

Immigration et économie : à travers le brouillard sémantique et le brouillard statistique

Par Claude TRINK
Ingénieur général des Mines

L'immigration est un phénomène mondial et ancien. En France, il a connu au cours de ces dernières années une croissance significative. Mais la multiplicité des procédures et le mode de publication des statistiques rendent difficile la perception de l'ampleur du phénomène. Il est cependant possible de mettre en évidence une structure très déséquilibrée de l'immigration : seule une faible partie des immigrés arrivent pour un motif professionnel ou ont un accès légal au marché du travail.

Depuis 2018, des actions beaucoup plus structurées et des dépenses significatives ont été mises en œuvre par l'État, les collectivités et les associations pour favoriser l'insertion professionnelle de ceux qui reçoivent finalement le statut de réfugié. Mais le reste des demandeurs d'asile, qui constituent la part majoritaire, se retrouvent sans autorisation légale de séjour et de travailler.

Ni la régularisation ni l'éloignement, tous deux très limités, n'apportent une solution. Il est d'autant plus nécessaire qu'une réflexion nouvelle, une modernisation et une amélioration de l'efficacité des procédures interviennent dans un domaine dont le coût budgétaire (6,5 milliards d'euros en 2019) a crû de 50 % depuis 2012.

La migration d'hommes et de femmes depuis un territoire vers un autre territoire déjà habité est un phénomène qui remonte à la Haute Antiquité⁽¹⁾. Cette migration pose des défis humains, économiques et sociaux aux migrants, mais aussi contraignent les pays où ils se rendent à définir leur attitude vis-à-vis d'eux et à mettre en place des politiques et des juridictions adaptées. Le phénomène est mondial, ce qui a conduit, outre à l'adoption de législations nationales, à l'élaboration de la Convention de Genève sur le droit d'asile signée en 1951 et à un corpus juridique de l'Union européenne.

De nombreux domaines de la vie sociale sont concernés par l'immigration : logement, santé, apprentissage de la langue, scolarisation des enfants et, en particulier, l'accès au travail. Dans ce numéro de la revue, nous avons souhaité mettre l'accent sur ce dernier point, car le travail est le marqueur de l'insertion sociale.

La relation entre immigration et travail est sensible, comme en témoigne déjà une lettre de 1794 de George Washington à John Adams, dans laquelle il indique qu'il n'est pas favorable à encourager l'immigration, excepté dans quelques professions utiles, car « les immigrés conservent leur langue, leurs habitudes et leurs principes »⁽²⁾.

Le mot d'« immigrants » recouvre un ensemble de situations qui se traduisent par des termes et des statuts différents illustrant la variété des situations : étrangers, immigrés, migrants, réfugiés, demandeurs d'asile, étudiants étrangers, travailleurs immigrés, mineurs non accompagnés...

Il convient de préciser ce que recouvre chacun de ces termes et expressions pour être en mesure de comprendre à la fois les dispositifs des politiques publiques, les statistiques et les enjeux. C'est l'objet du glossaire qui suit (voir l'Encadré 1).

(1) « Peuple, une même loi vous régira, vous et l'étranger domicilié. Règle absolue pour vos générations : vous et l'étranger, vous serez égaux devant l'Éternel. Même loi et même droit existeront pour vous et pour l'étranger habitant parmi vous. » (Nombres 15 : 15-16). « Même loi vous régira, étrangers comme nationaux ; car je suis l'Éternel, votre Dieu à tous. » (Lévitique 24 : 21).

(2) Cité par le Pr. François Héran, dans son cours au Collège de France, « Migrations et société », janvier 2020.

Encadré n°1 : glossaire

Étranger : personne de nationalité étrangère présente sur le territoire français.

Immigré : l'étranger né hors de France, ayant la nationalité étrangère ou ayant acquis la nationalité française.

Migrant : personne qui a quitté son pays, quelle que soit la raison de son départ (économique, politique, persécution...).

Exilé : personne qui a été condamnée ou contrainte à l'exil ou s'y est déterminée.

Primo-arrivant : l'étranger qui sollicite pour la première fois l'attribution d'un titre de séjour (hors tout renouvellement).

Demandeur d'asile : l'étranger qui sollicite le bénéfice d'une protection internationale en application de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 ou de l'asile constitutionnel s'adressant à « toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté » (alinéa 4 du préambule de la Constitution de 1946).

