur formation.

Si à l'issue de cette période de six mois, l'intéressé a trouvé un emploi ou est simplement titulaire d'une promesse d'embauche, il est autorisé à séjourner en France pour l'exercice de cet emploi.

Auparavant, le passage du statut d'étudiant au statut de salarié n'était accordé que dans des conditions restrictives, le principe étant le retour dans le pays d'origine. Toutefois, la circulaire interministérielle du 15 janvier 2002 avait déjà assoupli les conditions de délivrance d'une carte de séjour « salarié » à certaines catégories d'étudiants étrangers. Cette circulaire affirmait en effet « *la volonté du gouvernement de concilier l'objectif de co-développement des pays source d'immigration à travers la formation de leurs futures élites [...] et la satisfaction des intérêts technologiques et commerciaux des entreprises françaises qui souhaitent recruter de jeunes cadres issus des aires géographiques avec lesquelles elles entretiennent des relations économiques. Il apparaît que la validation d'un cursus universitaire [...] confortée par une première expérience professionnelle en entreprise sert à la fois les intérêts de notre pays et assure au pays d'origine un co-développement effectif en permettant le retour de jeunes professionnels.* »

Cette réforme avait également été faite afin de parer au risque que ces diplômés, plutôt que de rentrer dans leur pays d'origine, partent vers d'autres pays moins restrictifs, au détriment du pays d'origine et de la France qui aura financé leur formation.

Seuls les étudiants titulaires d'un diplôme au moins équivalent au master (bac+5) peuvent bénéficier de cette autorisation provisoire de séjour de six mois non renouvelable. Le contrat de travail doit prévoir une rémunération égale ou supérieure à une fois et demie le salaire minimum interprofessionnel de croissance et la nature du poste doit être en cohérence avec les diplômes obtenus, ceci afin d'éviter les emplois sous-qualifiés. L'emploi recherché doit en outre participer directement ou indirectement au développement économique de la France et du pays d'origine.

En revanche, **la situation de l'emploi n'est pas opposable.**

Par ailleurs, la loi du 24 juillet 2006 a également introduit la possibilité pour les étrangers d'exercer, à titre accessoire, une activité professionnelle salariée dans la limite de 60 % de la durée de travail annuelle.

Globalement, la politique d'ouverture à l'égard des étudiants étrangers s'est effectivement traduite d'une part par l'augmentation du nombre de visas, d'autre part par celle des titres de séjour accordés pour ce motif.

Visas de long séjour « étudiants »

2005	2006	2007	2008	2009	2010
61 320	60 522	61 230	68 647	70 906	72 735
-4,3%	-1,3%	+1,2%	+12,1%	+3,3%	+2,6%

Titres de séjour « Etudiants »

2005	2006	2007	2008	2009	2010
46 294	44 943	46 663	52 163	58 262	58 794
-5,7%	-3%	+3,8%	+11,8%	+11,7%	+0,9%

La délivrance de visas de long séjour pour études concerne en 2010, la Chine (10 297), les États-Unis (9 302), le Maroc (6 156), l'Algérie (5 072), la Tunisie (3 263), le Brésil (2 722), le Mexique (2 413), le Sénégal (1 870), le Japon (1 855), la Corée du Sud (1 832), la Russie (1 738), le Vietnam (1 488), la Colombie (1 289), l'Inde (1 277) et le Liban (854).

Depuis 2005, les demandes annuelles de visas oscillent entre 70 000 et 80 000. Le taux de refus s'établit en moyenne à 15 %, ces refus étant généralement justifiés par des motifs d'ordre académique ou des ressources insuffisantes.

Les étudiants étrangers inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur en France suivent en grande majorité une formation universitaire longue (70 % des cas). Environ 20 % de ces étudiants suivent une formation limitée à six mois (c'est le cas notamment de nombre d'étudiants américains). Les étudiants en médecine faisant fonction d'interne (FFI) sont au nombre d'un millier environ par an. Les boursiers représentent 12 % environ des étudiants présents sur le sol français.

Par ailleurs, le dispositif de titre de séjour pour les étudiants diplômés (cf. ci-dessus) a permis la délivrance de 721 autorisations provisoires de séjour en 2008, de 1 165 en 2009 et de 1 739 en 2010.

Enfin, le décret n°2009-477 du 27 avril 2009 portant création du visa de long séjour dispensant de titre de séjour, relatif à certaines catégories de visas pour un séjour en France d'une durée supérieure à trois mois, dispense les étudiants étrangers titulaires d'un visa de long séjour de solliciter un titre de séjour pendant toute la période de validité du visa, dans la limite d'une année. Ils sont seulement tenus de s'enregistrer auprès de l'OFII.

b) L'action de « campus France »

La convention constitutive du groupement d'intérêt public (GIP) « Campus France » a été publiée au Journal officiel du 29 avril 2007. Cette agence, dotée du statut d'établissement à autonomie financière, est placée sous la double tutelle du ministère des affaires étrangères et européennes et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Depuis le 25 juin 2008, le ministère chargé de l'immigration est représenté au sein des instances délibératives du groupement. Au 3 février 2010, l'Agence comptait 248 établissements d'enseignement supérieur adhérents.

Le rôle des « espaces Campus France »

- Les espaces « Campus France » ont pour mission d'assurer auprès du public étranger la promotion des formations supérieures françaises **en participant à des salons, des rencontres institutionnelles, des colloques, des rencontres universitaires entre établissements de France et du pays de résidence, des rencontres entre établissements et étudiants, des conférences dans les établissements d'enseignement supérieur locaux et dans les lycées français.**
- Les « espaces Campus France » se veulent également un lieu d'information au service des étudiants étrangers, de conseil sur l'enseignement supérieur et d'aide à l'orientation.
- Dans 31 espaces Campus France (en Algérie, Argentine, Bénin, Brésil, Burkina-Faso, Cameroun, Canada, Chili, Chine, Colombie, Congo Brazzaville, Corée du Sud, Côte d'Ivoire, États-Unis, Gabon, Guinée, Inde, Liban, Madagascar, Mali, Maroc, Ile Maurice, Japon, Mexique, Russie, Taiwan, Tunisie, Turquie, Sénégal, Syrie et Vietnam), le dispositif mis en place permet de renseigner et d'orienter les candidats étrangers à des études en France, et de suivre leurs dossiers. Ceux-ci disposent notamment auprès des Espaces Campus France de services d'information et d'orientation sur Internet, et ensuite de la possibilité de transmettre leur dossier de candidature sous forme électronique aux différents établissements partenaires.

2. ... mais qui semble avoir connu un infléchissement brutal en 2011

De janvier à juin 2011, ce sont 12 153 visas qui ont été délivrés, soit une baisse de 5,1 % par rapport à la même période en 2010.

Par ailleurs, une circulaire des ministres de l'intérieur et du travail du 31 mai 2011 a infléchi la pratique des préfetures en matière d'autorisation provisoire de séjour accordée aux étudiants de niveau master en vertu de la loi du 24 juillet 2006. La circulaire précise notamment que la dérogation au droit commun que représente cette autorisation de séjour « *se justifie dans la mesure où l'emploi occupé (...) s'inscrit dans un projet de retour dans le pays d'origine* ». Les ministres demandent également aux préfets de veiller « *à ce que l'étranger qui a demandé le bénéfice de l'APS justifie sa volonté d'occuper un emploi au regard de l'intérêt pour son pays d'origine* ».

Or, depuis l'envoi de cette circulaire, **plusieurs centaines d'étudiants diplômés de l'enseignement supérieur, parfois issus de grandes écoles de très grande réputation, se sont vus refuser l'APS nécessaire pour occuper ce premier emploi**, ce refus étant parfois assorti d'une OQTF, ou attendent depuis plusieurs mois le résultat des démarches qu'ils ont entreprises. Certains d'entre eux ont formé un « Collectif du 31 mai » afin de protester contre cette situation et de réclamer l'abrogation de la circulaire précitée.