Réfugié : l'étranger qui a obtenu le droit d'asile ; il reçoit une carte de résident d'une durée de dix ans.

Protégé subsidiaire : l'étranger qui ne remplit pas les conditions pour se voir reconnaître la qualité de réfugié, mais pour lequel il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'il courrait dans son pays un risque réel de subir une des atteintes graves suivantes : peine de mort, torture, peines ou traitements inhumains ou dégradants, violence généralisée résultant d'une situation de conflit armé interne ou international. Il reçoit une carte de séjour d'une durée maximale de quatre ans.

Apatride : toute personne qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation. La France peut apporter sa protection juridique et administrative.

Dubliné : Les dublinés sont des demandeurs d'asile qui ont été enregistrés à leur arrivée en Europe dans un autre État membre. Selon les termes du règlement de Dublin (d'où leur nom) du 15 juin 1990, révisé en 2003 et 2013, leur demande relève d'un autre État membre. La France peut ne pas instruire leur demande et demander alors leur réadmission (voir l'Encadré n°6, en page 13).

Réinstallés : ce sont des étrangers qui sont transférés d'un premier pays d'asile vers un autre État qui a accepté de les admettre et de leur accorder à terme une résidence permanente (voir l'Encadré n°6).

Débouté : l'étranger qui s'est vu refuser le droit d'asile.

Éloigné : l'immigrant qui ne bénéficie pas de la protection internationale et qui quitte le territoire français (de manière forcée, aidée ou spontanée).

Dans sa déclaration du gouvernement sur la politique migratoire de la France à l'Assemblée nationale, le 7 octobre 2019, le Premier ministre Édouard Philippe a déclaré : « ... Comment faire mieux en matière d'intégration par le travail? **Les procédures d'accès au marché du travail sont archaïques.** Je suis convaincu que, sans remettre en cause le principe de l'orientation individuelle, nous devons les simplifier pour les dynamiser. Aujourd'hui, nous vivons **une situation ubuesque : les règles sont draconiennes, mais elles sont contournées par le travail illégal.** Je souhaite à la fois que nous modernisons ces règles et que nous luttons plus fermement contre le travail illégal. Bien accueillir et bien intégrer, cela commence pour l'État par être à la hauteur de ses responsabilités. »

Il paraît donc important de comprendre les rouages des procédures de l'immigration en France, notamment en ce qui concerne l'insertion professionnelle. Enfin, signalons qu'il s'agit d'un poste de dépenses budgétaires non négligeable : 6,49 milliards d'euros en 2019 (6,05 Mds€ en 2018), soit 1,41 % des dépenses brutes du budget général et une hausse de 50 % par rapport à 2012⁽³⁾.

Nous allons donner à présent un aperçu des chiffres globaux de l'immigration en France, avant d'en analyser les flux annuels.

Les immigrés représentent 10 % de la population en France

Sur la base des données de l'Insee, la population totale de la France en 2019 était de 67 millions, se décomposant ainsi :

- 62,1 millions de Français, dont 59,6 millions de Français de naissance (A) et 2,5 millions de Français par acquisition de la nationalité, nés hors de France (B) ;
- 4,9 millions d'étrangers, se répartissant entre étrangers nés hors de France : 4,2 millions (C), et étrangers nés en France : 0,7 million (D), pour la plupart des mineurs susceptibles d'acquérir la nationalité française.

Les immigrés représentent au total 6,7 millions, soit la somme de (B)+(C).

Par pays de naissance, ils sont originaires : de l'Afrique : 46,5 % (Algérie : 12,6% ; Maroc : 12,0% ; Tunisie : 4,5 %), de l'Europe : 33,3 % (Portugal : 9 % ; Italie : 4,3 % ; Espagne : 3,6 %), de l'Asie : 14,7 % et de l'Amérique-Océanie : 5,4 %.

La seconde génération née en France des immigrés n'est pas ici prise en compte si elle a acquis la nationalité française (voir l'Encadré 2 de la page suivante).

Nous nous intéressons dorénavant aux flux annuels des immigrés en métropole⁽⁴⁾ venant de pays tiers.

Les procédures ne sont pas applicables aux ressortissants de l'Union européenne, de la Suisse, de l'Islande et de la

(3) Document de politique transversale : « Politique française de l'immigration et de l'intégration » pour 2019, qui regroupe les programmes 303 (« Immigration et asile »), 104 (« Intégration et accès à la nationalité française ») et 17 autres programmes.

(4) Nous n'incluons pas les cas de Mayotte et de la Guyane, qui sont des pôles d'attraction d'une importante immigration locale.

Encadré n°2 : l'acquisition de la nationalité

Le nombre de personnes ayant acquis la nationalité française était de 112 626 en 2019. Sur les dix dernières années, ce chiffre a oscillé entre un maximum de 143 261 en 2010 et un minimum de 96 051 en 2012.

Par rapport au nombre des étrangers résidant en France, cela représentait en 2017 2,5 % du total, ce qui est à comparer avec un taux de 8,2 % pour la Suède, de 2,9 % pour l'Italie, de 2,0 % pour la Grande-Bretagne et de 1,2 % pour l'Allemagne (source : Eurostat, « Statistiques sur la migration et la population migrante », mars 2019).

En 2019, les bénéficiaires de la nationalité française l'avaient acquise pour 44 % par décret de naturalisation et de réintégration (conditions : justifier d'au moins cinq ans de résidence en France et d'une appréciation positive au regard de leur assimilation) ; pour 22 % par mariage ; pour 29 % par déclaration anticipée (jeunes de 13 à 17 ans, principalement entre 13 et 15 ans) ; et autres : 5 %.

Norvège (36 570, en 2019) : ceux-ci jouissent de la libre circulation. En conséquence, ils ne sont pas pris en considération dans les articles publiés dans cette revue.

Il n'y a pas de statistiques annuelles du nombre des immigrants entrés en France sur une année calendaire. Les chiffres publiés par le ministère de l'Intérieur sous deux rubriques séparées sont ceux correspondant à deux procédures :

- l'attribution de premiers titres de séjour (hors renouvellement), obligatoire pour tout étranger venant de pays tiers souhaitant résider plus de trois mois en France ;
- la demande d'asile.

Par ailleurs, outre ces statistiques publiées par le ministère de l'Intérieur⁽⁵⁾ qui a modifié son système de recueil des données à partir de 2018, les instances qui instruisent les demandes d'asile et décident de l'attribution de la protection internationale (statut de réfugié) sont : l'Office français pour les réfugiés et apatrides (OFPRA) qui examine les demandes d'asile et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) qui intervient en appel. Ils publient leurs propres chiffres qui dépendent du nombre de dossiers examinés.

Les chiffres publiés comprennent ou non les mineurs accompagnants, ce qui crée des divergences. La durée moyenne d'instruction d'un dossier est supérieure à cinq mois dans chaque instance : on comprend dès lors que ces instances traitent de dossiers d'immigrants arrivés au cours des années précédentes.

(5) <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Etudes-et-statistiques/Statistiques>

On arrive ainsi à un « brouillard statistique », selon l'expression des députés Jean-Noël Dupont et Stella Barrot⁽⁶⁾. Cependant, on peut dégager une structure constante dans les flux d'immigration, s'articulant autour de l'immigration professionnelle, l'immigration familiale, les étudiants étrangers, les demandeurs d'asile, les mineurs non accompagnés et les étrangers en situation irrégulière.

En 2019, le flux d'immigrants venant de pays tiers était au moins de 413 000 personnes

Il s'agit de la somme des deux flux précédents en tenant compte du fait que, parmi les demandeurs d'asile, les réfugiés obtiennent à la fois la protection internationale et un titre de séjour.

Le nombre total d'immigrants primo-arrivants en France (métropole) demandeurs d'un titre de séjour ou de l'asile en 2019 s'élevait à 413 200 personnes (en 2018 : 384 900)⁽⁷⁾.

Nous nous appuyons ici sur les chiffres de 2019 – qui correspondent à une suite d'une croissance régulière – qui permettent d'analyser les caractéristiques structurelles de l'immigration en France et les problèmes que posent les efforts de sa maîtrise⁽⁸⁾.

Le flux de premières demandes en 2019 (en métropole) se décompose ainsi :

Bénéficiaires d'un titre de séjour (hors asile)	239 555
Bénéficiaires de l'asile	47 700
dont mineurs accompagnants	9 849
Déboutés de l'asile	81 792
dont mineurs accompagnants	22 667
Dublinés	35 228
Demandeurs d'asile en attente de décision	8 928

Ainsi, au moins 117 000 personnes (déboutées et dublinées, mineurs inclus) se retrouvent sans autorisation légale de séjour et sont censées quitter le territoire français, ce qui n'est pas le cas pour la plupart d'entre elles (comme le montre plus loin l'analyse du nombre des « éloignés »). En 2018, 105 600 se retrouvent dans cette situation irrégulière.