La Conférence des grandes écoles (CGE) a décidé de rassembler tous les cas de diplômés étrangers ayant une proposition ferme d'embauche d'une entreprise française et en attente de décision quant à leur demande de changement de statut (d'étudiant à salarié), et de les communiquer au ministère de l'intérieur en demandant qu'un traitement rapide et bienveillant leur soit réservé. Parmi les 462 dossiers que la CGE a pu réunir (de nouveaux dossiers sont transmis chaque semaine), seuls 65 avaient reçu au 10 novembre une réponse favorable. Selon M. Pierre Aliphat, délégué général de la CGE, entendu par votre rapporteure, alors que la très grande majorité des dossiers recevaient une réponse favorable avant l'envoi de la circulaire aux préfetures, l'issue serait désormais défavorable dans au moins 80 % des cas.

Votre rapporteure estime que ce traitement constitue à la fois une pratique déloyale vis-à-vis d'étudiants qui, ayant souvent fait déjà l'effort de trouver un emploi et s'étant parfois endettés pour ce résultat, se retrouvent dans une situation de précarité et de clandestinité, et un fort mauvais signal envoyé à l'ensemble des étudiants de haut niveau à travers le monde. Il s'agit également à l'évidence d'une atteinte à la compétitivité de notre pays. Elle ne peut que regretter que soit ainsi étendue aux élèves des grandes écoles une pratique dont pâtissaient déjà fréquemment les étudiants des universités. Interrogé sur ce point par votre rapporteure lors de son audition par votre commission, le ministre de l'intérieur a affirmé que la circulaire du 31 mai n'introduisait en rien une nouvelle pratique à l'égard des étudiants demandant un changement de statut.

Il semblerait que l'origine de ce changement d'attitude envers les étudiants diplômés trouve son origine dans la décision de réduction de l'immigration régulière, dont l'immigration professionnelle, annoncée par le ministre de l'intérieur au début de l'année 2011. Il s'agirait de faire passer « dans un premier temps » d'environ 200 000 à environ 180 000 le nombre d'étrangers bénéficiant d'un titre de séjour dans notre pays chaque année¹.

Votre rapporteure ne peut que regretter une nouvelle application sans discernement de la « politique du chiffre », conduisant en l'occurrence à des décisions particulièrement dommageables tant pour les immigrés que pour le rayonnement de notre pays. **Aucune réflexion préalable ni aucune argumentation sérieuse n'est venue justifier ce tournant soudain dans les priorités affichées depuis 2007 et qui s'étaient traduites par une augmentation des visas et des titres de séjour « étudiants ».**

Notons que l'article 36 du décret n°2011-1049 du 6 septembre 2011 a en outre augmenté de 40% les moyens d'existence dont doit disposer l'étranger qui demande la carte de séjour portant la mention « étudiant ». (soit 767 euros mensuels, contre 537 euros auparavant).

B. DE NOUVELLES EXIGENCES EN MATIÈRE DE NATURALISATION

Le contrôle de l'assimilation des candidats à la nationalité française repose sur leur connaissance suffisante, selon leur condition, de la langue française. Jugeant nécessaire de rendre plus objectif ce contrôle, aujourd'hui directement effectué par les agents des préfectures au cours de l'entretien individuel auquel l'intéressé est convié, les députés ont complété les dispositions de l'article 2 de la loi du 16 juin 2011 pour préciser que le niveau de langue requis et les modalités de l'évaluation sont fixés par décret. La même disposition a été adoptée s'agissant des conjoints de Français souhaitant acquérir la nationalité française par déclaration.

Le décret n°2011-1265 du 11 octobre 2011, relatif au niveau de connaissance de la langue française requis des postulants à la nationalité française au titre des articles 21-2 et 21-24 du code civil et à ses modalités d'évaluation, applique ces dispositions. Il définit le niveau de langue que l'étranger devra posséder pour bénéficier d'une naturalisation. Ce niveau ne sera plus apprécié en préfecture mais sera prouvé par un diplôme ou par une attestation délivrée par un organisme reconnu par l'Etat ou par un prestataire agréé.

¹ L'arrêté du 11 août 2011 relatif à la délivrance, sans opposition de la situation de l'emploi, des autorisations de travail aux étrangers non ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, réduit fortement la liste jusqu'alors en vigueur des métiers en « tension » ouverts aux immigrés.

Il s'appuie à cette fin sur le cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL) du Conseil de l'Europe, et exige le niveau B1 dans les compétences « écouter », « prendre part à une conversation », « s'exprimer oralement en continu ». L'étranger devra ainsi être capable, par exemple, de prendre part sans préparation à une conversation sur des sujets familiers, ou encore de comprendre l'essentiel d'une émission de radio ou de télévision. **Ce faisant, ce décret semble élever le niveau requis jusqu'alors, qui était un niveau strictement oral correspondant à A1-1, c'est-à-dire un niveau même inférieur au niveau A1.** En outre, il n'est pas question de gradation dans le décret, le niveau B1 étant exigé de tous, alors même que la loi prévoit que le niveau de langue est apprécié « selon la condition » de chacun.

On peut d'ailleurs noter que l'OFII, quand il s'agit de demander aux étrangers qui souhaitent s'installer durablement en France de s'inscrire à des cours de français, prévoit bien une gradation en fonction du niveau scolaire de la personne concernée : le niveau de langue française à atteindre va alors d'un niveau inférieur à A1 au niveau A2 en passant par A1. Celui-ci est décrit comme s'adressant « aux personnes scolarisées de façon significative dans leur langue maternelle ». **Ainsi, fixer un niveau minimal B1 équivaut sans doute à priver de la possibilité d'être naturalisé certaines personnes n'ayant pas ou quasiment pas reçu d'éducation scolaire.**

III. UNE POLITIQUE D'ÉLOIGNEMENT QUI AFFICHE DES RÉSULTATS EN HAUSSE

A. LES MODIFICATIONS DE LA PROCÉDURE D'ÉLOIGNEMENT PAR LA LOI DU 16 JUIN 2011

1. La création d'une mesure d'éloignement unique

La loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité a apporté de profondes modifications à la législation sur les étrangers, en particulier aux procédures d'éloignement des étrangers en situation administrative irrégulière.

En effet, en septembre 2005, la Commission européenne a présenté un projet de directive pour harmoniser les règles juridiques des conditions d'éloignement des étrangers en situation irrégulière dans l'Union européenne. La directive relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier a été adoptée par le Parlement européen le 18 juin 2008 et par le Conseil le 16 décembre 2008. **Cette directive impliquait une réforme importante des dispositions relatives aux étrangers en situation irrégulière du CESEDA.**

Quatre ans après la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration, la loi du 16 juin 2011 a ainsi introduit une nouvelle réforme des mesures d'éloignement. En effet, la directive pose le principe d'une mesure

d'éloignement des étrangers en situation irrégulière qui ouvre un délai de départ volontaire d'une durée allant de 7 à 30 jours. Or, si l'obligation de quitter le territoire français, telle qu'elle résulte de la loi de 2006, est tout-à-fait compatible avec cet aspect de la directive puisqu'elle est assortie d'un délai de départ volontaire de 30 jours, elle n'était cependant prononcée qu'en cas de décision négative relative à un titre de séjour. Dans les autres cas de situation irrégulière de l'étranger, l'article L 511-1 du CESEDA prévoyait que l'étranger fait l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière d'exécution immédiate.

Il convenait donc de généraliser la mesure d'obligation de quitter le territoire français avec délai de départ volontaire. **Toutefois, la directive permet aux Etats membres de ne pas accorder de délai de départ volontaire s'il existe un risque de fuite ou si la personne constitue un danger pour la sécurité publique, l'ordre public ou la sécurité nationale.** La loi du 16 juin 2011 décline une série de cas dans lesquels le préfet ne sera pas tenu d'accorder un délai de départ volontaire à l'étranger. Ces cas recoupent en réalité pour l'essentiel ceux qui permettaient, dans le droit antérieur, de prononcer un arrêté de reconduite à la frontière (donc un éloignement immédiatement exécutoire).

L'avis du Conseil d'Etat du 31 mars : un coup d'arrêt à certaines procédures d'éloignement

La transposition de cette partie de la directive a pris un caractère d'urgence particulière au cours de l'examen en deuxième lecture du projet de loi. **En effet, le 31 mars 2011, le Conseil d'Etat a rendu un avis important remettant en question les procédures d'éloignement en cours.** Le Conseil était saisi par un tribunal administratif de la question de savoir si la directive retour était directement invocable par les étrangers contestant la mesure de reconduite à la frontière dont ils font l'objet, sachant que la date limite de transposition, fixée au 24 décembre 2010, était dépassée.

Dans son avis contentieux, le Conseil d'Etat a tout d'abord précisé que les dispositions de la directive ne faisaient pas obstacle à ce qu'une mesure de reconduite soit prise sur le fondement du II de l'article L. 511-1 du CESEDA, à condition que cette mesure respecte les conditions de forme et de fond prévues par la directive et **qu'elle comporte donc notamment, dans tous les cas où la directive l'exige, un délai minimal de 7 jours** avant toute mise en œuvre de la mesure, **pour permettre le départ volontaire de l'étranger.**

Il a ensuite estimé, en se fondant sur les critères définis par la Cour de justice de l'Union européenne, que les dispositions des articles 7 et 8 de la « directive retour » étaient suffisamment précises et inconditionnelles pour avoir un effet direct en droit interne. Il en a déduit qu'elles étaient susceptibles d'être invoquées par un justiciable contestant la mesure de reconduite dont il fait l'objet. Toutefois, la directive retour prévoyant que la notion de « risque de fuite » permettant de réduire ou supprimer le délai pour départ volontaire devait être définie par la législation nationale sur la base de critères objectifs,

le Conseil d'État a également précisé que l'Etat ne pouvait pas, aussi longtemps que le droit national ne comporterait pas une telle définition, invoquer ce risque pour justifier une réduction ou une suppression de ce délai.

Les préfets se sont ainsi vus dans l'impossibilité de prononcer des mesures d'éloignement sans délai de départ volontaire entre fin mars 2011 et juillet 2011.

Toutefois, cet obstacle n'a pas vraiment ralenti le rythme d'éloignement des étrangers en situation irrégulière. En effet, il semble que les préfetures aient systématiquement prononcé des mesures d'éloignement assorties d'un délai de départ volontaire minimal, soit 7 jours, et qu'elles se soient efforcé de garder la trace des étrangers afin de les appréhender à la fin de cette période pour les amener au centre de rétention.

2. La création d'une interdiction de retour

L'article 11 de la directive « retour » permet de prononcer une interdiction de retour sur le territoire de l'Etat qui décide de la mesure d'éloignement et oblige un autre Etat membre qui souhaiterait accueillir sur son territoire une personne faisant l'objet d'une telle mesure à consulter le premier. Cette interdiction de retour sur le territoire (IRT) peut être prononcée à l'encontre d'un étranger qui fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire sans délai de départ volontaire (c'est-à-dire l'étranger pour lequel il existait un risque de fuite, l'étranger qui constituait une menace pour l'ordre public ou dont la demande de séjour était manifestement frauduleuse).

Le Gouvernement a choisi de transposer cette nouvelle mesure, qui ne recouvre pas les hypothèses actuelles de l'expulsion pour cause de menace grave contre l'ordre public (articles L. 521-1 et suivants du CESEDA). En revanche, la peine d'interdiction du territoire français pouvait déjà être prononcée à l'encontre des étrangers en séjour irrégulier (article L. 621-1), des étrangers condamnés pour aide à l'entrée et au séjour irrégulier d'un autre étranger ainsi que pour les mariages blancs (article L. 622-3). Elle est alors d'une durée maximale de trois ans. **Ainsi, la transposition de la directive sur ce point ne semblait pas strictement indispensable, dans la mesure où elle n'impose pas aux Etats membres de prévoir que ce soit l'administration, et non le juge, qui puisse prononcer une interdiction de territoire.**

Ainsi, la loi du 11 juin 2011 prévoit qu'une **interdiction de retour peut être prononcée à l'encontre d'un étranger qui fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire, que le préfet lui ait ou non accordé un délai de départ volontaire.** Toutefois, les modalités de l'interdiction de retour diffèrent selon que ce délai a été ou non accordé : dans le premier cas, l'interdiction est d'une durée maximale de deux ans et elle est abrogée à la demande de l'étranger qui a dûment quitté le territoire (sauf exception) ; dans le second cas, elle est de trois ans au maximum et reste en vigueur une fois

que l'étranger a quitté le territoire. Rappelons que le préfet n'accorde pas de délai de départ volontaire lorsque l'étranger a tenté de se voir accorder un titre de séjour par fraude ou simplement lorsqu'il entre dans l'un des cas considéré comme présumant un « risque de fuite » selon la loi du 16 juin 2011, c'est-à-dire notamment s'il n'a pas demandé le renouvellement de son titre de séjour dans les délais requis.

Votre rapporteure regrette la mise en œuvre de cette nouvelle mesure qui constitue, en particulier lorsqu'elle touche des personnes déjà présentes depuis plusieurs années sur notre territoire, un véritable bannissement.

3. Une inversion des contentieux

Ensuite, la loi du 16 juin 2011 réforme en partie le contentieux des mesures d'éloignement.

Celui-ci fait intervenir à la fois le juge administratif et le juge judiciaire, malgré des tentatives destinées à confier à l'un ou à l'autre l'ensemble de la matière. Cette difficulté a été à l'origine de la création, le 30 janvier 2008, de la commission sur le cadre constitutionnel de l'immigration, présidée par M. Pierre Mazeaud, à la demande de M. Brice Hortefeux, alors ministre de l'immigration.

La commission avait constaté que **les règles constitutionnelles ne permettaient pas d'unifier le contentieux de l'éloignement des étrangers**. Cependant, elle avait souligné que l'enchevêtrement actuel des procédures était à l'origine d'un encombrement de la justice administrative et d'une faible efficacité de la politique d'éloignement, notamment du fait d'un nombre important d'annulations juridictionnelles imputables à la complexité des procédures.

L'article 15 de la directive « retour » exigeait la mise en place d'un « contrôle juridictionnel accéléré de la rétention ». Or, la mesure de placement en rétention pouvait bien faire l'objet, dans le droit antérieur à la loi du 16 juin 2011, d'un recours en urgence devant le juge administratif, mais ce recours était en réalité assez peu exercé du fait de l'intervention préalable du juge des libertés et de la détention saisi par le préfet pour prolonger la rétention au-delà de 48 heures. **Lorsque le juge administratif en venait à se prononcer, il arrivait souvent que l'étranger ne soit plus en rétention, soit qu'il ait été libéré à la demande du JLD, soit qu'il ait été reconduit, de sorte que le recours était devenu sans objet**. Ainsi, le contrôle préalable du JLD était souvent considéré par l'étranger comme le stade de la procédure où il peut contester la mesure de placement en rétention dont il fait l'objet alors même que cette contestation est en réalité du ressort du juge administratif.

Dès lors, la loi du 16 juin 2011 a, tout en préservant la dualité des juridictions, décalé dans le temps l'intervention de l'une par rapport à l'autre.

Ainsi, le JLD n'intervient plus qu'au terme d'un délai de cinq jours pour prolonger la rétention (il a alors 24 heures pour se prononcer). Parallèlement est créé pour le contrôle juridictionnel de la rétention un recours spécifique en urgence devant le juge administratif, celui-ci devant être saisi en 48h et statuer en 72 heures.