La délivrance⁽⁹⁾ des premiers titres de séjour (nous ne prenons pas en compte les renouvellements à l'issue de la période de validité qui intervient au bout d'un an ou de dix ans, selon les cas) à des étrangers désirant s'installer durablement en France (« étrangers en situation régulière ») a atteint en 2019 le nombre de 277 406 titres (en incluant

(6) Rapport des députés Jean-Noël Barrot et Stella Dupont relatif à l'intégration professionnelle des demandeurs d'asile et des réfugiés, Assemblée nationale, 23 septembre 2020.

(7) Il s'y ajoute 16 760 migrants non accompagnés (voir l'Encadré n°6, en page 13).

(8) La pandémie de la Covid-19 a fortement ralenti l'immigration en 2020, notamment avec la fermeture des frontières : le flux (provisoire) est de 270 000 personnes, soit -29 % par rapport à 2019, avec 188 455 premiers titres de séjour délivrés, hors asile, et 81 669 demandeurs d'asile primo-arrivants, dont 19 600 mineurs.

(9) En moyenne, au bout de 102 jours, en 2019, pour un premier titre de séjour.

Encadré n°3 : nombre et origine des bénéficiaires d'un premier titre de séjour

En 2019, les motifs d'admission se déclinaient en cinq catégories :

- **économique** : 39 131 ;
- familial : 90 502, dont des familles de Français : 46 941 (parmi eux, 36 891 conjoints de Français) ; des membres de la famille : 28 709 ; liens personnels et familiaux : 14 852 ;
- étudiants : 90 336 ;
- humanitaire : 37 851 (plus de 9 849 mineurs accompagnants) : ce sont les bénéficiaires de la protection internationale. Ils reçoivent le statut de réfugié ;
- divers : 19 586 (dont 7 873 mineurs non accompagnés ; 8 450 visiteurs).

La répartition entre les différents motifs montre l'importance du motif familial et du nombre des étudiants.

Les immigrants qui reçoivent un titre de séjour n'ont pas besoin d'une autorisation de travail (avec des limitations pour les étudiants : 964 heures par an maximum (60 % de la durée annuelle légale du travail)).

Les pays d'origine des bénéficiaires d'un premier titre de séjour : Maroc : 34 929 ; Algérie : 27 391 ; Tunisie : 19 596 ; Chine (Hong-Kong inclus) : 15 291 (surtout des étudiants) ; Côte d'Ivoire : 9 424.

L'importance prise par les pays du Maghreb est le résultat des accords bilatéraux conclus avec ces pays, qui permettent à leurs ressortissants de bénéficier de facilités d'accès.

Les principaux pays d'origine des étudiants étrangers dans l'enseignement supérieur présents en France, par rapport à un total de 290 470 étudiants, se déclinaient ainsi en 2019 : Maroc : 12,6 % ; Chine : 9,4 % ; Algérie : 8,3 % ; Sénégal : 4,1 % ; Italie : 4,0 % ; Tunisie : 3,8 %.

En novembre 2018, le Premier ministre a fixé un objectif de 150 000 étudiants étrangers accueillis par an.

ceux des demandeurs d'asile qui reçoivent le statut de réfugié). Ce chiffre est en hausse régulière :

2007	171 907
2015	217 533
2017	247 436
2018	258 929
2019	277 406

rapport au total des bénéficiaires d'un premier titre de séjour :

2007	6,8 %
2015	9,5 %
2017	11,1 %
2018	13,0 %
2019	14,1 %

L'immigration pour motif économique, c'est-à-dire pour exercer une activité professionnelle en France, est très limitée et représente moins de 15 % du total des premiers titres de séjour délivrés

L'immigration en France n'est pas tournée, contrairement à d'autres pays, vers l'importation de compétences professionnelles. Elle comprend avant tout des immigrants pour motifs familiaux et des étudiants étrangers.

Les premiers titres délivrés pour un motif économique s'établissaient en 2019 à 39 131, soit 14,1 % du nombre total des titres accordés. Cela recouvre :

- les salariés (les employeurs doivent solliciter auprès de la préfecture un titre de séjour avant l'arrivée de l'étranger en France) : 28 400 ;
- les scientifiques et artistes : 5 250 ;
- les saisonniers et temporaires : 4 559.

Le pourcentage de l'immigration du travail (pour raison économique) est toujours resté faible d'année en année par

Les principaux pays d'origine des immigrants accueillis pour un motif économique sont (sur la base de l'année 2018, avec un total de : 33 808) : Tunisie : 5 447 ; Maroc : 4 812 ; Inde : 2 452 ; États-Unis : 2 430 ; Chine : 1 316 ; Bangladesh : 1 148 ; Algérie : 1 142 ; Mali : 1 123 ; et Sénégal : 1 002.

L'illusion de l'immigration choisie : les métiers en tension

Il peut apparaître, dans une logique économique, que l'immigration devrait être orientée vers l'importation de compétences professionnelles nécessaires au développement du territoire. C'est dans cet esprit que le décret du 18 janvier 2008 a retenu pour chaque région des listes de « métiers en tension » correspondant aux besoins locaux. Ces listes (voir l'Encadré n°4 de la page suivante), très semblables de région à région, recensent une trentaine de métiers, plutôt qualifiés, pour lesquels les demandes provenant d'immigrés compétents doivent recevoir sans opposition une autorisation de séjour. Cependant, cette approche est devenue rapidement obsolète et n'est plus appliquée aujourd'hui, notamment en raison de l'incapacité des administrations d'actualiser ces listes en fonction des réalités du marché et des demandes des employeurs.

Encadré n°4 : à titre d'exemple, la liste des métiers établie pour la région Auvergne-Rhône-Alpes

- Technicien de la vente à distance.
- Attaché commercial en biens intermédiaires et matières premières.
- Cadre de l'audit et du contrôle comptable.
- Informaticien d'étude.
- Informaticien expert.
- Marchandiseur.
- Responsable d'exploitation en assurances.
- Mécanicien d'engins de chantier, de levage et manutention, et de machines agricoles.
- Opérateur de formage du verre.
- Pilote d'installation de production cimentière.
- Conducteur de machine de fabrication des industries de l'ameublement et du bois (et matériaux associés).
- Façonneur bois et matériaux associés (production de série).
- Technicien de méthodes-ordonnancement-planification de l'industrie.
- Dessinateur-projeteur de la construction mécanique et du travail des métaux.
- Dessinateur de la construction mécanique et du travail des métaux.
- Dessinateur-projeteur en électricité et électronique.
- Dessinateur en électricité et électronique.
- Technicien de fabrication de la construction mécanique et du travail des métaux.
- Technicien qualité de la construction mécanique et du travail des métaux.
- Technicien contrôle-essai-qualité en électricité et électronique.
- Technicien de production des industries de *process*.
- Technicien des industries de l'ameublement et du bois.
- Installateur-maintenicien en ascenseurs (et autres systèmes automatiques).
- Inspecteur de mise en conformité.
- Maintienicien en électronique.
- Dessinateur du BTP.
- Géomètre.
- Chargé d'études techniques du BTP.
- Chef de chantier du BTP.
- Conducteur de travaux du BTP.

Un rapport récent de la Cour des comptes ⁽¹⁰⁾ souligne que : « Parmi la liste des 30 métiers qui ont le plus souffert de difficultés de recrutement en 2019 établie par Pôle emploi sur la base de l'enquête Besoins en main-d'œuvre (BMO), seul le troisième (« ingénieurs et cadres d'étude, R&D en informatique, chefs de projets informatiques ») figure, avec d'autres intitulés, dans l'arrêté de 2008, les autres en sont totalement absents. En 2019, d'après Pôle emploi, les plus grandes difficultés de recrutement ont touché (dans l'ordre) : les aides à domicile et ménagères, les agents d'entretien de locaux, les aides-soignants, les conducteurs routiers, les employés et agents polyvalents de cuisine, etc. **Cet écart soulève la question de l'adaptation de l'immigration professionnelle aux besoins des secteurs d'activité, qui correspondent en 2019, pour une large part, à des métiers peu ou pas qualifiés, ce qu'ignore le régime de 2008.** »

L'écart ainsi constaté interroge sur la pertinence, comme instrument de pilotage de la politique d'immigration, de listes administratives fondées sur les qualifications.