Selon le gouvernement, serait ainsi conjuré le risque que le JLD autorise la prolongation de la rétention alors même que celle-ci, en tant que mesure administrative, sera annulée par le juge administratif. Il convient toutefois de noter que ce cas était relativement peu fréquent et qu'il arrivait au contraire souvent que le JLD remette un étranger en liberté du fait d'une irrégularité commise par l'administration (en matière d'interpellation, de garde à vue, de notification de ses droits à l'étranger, etc.) alors même que la mesure de placement en rétention était légale, et que l'éloignement aurait été exécuté si le JLD n'était pas intervenu.

De ce fait, un étranger peut désormais être éloigné alors même que la régularité de la procédure de son placement en rétention n'aura pas pu être tranchée par le JLD.

En outre, l'intervention de l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, est une nécessité constitutionnelle. Selon le Conseil, cette intervention doit avoir lieu « dans le plus court délai possible ». Si un délai de 48 heures est conforme à la Constitution, un délai de 7 jours est, selon lui, excessif. C'est pourquoi votre commission des lois avait, dans un premier temps, à l'initiative de M. Yung, supprimé l'intervention et rétabli le délai de 48 heures du droit en vigueur. Toutefois, la version du gouvernement l'avait emporté lors de la commission mixte paritaire.

Cette réforme a eu des conséquences pratiques importantes, en particulier pour le fonctionnement de la juridiction administrative. En effet, le premier recours étant celui devant le juge administratif et le placement en rétention lui-même étant désormais l'objet du recours, les étrangers choisissent désormais bien plus souvent de saisir le juge administratif à l'occasion de leur placement en rétention.

De ce fait, il semble que les tribunaux administratifs qui traitent des recours formulés par les personnes retenues dans les CRA connaissent de grandes difficultés pour absorber la charge de travail supplémentaire induite par la réforme.

B. UN ARRÊT IMPORTANT DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE...

La Cour de justice de l'Union européenne a estimé, par un arrêt « El Dridi » du 28 avril 2011, que le fait de prévoir une peine d'emprisonnement pour un étranger soumis à une mesure d'éloignement et qui se soustrait à cette mesure est incompatible avec les articles 15 et 16 de la directive 2008/115/CE relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats

membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (directive « retour »). Ce faisant, la Cour ne s'est pas appuyée sur la nécessité de préserver les droits des migrants. **Elle a plutôt considéré que le fait de placer des étrangers en instance d'éloignement en détention allait directement à l'encontre de l'objectif assigné par la directive, qui est bien l'éloignement.**

Bien que concernant l'Italie, cette décision risquait de remettre en cause une partie importante des procédures d'éloignement menées par l'administration française. En effet, ces procédures trouvent souvent leur origine dans un contrôle d'identité, qui débouche sur une garde à vue puis sur une décision préfectorale de placement en rétention et d'éloignement.

Or, la garde à vue n'est possible que parce que les étrangers concernés sont soupçonnés d'être en infraction avec une règle juridique sanctionnée par une peine de prison : en l'occurrence, le plus souvent, l'article L. 621-1 du code des étrangers qui punit d'une peine de prison d'un an (et de 3 750 euros d'amende) le simple séjour irrégulier.

En l'absence de possibilité de garde à vue, lorsqu'un contrôle d'identité est effectué et que la personne contrôlée dispose de documents d'identité, la vérification d'identité ne se justifie pas et les policiers ou gendarmes ne peuvent obliger la personne à les accompagner. Si la personne contrôlée ne dispose pas de documents d'identité, **les forces de l'ordre ne disposent que de quatre heures pour établir qu'il existe un risque de fuite, délai pendant lequel la préfecture doit prendre une décision d'OQTF sans délai de départ volontaire assorti d'un placement en rétention.**

Certains JLD, voire, selon les informations recueillies par votre rapporteure, une majorité d'entre eux, en ont déduit que les gardes à vue décidées sur le fondement de l'article L. 621-1 étaient désormais illégales puisque fondées sur une possibilité d'emprisonner contraire au droit européen. Dès lors, selon ces mêmes JLD, toute la procédure subséquente, dont le placement en rétention, est nul, ce qui les conduit à refuser les demandes de prolongation de rétention formulée par le préfet 2 jours (5 jours depuis l'entrée en vigueur de la loi du 16 juin 2011) après ce placement. Les Cours d'appel ont également eu des appréciations divergentes¹.

Toutefois, dans une circulaire du 12 mai 2011 envoyée aux procureurs généraux, le garde des sceaux a souligné que l'article L 621-1 du CESEDA est indépendant de toute décision d'éloignement de sorte que les articles 15 et 16 de la « directive retour », relatifs au placement en rétention des étrangers visés par une mesure d'éloignement, ne peuvent, selon lui, lui être opposés. Les gardes à vue décidées sur ce fondement et les procédures de rétention administrative ne sont donc pas, aux dires de la circulaire, affectées par l'arrêt du 28 avril 2011 puisque « *c'est seulement une fois qu'une mesure d'éloignement a été prise que la directive fait obstacle au prononcé d'une*

¹ En faveur de la régularité : CA Aix-en-Provence, 9 mai 2011, ord. n° 11/00128 ; en défaveur de la régularité : CA Douai, 10 mai 2011, n° 11/00248.

peine d'emprisonnement et que l'intéressé ne peut être placé qu'en rétention ». **Par conséquent, la circulaire appelle les procureurs généraux à systématiquement interjeter appel à l'encontre des décisions de refus de prolongation des mesures de rétention administrative fondées sur l'inconventionnalité alléguée de l'article L. 621-1 du CESEDA au regard de la directive du 16 décembre 2008**, en formant le cas échéant la demande que l'appel soit déclaré suspensif, et, en cas de rejet, à former un pourvoi en cassation.

La Cour de justice a tenu audience le 25 octobre 2011 sur une demande de décision préjudicielle présentée par la Cour d'appel de Paris, dans l'affaire Achghbadian/Préfet du Val de Marne, par laquelle la Cour d'appel demande précisément si les dispositions de la directive « retour » sont opposables à l'article L 621-1 du CESEDA. La décision devrait être rendue avant la fin de l'année 2011.

Pour le moment, la direction centrale de la police aux frontières a indiqué à votre rapporteure que de nombreuses interpellations n'aboutissaient pas du fait des conséquences de l'arrêt el Dridi. La PAF a également indiqué qu'une expérimentation est menée dans le Nord, la Lorraine et les Bouches-du-Rhône consistant en l'affectation d'une patrouille de la PAF auprès de la préfecture afin d'augmenter malgré tout le nombre d'éloignements.

C. ... QUI N'A PAS EMPÊCHÉ LA RÉFORME D'ATTEINDRE SES OBJECTIFS

1. Un taux élevé d'éloignements dans les 5 jours

S'il est trop tôt pour faire un véritable bilan de cette réforme, votre rapporteure a pu, lors de l'audition de la direction centrale de la police aux frontières, recueillir des éléments significatifs.

D'une part, les réadmissions de Tunisiens à la suite du « printemps arabe » ont permis d'augmenter les éloignements forcés

D'autre part, 65 % des étrangers seraient maintenant reconduits dans le délai de 5 jours, avant qu'il soit nécessaire de prolonger la décision de maintien en rétention. Ainsi, sur 2074 personnes arrivées en octobre dans les centres de rétention, 992 auraient été éloignées, dont 672 dans les 5 premiers jours.

Ceci signifie que 65 % des étrangers placés en rétention ne passent jamais devant le juge des libertés et de la détention, et que la légalité du contrôle de leur identité et de l'éventuelle garde à vue ainsi que le fait qu'ils aient pu exercer les droits garantis par la loi (assistance d'un interprète, d'un conseil, d'un médecin ; communication avec son consulat ou avec une personne de son choix) ne sont donc vérifiés par aucun juge.

En effet, si le nombre de saisine du juge administratif a nettement augmenté, celui-ci ne contrôle que la légalité de la décision administrative de placement en rétention et non les étapes de la procédure policière et judiciaire qui précèdent ce placement effectif.

2. Un nombre d'éloignements effectifs en hausse

Le nombre d'éloignements effectivement exécutés est donc en hausse en 2011.

Ainsi, 49 645 éloignements ont été exécutés sur les dix premiers mois de l'année 2011, dont 26 789 en métropole (soit une hausse de 14 % par rapport à la même période de l'année précédente) et 22 856 Outre-mer. L'objectif, fixé par le PAP, de 28 000 éloignements effectifs en métropole en 2011, sera ainsi largement atteint. Le ministre de l'Intérieur a même indiqué que le nombre de personnes éloignées serait sans doute supérieur à 30 000.

Toutefois, il convient de rappeler que ces chiffres comprennent les départs volontaires, dont ceux des migrants qui bénéficient d'une aide au retour. Un tiers environ des éloignements entrent ainsi dans cette catégorie.

En tout état de cause, votre rapporteure regrette que cette « politique du chiffre » en matière d'éloignement atteigne ses objectifs au prix d'une restriction toujours plus forte des droits des personnes concernées, restriction dont l'éviction du juge judiciaire d'une grande partie des procédures, est le symbole le plus fort.

Des coûts élevés

Votre rapporteure rappelle en outre que la politique d'éloignement des étrangers en situation administrative irrégulière est très coûteuse. Le rapport de l'inspection générale de l'administration publié en juillet 2009 a évalué à **232 millions d'euros le coût total de la politique d'éloignement**, soit un montant par reconduite de l'ordre de 12.000 euros.

Toutefois, les ressortissants étrangers en situation irrégulière peuvent être interpellés, voire placés en rétention, sans être finalement reconduits. Il n'est donc pas exact de ramener le coût global aux seuls personnes effectivement reconduites.

Ce constat a conduit l'IGA à proposer deux autres méthodes de calcul d'un coût moyen :

- soit un coût moyen calculé par rapport au coût moyen des 3 principales phases du dispositif (interpellation, placement en centre de rétention administrative -CRA -et reconduite) qui s'élève alors à 6.300 euros ;
- soit un coût moyen de parcours types, qui ressort à 5.130 euros pour une reconduite sans escorte et 11.150 euros avec escorte.

L'IGA détaille également les trois types de coût constitutifs de la reconduite : des coûts fixes, correspondant principalement au coût d'infrastructures et de fonctionnement des CRA, évalués à 82 millions d'euros, des coûts semi-variables, constitués essentiellement des dépenses de rémunération des personnels se consacrant à cette politique, estimés à 90 millions d'euros, des coûts variables, notamment consacrés aux dépenses de billetterie aérienne pour les personnes reconduites et aux dépenses d'alimentation et de santé dans les CRA, estimés à 60 millions d'euros.

IV. LA COOPÉRATION EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE EN MATIÈRE D'IMMIGRATION

La gestion des « crises » tunisiennes et libyenne

La révolution tunisienne a eu pour conséquence l'arrivée de nombreux tunisiens sur les côtes italiennes au début de l'année 2011.

Ainsi, entre le 1^{er} janvier 2011 et la fin septembre 2011, 60 866 migrants auraient abordé en Italie, dont 53 304 hommes, 3465 femmes et 4097 mineurs. Environ la moitié de ces migrants sont des Tunisiens, arrivés pour la plupart entre février et avril 2011.

Toutefois, l'Italie a signé un accord avec la Tunisie le 5 avril 2011 par lequel celle-ci s'est engagée à limiter elle-même les départs de migrants vers l'Europe. A cette fin, les autorités italiennes ont fourni des navires afin de patrouiller dans les eaux tunisiennes et de rabattre sur les côtes les migrants ; en outre les autorités tunisiennes se sont engagées à reprendre en charge 60 Tunisiens arrivés en Italie par jour.

Toutefois, les arrivées ont recommencé à augmenter fortement, et pour des raisons non encore clairement déterminées, à partir du mois d'août.

Ces migrations ont eu pour effet une augmentation importante des interpellations de ressortissants tunisiens en France, avec plus de 6 800 interpellations de ressortissants tunisiens au cours du premier semestre 2011. A la fin du mois d'août 2011, plus de 10 000 Tunisiens avaient été interpellés.

La France a, dans un premier temps, protesté contre la décision de l'Italie d'accorder des titres de séjour temporaires permettant la circulation dans l'espace Schengen. Il convient toutefois de noter que l'Italie entendait ainsi protester contre le peu de soutien manifesté par les autres pays de l'Union au plus fort des arrivées de migrants. Le ministre de l'intérieur a rappelé que la circulation à l'intérieur de l'espace Schengen supposait, en plus du titre de séjour des documents d'identité et des ressources suffisantes pour subsister.

Le sommet franco-italien du 26 avril 2011 a permis aux autorités des deux pays de s'entendre et de demander à la commission européenne une évolution des règles de l'espace Schengen afin de pouvoir rétablir les frontières intérieures en cas d'« arrivée massive » de migrants.

A. LA PÉRILLEUSE RÉFORME DE L'ESPACE « SCHENGEN »

En réponse à la demande des autorités françaises et italiennes, la Commission a évoqué le 4 mai 2011 un mécanisme permettant de rétablir des contrôles aux frontières internes dans des circonstances exceptionnelles.

Les ministres de l'Intérieur des 27 se sont réunis le 12 mai 2011 à Bruxelles pour discuter de cette question, au moment où était annoncée la décision des autorités danoises de rétablir les contrôles douaniers dans certaines zones frontalières avec l'Allemagne et la Suède. Cette discussion a conduit les Etats membres, d'une part à réaffirmer le bien-fondé de l'espace Schengen et le caractère inacceptable des décisions unilatérales de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, d'autre part à souligner la nécessité de clarifier les règles de l'espace Schengen.

La commission européenne a adopté le 16 septembre une communication intitulée « Gouvernance de Schengen - Renforcer l'espace sans contrôle aux frontières intérieures », ainsi que deux propositions : l'une visant à renforcer le mécanisme d'évaluation de Schengen (révisant une proposition formulée en 2010), l'autre visant à établir un mécanisme pour la réintroduction coordonnée des contrôles aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles (modifiant le code frontières Schengen).

1. Une nouvelle procédure d'évaluation

En ce qui concerne l'évaluation, la proposition de la Commission européenne (Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un mécanisme d'évaluation destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen) transformerait l'approche actuelle intergouvernementale d'évaluation par des pairs en une évaluation au niveau de l'UE.

Plusieurs interlocuteurs de la délégation de votre commission à Bruxelles¹ ont souligné que l'actuel mécanisme d'évaluation du fonctionnement de Schengen, fondé sur la pratique intergouvernementale, était inopérant. La prise en compte des résultats de l'évaluation repose en effet en dernier ressort sur la seule volonté de l'Etat auquel il est reproché un manquement dans l'application des règles de remédier à ce dysfonctionnement.

La nouvelle procédure d'évaluation proposée par la commission prendrait notamment la forme de visites de suivi, annoncées ou inopinées, dans un Etat membre, effectuées par des équipes dirigées par la Commission et composées d'experts d'autres Etats membres et de Frontex, afin de contrôler l'application des règles de Schengen et de faire des recommandations. Les autorités françaises ont également proposé la création d'un corps d'inspecteurs européens.

¹ Déplacement des 9 et 10 novembre 2011.

En outre, un « bilan de santé de Schengen » serait réalisé deux fois par an, avec un débat au Conseil et au Parlement européen sur le fonctionnement de l'espace.

La proposition de la commission relative à l'évaluation est étroitement liée à la proposition de réforme du Règlement Schengen. En effet, la nouvelle procédure d'évaluation pourrait, en dernier ressort, aboutir à un rétablissement-sanction des contrôles à certaines frontières intérieures, décidé soit par la commission, soit par les Etats membres eux-mêmes (mais, dans ce cas, pour une durée très limitée).

L'adoption de ce nouveau règlement achoppe sur un point de procédure soulevé par le Conseil. En effet, la Commission s'appuie sur l'article 77 point 2 du TFUE, qui prévoit que « *le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire* », adoptent des mesures relatives à la gestion des frontières. Dès lors, le Parlement est co-décisionnaire. Au contraire, le service juridique du Conseil, entendu par la délégation de votre commission à Bruxelles, a estimé que la mise en place d'un mécanisme d'évaluation ressortit à l'article 77, qui prévoit effectivement que « *le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des mesures établissant des modalités par lesquelles les États membres, en collaboration avec la Commission, procèdent à une évaluation objective et impartiale de la mise en œuvre, par les autorités des États membres, des politiques de l'Union* ».

2. Une nouvelle procédure pour le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures

Le chapitre 2 du titre III du code Schengen actuel permet déjà aux autorités nationales de réintroduire exceptionnellement et temporairement des contrôles aux frontières en cas de menace grave contre l'ordre public et la sécurité intérieure. Les Etats membres ont déjà usé de cette faculté à 26 reprises.

La réponse de la commission à la demande formulée par les ministres de l'Intérieur de l'Union le 12 mai 2011 consiste en une réforme à deux aspects.

D'abord, la proposition introduit, au sein des « *menaces graves pour l'ordre public ou la sécurité intérieure* » justifiant le rétablissement des contrôles, la notion de « *manquement sérieux dans le contrôle aux frontières extérieures ou les procédures de retour* » ainsi que, à un niveau supérieur de gravité, de « *graves manquements persistants dans le contrôle aux frontières extérieures ou les procédures de retour* ». Toutefois, la mesure de rétablissement des frontières devra être proportionnée au manquement et n'intervenir que si des actions moins contraignantes n'ont pu aboutir : assistance technique et financière de la Commission, des États membres, de FRONTEX, etc.

Ensuite, la Commission propose la communautarisation de l'ensemble des procédures de rétablissement des contrôles, sous sa propre autorité. La commission estime en effet que la décision de réintroduire des contrôles aux frontières devrait être prise au niveau européen, afin d'éviter des décisions abusives de la part de certains Etats, telles que les mesures prises au cours de l'été 2011 par le Danemark sans information ni concertation. Elle propose donc que toute décision relative à la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures en raison d'événements prévisibles soit prise au niveau européen sur la base d'une proposition faite par elle-même, appuyée par une majorité qualifiée d'experts des États membres. Les contrôles seraient autorisés à des frontières désignées pour une période renouvelable de 30 jours.

De même, en cas d'urgence nécessitant une réaction immédiate (une attaque terroriste, par exemple), les États membres pourraient certes toujours prendre des décisions unilatérales pour réintroduire les contrôles, mais seulement pour une période ne dépassant pas 5 jours, après laquelle une décision au niveau de l'UE serait prise, sur proposition de la Commission, afin d'autoriser une éventuelle prorogation.

3. La prise en compte des flux migratoires d'importance exceptionnelle

La proposition de la Commission fait suite à une demande de la France et de l'Italie à la suite de l'arrivée importante de migrants en provenance de Tunisie au printemps 2011. La Commission l'a pris en compte dans un des considérants de la proposition de réforme du Code Schengen, en évoquant le cas où « *un grand nombre de ressortissants de pays tiers franchissent la frontière extérieure d'un ou de plusieurs États membres* ». En effet, « *une augmentation forte et inattendue des mouvements secondaires de ressortissants de pays tiers en situation irrégulière sur le territoire d'un ou de plusieurs autres États membres peut en résulter* ».

Toutefois, la proposition souligne que cette circonstance ne peut justifier un rétablissement des contrôles aux frontières que « *si les circonstances sont susceptibles de représenter une menace sérieuse pour l'ordre public ou la sécurité intérieure au niveau de Union ou à l'échelon national* ». Ainsi, comme Cecilia Malmström, commissaire européenne aux affaires intérieures, l'a confirmé devant la délégation de votre commission à Bruxelles, un flux migratoire ne constitue pas en lui-même une menace pour la sécurité. Ce n'est que dans certaines circonstances qu'il peut en devenir une, et justifier en tant que tel des mesures aussi sérieuses qu'un rétablissement des contrôles aux frontières.

De fait, le cas du franchissement de la frontière extérieure par un grand nombre de ressortissants de pays tiers n'est pas repris explicitement dans le dispositif du règlement, ne constituant qu'une sous-catégorie de la « *menace sérieuse pour l'ordre public ou la sécurité intérieure* ». Votre

rapporteuse souligne le paradoxe qui en résulte : le phénomène à l'origine de la réforme se retrouve à la marge de la proposition de la Commission, dans un simple considérant.

4. Un accord difficile mais absolument nécessaire

a) Des Etats-membres très réticents

La majorité des Etats-membres, dont la France, ont exprimé des réticences sur cette approche de la commission, qui prévoit la communautarisation de prérogatives qu'ils détiennent actuellement et dont ils considèrent n'avoir usé qu'avec discernement. Le Conseil estime également que la communautarisation des procédures de rétablissement des frontières intérieures enfreint le principe de subsidiarité et que ce rétablissement, s'il est une sanction décidée par les Etats-membres (pour 5 jours) ou par la Commission, va à l'encontre des traités, qui prévoient que seule la CJUE dispose d'un tel pouvoir de sanction.

En outre, la question du contrôle des frontières *extérieures* constitue un sujet très sensible pour les pays membres et pour les institutions européennes. La création de l'espace de libre circulation par le traité de 1985, avec son corollaire le renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l'Union, n'a pas eu pour conséquence une communautarisation des frontières extérieures, que les pays concernés continuent à gérer pour le compte des autres pays de l'espace Schengen.

b) Le déficit de « gouvernance » et la crise de Schengen

L'absence de procédures de gestion commune, tant des frontières extérieures que du rétablissement des frontières intérieures, constitue selon les autorités française et la Commission le problème de la « *Gouvernance de Schengen* », auquel les réponses à apporter sont loin de faire l'objet d'un accord. S'il est vrai que, comme l'a souligné devant la délégation de votre commission M. Carlos Coelho, rapporteur à la commission « libé » du Parlement européen des propositions de la commission en la matière, il est indispensable d'établir un « regard européen » sur la gestion des frontières, il semble que la proposition de la Commission soit inacceptable par la grande majorité des Etats.

Or, les événements du printemps dernier ont ouvert **une véritable crise de l'espace Schengen**, en posant la question de la volonté des Etats de préserver l'acquis dans un contexte politique d'anxiété vis-à-vis des flux migratoires en provenance des Etats tiers. La réaction du Danemark, et, dans une moindre mesure, de la France, a ainsi montré que la volonté de contrôler les arrivées de ressortissants des pays tiers pouvait, dans le cadre juridique actuel, remettre en cause la libre circulation des citoyens au sein de l'espace Schengen. Les Etats-membres craignent également que la Grèce reste impuissante à contenir les flux provenant de la Turquie, les autorités turques refusant pour le moment de signer un accord de réadmission avec l'Union européenne.

Comme il est peu probable que les flux migratoires à destination de l'Europe diminuent à brève échéance, il existe donc un risque réel que des brèches de plus en plus fréquentes finissent par avoir raison de l'espace de libre-circulation. C'est dans ce contexte qu'il convient d'interpréter la vigueur de la réaction de la Commission, qui ne conçoit le salut de Schengen que dans une avancée vers davantage de communautarisation.

Parallèlement, la crise de l'espace Schengen pose, selon votre rapporteure, la question de la fermeture de l'Europe aux migrations en provenance de pays tiers. Si « Schengen » est synonyme, pour la plupart des citoyens européens, de liberté de circulation, il renvoie sans doute davantage, pour les ressortissants des Etats tiers et pour les citoyens de l'Union qui entretiennent des liens avec ces ressortissants, à la notion d'« Europe forteresse ». De nombreuses évolutions récentes ne pourront que renforcer cette perception.

Il en va ainsi du rôle sans cesse accru de l'agence Frontex, parfois accusée de repousser les frontières de l'Union européenne jusqu'aux cotes des pays méditerranéens, des accords de réadmission signés par l'Union avec les autorités des pays tiers, ainsi que des autres aspects de la politique de co-développement dont un des volets consiste en la prise en compte par les pays partenaires des exigences de l'Union en matière de contrôle des franchissements de frontières. Le passage du premier « Système d'information Schengen » à un « SIS II » apte à traiter efficacement les données biométriques, la généralisation de la biométrie pour les visas et les projets d'ouvrir Eurodac (le système de prise d'empreintes des demandeurs d'asile) aux recherches des forces de police, constituent d'autres aspects de ce renforcement des contrôles exercés sur les ressortissants des pays tiers.

B. LA COOPÉRATION INTERNATIONALE DE LA FRANCE EN MATIÈRE D'IMMIGRATION : DES OBJECTIFS AMBIGUS ET IMPARFAITEMENT ATTEINTS

La France développe depuis plusieurs années une politique d'aide bilatérale au développement comprenant une dimension de « prévention de l'émigration non souhaitée ». Selon le ministère de l'intérieur, cette politique, notamment dans sa dimension d'aide aux projets, « *présente beaucoup d'avantages, (...) elle peut être ciblée géographiquement et sectoriellement, elle a une visibilité immédiate et concrète. Elle doit donc être privilégiée dans une perspective de prévention de l'émigration, et même dans la lutte continue contre les filières clandestines* ». De même, selon le rapport Martinez¹, « *la coopération bilatérale est un instrument de politique de développement dont il faut considérer qu'il sert non seulement les intérêts de la France mais aussi ceux de nos partenaires car les gouvernements peuvent s'en prévaloir pour valoriser leur action.* ». S'agissant de l'Afrique francophone, les instruments de l'aide restent le plus souvent bilatéraux.

¹ *L'aide publique au développement française : analyse des contributions multilatérales, réflexions et propositions pour une plus grande efficacité - juillet 2009.*

La création du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, aujourd'hui supprimé, la France a notamment traduit la volonté du gouvernement de mettre en œuvre une politique alliant le contrôle des migrations à l'aide au développement.

Le ministère dispose à cette fin du programme 301 « Développement solidaire et migrations », programme faisant partie de la Mission « Aide publique au développement ».

1. Bilan des « accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire »

L'instrument privilégié et se voulant innovant de cette politique bilatérale est la conclusion d'« *accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire* ». Ces accords reposent sur **l'organisation de la migration légale, la lutte contre l'immigration illégale et prévention de la migration par le développement**. Il s'agit en principe d'offrir au pays d'origine la possibilité de mieux assurer la circulation de ses ressortissants avec la France, de garantir à ces derniers l'accès au marché du travail français et, ce faisant, un débouché pour la main d'œuvre du pays signataire, de donner aux autorités de ce dernier les moyens de lutter avec davantage d'efficacité contre l'immigration clandestine, d'offrir enfin à des populations résidant dans des zones pauvres et démunies caractérisées par un fort taux d'émigration les moyens d'assurer leur avenir sur place en y finançant des projets de co-développement et de développement solidaire.

Ces accords doivent également offrir à la France la possibilité de satisfaire les besoins de son propre marché du travail dans des secteurs ou des métiers connaissant des difficultés de recrutement, et de mieux assurer la coopération avec les autorités du pays d'origine pour **la réadmission des ressortissants en situation irrégulière sur le territoire français** et le démantèlement des filières criminelles de passeurs de clandestins.

Chaque accord est censé avoir un contenu adapté à la spécificité de la relation bilatérale et aux besoins et intérêts des deux pays signataires en fonction du profil migratoire du pays partenaire.

Les accords de gestion des flux concertés déjà signés au 30 juin 2011

- -le Sénégal, le 23 septembre 2006, complété par un avenant du 25 février 2008 ;
- -le Gabon, le 5 juillet 2007 ;
- -la République du Congo, le 25 octobre 2007 ;
- -le Bénin, le 28 novembre 2007 ;
- -la Tunisie, le 28 avril 2008 ;
- -Maurice, le 23 septembre 2008 ;
- -le Cap Vert, le 24 novembre 2008 ;
- -le Burkina Faso, le 10 janvier 2009 ;
- -le Cameroun, le 21 mai 2009 ;
- -la Macédoine, le 1er décembre 2009 ;
- -le Monténégro, le 1er décembre 2009 ;
- -la Serbie, le 2 décembre 2009 ;
- -le Liban, le 26 juin 2010.

S'y ajoutent un arrangement administratif avec le Brésil créant un mécanisme bilatéral de concertation sur les questions migratoires signé le 7 septembre 2009 lors de la visite du Président de la République dans ce pays.

Enfin, conformément à la stratégie définie en application de la lettre de mission du 31 mars 2009 adressée par le Président de la République, des accords de gestion concertée des flux migratoires simplifiés, centrés sur la migration circulaire des jeunes (jeunes professionnels et étudiants), ont également été signés avec des Etats des Balkans occidentaux pour aider à leur rapprochement avec l'Union européenne, puis avec le Liban en préfiguration de la mise en place de l'Office méditerranéen de la jeunesse (OMJ).

Ces accords interviennent sur trois volets de coopération bilatérale et comportent en tout ou en partie les dispositions suivantes, adaptées à la spécificité de la relation bilatérale :

1-les accords encouragent la circulation des ressortissants des deux pays par la délivrance accrue de **visas de court séjour à entrées multiples**, appelés visas de circulation (les accords avec les Balkans exceptés) ;

2-ils offrent la possibilité aux étudiants du pays partenaire de compléter leur formation par une première expérience professionnelle en France par la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour (APS), sans opposition de la situation de l'emploi, selon des modalités plus favorables que par rapport au droit commun¹ ;

¹ *Durée de l'APS de 6 mois renouvelable de plein droit une fois (Bénin, Burkina Faso, Île Maurice, Tunisie, Liban), de 9 mois, non renouvelable (Cap Vert, Congo), de 9 mois, renouvelable une fois de plein droit (Cameroun et Gabon), de 12 mois (Serbie, Macédoine, Monténégro). Diplôme au moins équivalent au master obtenu dans un établissement français, ce qui est le droit commun (Cap Vert, Congo), accepté dès le niveau licence professionnelle (Bénin, Gabon), licence professionnelle ou diplôme au moins équivalent au master obtenu dans un établissement français ou dans le cadre d'une convention de délivrance de diplômes en partenariat international (Burkina Faso, Cameroun, Maurice, Tunisie).*

3-ils favorisent l'immigration professionnelle « circulaire ».

Les programmes d'immigration « circulaire »

- lancement d'un programme d'échange de jeunes professionnels âgés de 18 à 35 ans (40 ans pour le Bénin) désireux d'acquérir une expérience professionnelle dans l'autre pays pour une durée pouvant aller jusqu'à 18 mois (24 mois pour la Tunisie à condition d'un projet professionnel de retour élaboré avec le service tunisien de l'emploi, les trois pays des Balkans et le Liban), sans opposition de la situation de l'emploi, **mais avec obligation de retour dans le pays d'origine et dans la limite d'un contingent annuel pour chaque pays** (100 avec le Cap Vert, Congo, Sénégal, Liban, Monténégro, 200 avec le Bénin, Maurice, la Macédoine, 250 avec le Cameroun, 1 500 avec la Tunisie ou la Serbie) ; revitalisation d'accords de jeunes professionnels déjà conclus avec le Sénégal et la Tunisie ;

- délivrance facilitée de la carte « compétences et talents » d'une durée de validité de 3 ans renouvelable une fois (avec le Bénin, Cap Vert, Congo, Maurice, et la Tunisie), ou sans limitation (avec le Burkina Faso, Cameroun, Gabon), dans la limite d'un contingent annuel (de 100 pour le Cap Vert, 150 pour le Bénin, Burkina Faso, Congo et Maurice, 200 pour le Cameroun et 1 500 pour la Tunisie) ;

- accès au marché français du travail, sans opposition de la situation de l'emploi, sur la base de listes de métiers en tension permettant l'exercice, sur l'ensemble du territoire français mais dans la limite d'un contingent annuel, d'activités salariées dans des professions n'appartenant pas nécessairement aux 30 métiers déjà ouverts aux pays tiers par la législation nationale. Les listes sont de 104 métiers pour le Sénégal, 77 pour la Tunisie, 35 pour le Gabon, 41 pour le Congo, 42 pour le Bénin, 61 pour Maurice, 40 pour le Cap-Vert, 50 pour le Burkina Faso, 66 pour le Cameroun (ces chiffres incluant les métiers appartenant à la liste de base de 30 métiers ouverts de droit mais ne figurant pas forcément dans les listes annexées aux accords). Les contingents retenus sont de 1 000 pour le Sénégal, 3 500 pour la Tunisie et 500 pour Maurice, le Cap-Vert et le Burkina Faso.

2. Le développement solidaire financé sur le programme 301 "Développement solidaire et migrations"

Les neuf premiers accords comportent tous un volet co-développement impliquant un soutien aux projets portés par les migrants relevant des axes suivants : développement local des régions d'origine des migrants ; investissements productifs par les migrants ; mobilisation de la diaspora pour des missions d'aide ; initiatives de jeunes migrants ; pour la plupart, appui à la réinsertion des migrants, y compris d'étudiants porteurs d'un projet créateur d'emplois (accords avec le Sénégal, Maurice, le Cap-Vert, le Burkina Faso, le Cameroun).

Ils comportent également, pour certains d'entre eux, dans le cadre de l'élargissement prévu par le développement solidaire, un soutien à des projets sectoriels de nature à contribuer dans les pays partenaires à une meilleure maîtrise de l'émigration.

Les projets sectoriels dans les pays concernés par les accords bilatéraux

- l'accord avec le Bénin met l'accent sur la coopération dans le domaine de la santé ;
- l'accord avec la Tunisie prévoit de consacrer, sur la période 2008-2011, 30 M€ à des projets de formation professionnelle et 10 M€ à des actions favorisant la création de richesses dans les zones défavorisées ;
- l'accord de migration circulaire avec Maurice met également l'accent sur la formation professionnelle ;
- l'accord avec le Burkina Faso prévoit de consacrer 7 M€ à des projets dans les domaines de la santé, de la sécurité alimentaire, de l'eau et assainissement et de la formation professionnelle ;
- l'accord avec le Cameroun prévoit un financement de 12 M€ sur 5 ans pour des projets de formation professionnelle, de soutien aux activités productives, de santé et de développement durable, ainsi qu'un financement de près de 2 M€ sur 5 ans pour soutenir la réforme de l'état civil.

Les accords avec les trois pays des Balkans et le Liban proposent (pour les accords avec la Serbie et la Macédoine) l'octroi de bourses dites « de développement solidaire » pour promouvoir la formation supérieure en France d'étudiants de ces pays en sciences et technologie, et prévoient le financement d'une plate-forme d'accès à des offres d'emplois pour aider aux échanges de jeunes professionnels.

3. La lutte contre l'immigration illégale

La plupart des accords comportent un engagement mutuel de **réadmission des nationaux en situation irrégulière sur le territoire du pays partenaire** (Sénégal, Gabon, Congo, Tunisie, Bénin, Cap-Vert, Burkina, Cameroun) ainsi que, si possible, de **réadmission des ressortissants de pays tiers ayant séjourné dans le pays partenaire lorsque celui-ci est un pays de transit** (Gabon, Congo, Bénin, Cameroun). Les accords les plus récemment signés, qui portent engagement de réadmission, proposent le dispositif français d'aide au retour volontaire (Bénin, Sénégal, Tunisie, Cap-Vert, Burkina Faso, Cameroun).

Ils comportent également le développement d'une **coopération policière et, le cas échéant, d'une coopération dans le domaine de l'état civil (notamment avec le Cameroun) visant à aider le pays partenaire à combattre la fraude documentaire**, à renforcer la surveillance de ses frontières et à démanteler les filières d'immigration clandestine (Congo, Bénin, Sénégal, Tunisie, Cap-Vert, Burkina Faso avec lequel 770 000 € d'aide sont prévus pour cette action sur trois ans et Cameroun).

4. Conclusion : les ambiguïtés et les insuffisances de la politique de coopération

Votre rapporteure ne peut que constater que l'ensemble de cette politique bilatérale de gestion des flux concertés ne représente qu'un volume d'environ 30 millions d'euros, en stagnation entre 2011 et 2012, à comparer aux 90 millions consacrés à la lutte contre l'immigration irrégulière.

Le nombre de personnes concernées par cette politique reste faible. **On peut également s'interroger sur les objectifs affichés par ces accords, qui sont notamment de développer des migrations de travail entre les pays concernés et la France, et l'objectif global de réduction de l'immigration légale, dont l'immigration de travail, annoncé par le ministre de l'Intérieur.** Ainsi, la liste des métiers en tension pour lesquels le recours à la main d'œuvre étrangère a été fortement réduite (cf. page 8), au motif qu'il est possible de trouver des ressortissants français pour occuper plusieurs métiers qui y figuraient, alors même que certains de ces métiers restent ouverts aux étrangers dans le cadre d'accords bilatéraux.

La notion même de « migrations circulaires », de plus en plus mise en exergue par les pouvoirs publics, et qui sous-tend bon nombre des accords de coopération, est-elle très ambiguë. S'il s'agit de faciliter la mobilité choisie de migrants très qualifiée, cela peut sembler une bonne chose. **Toutefois, la « migration circulaire » peut aussi s'apparenter à ce qui existait avant l'autorisation du regroupement familial. Elle est alors synonyme de situation précaire et particulièrement inconfortable en période de crise.** Pour ne prendre qu'un exemple, les femmes marocaines qui viennent pour la récolte des fraises en Espagne dans la province de Huelva, choisies parce qu'elles ont un enfant de moins de 13 ans au Maroc, ce qui permet de s'assurer de leur retour, vivent-elles dans la crainte de ne pas être embauchées l'année suivante, crainte qui s'est trouvée justifiée en 2010 du fait de la crise économique. En outre, ces migrantes sont logées mais leurs dépenses en nourriture et déplacement entament de manière très importante le salaire perçu. Enfin, elles sont souvent victimes de persécutions et de mauvais traitements en Espagne. **En outre, il est loin d'être certain que de telles migrations sont plus bénéfiques au pays d'origine que les transferts d'argent que peuvent fournir des travailleurs installés en Europe.**

En outre, la politique française en la matière s'inscrit dans une politique de l'Union européenne visant de plus en plus à « externaliser » le contrôle des migrants. Dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux, les Etats européens ont ainsi incité les Etats du Maghreb et à présent ceux du Sahel à contrôler leurs frontières afin de limiter le plus possible les flux migratoires, alors même que les flux en direction de l'Europe sont très minoritaires au sein de l'ensemble des flux migratoires africains et sans forcément que cette politique corresponde aux intérêts véritable de ces pays¹.

¹ « Le jeu des frontières sahariennes, Julien Brachet, in *Plein Droit* n°87, décembre 2010.

Enfin, la solidarité affichée à l'égard des pays d'origine de l'immigration a trouvé ses limites lors des événements du « printemps arabe » (cf. ci-dessus).

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, la commission a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits relatifs à l'immigration et à l'intégration de la mission « Immigration, asile et intégration » du projet de loi de finances pour 2012.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF)

- **M. Frédéric Perrin**, directeur central
- **Mme Brigitte Lafourcade**, contrôleur général, sous-directrice de l'immigration irrégulière et des services territoriaux
- **M. Julien Gentile**, chef de l'OCRIEST

Conférence des grandes écoles (CGE)

- **M. Pierre Haliphat**

GISTI

- **Me Stéphane Maugendre**, président, avocat
- **Mme Nathalie Ferré**, présidente honoraire, maître de conférences en droit privé

Personnalité qualifiée

- **Mme Rose-Marie Véron**, adjointe aux affaires sociales de la ville d'Angers