Or, en novembre 2019, le Premier ministre et la ministre chargée du Travail ont annoncé une réforme de l'immigration professionnelle fondée sur une actualisation annuelle de la liste des métiers en tension et l'instauration de quotas ou cibles quantitatives. En tout état de cause, une telle réforme – dont il n'y a plus eu d'annonce de l'avancement – ne concerne qu'une part limitée de l'immigration (en 2019, 34 600 personnes).

Une politique de l'asile qui est détournée : seuls 26 % des demandeurs de l'année reçoivent le statut de réfugié et bénéficient des programmes d'intégration ; les autres restent sur le territoire en situation irrégulière

Nous avons vu qu'une des rubriques d'attribution d'un titre de séjour est le motif humanitaire. Il s'agit ici des étrangers qui bénéficient de la protection de la France au titre de l'asile ou de la protection subsidiaire. En 2019, 36 275 personnes ont reçu le statut de réfugié (plus 9 849 mineurs accompagnants) sur un total de 177 000 demandeurs.

Les différentes étapes du parcours d'un demandeur d'asile primo-arrivant sont :

Première étape : dépôt d'une demande d'asile auprès de l'OFPRA, d'une part, et d'une demande d'hébergement en centre d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) et de soins sociaux organisés par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), d'autre part. En effet, la durée moyenne d'instruction en 2019 d'un dossier par l'OFPRA était de 5 mois et 11 jours, et par la CNDA, de 7 mois et 5 jours.

(10) « L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères », Cour des comptes, 5 mai 2020.

Encadré n°5 : nombre et origines des demandeurs d'asile

Les chiffres (sources : ministère de l'Intérieur, OFPRA, CNDA) :

En 2007 : 36 006 ;

...

En 2015 : 80 075 ;

En 2017 : 100 755 (sans prise en compte des dublinés) ;

En 2018 : 162 640 (dont 24 571 mineurs accompagnants, 34 302 dublinés et 24 791 réexamens d'années antérieures) ;

2019 : 177 822 (dont 32 516 mineurs accompagnants, 35 228 dublinés et 26 539 réexamens d'années antérieures).

La procédure OFPRA/CNDA s'inscrit dans le cadre d'une réglementation internationale et vise à examiner si les critères pour l'octroi de la protection sont remplis par les demandeurs. Ainsi, sur 95 400 demandes d'asile (hors mineurs accompagnés) examinées par l'OFPRA et la CNDA, 36 275 demandeurs ont bénéficié de la protection (taux : 38 %). Ce taux était de 31 % en 2015 ; et de 36 % en 2017 et 2018.

Le nombre des dossiers examinés par les instances OFPRA est en hausse constante : de seulement 62 057 en 2015, ils sont passés à 95 400 en 2019, soit une hausse de 54 % en quatre ans.

Les origines des demandeurs d'asile traduisent un dévoiement de la procédure, car de nombreux demandeurs viennent de pays où ils ne courent pas de risque sur le plan de leur sécurité physique. L'OFPRA et la CNDA ont du reste mis en place une procédure « accélérée » pour traiter les cas des demandeurs des pays dits « sûrs » afin de donner plus rapidement une réponse négative. L'OFPRA a établi une liste de seize pays d'origine qualifiés de « sûrs ».

Les cinq premiers **pays d'origine des demandeurs d'asile** étaient (hors mineurs accompagnants) :

- en 2019 : Afghanistan : 10 258 ; Bangladesh : 6 198 ; Géorgie : 5 760 ; Albanie : 5 618 ; Guinée : 5 142.
- en 2018 : Afghanistan : 10 779 ; Guinée : 6 992 ; Albanie : 6 054 ; Géorgie : 5 256 ; Côte d'Ivoire : 4 991.

On voit que la Géorgie et l'Albanie, classés pays « sûrs », sont à l'origine d'un nombre très significatif de demandeurs d'asile ; ils seront pour la plupart déboutés, mais continueront dans les faits à rester en France. C'est là que se situe le détournement de la procédure d'asile.

Les cinq premiers **pays d'origine des bénéficiaires de la protection internationale** en 2019 étaient (hors mineurs accompagnants) : Afghanistan : 6 244 ; Soudan : 3 960 ; Syrie : 3 207 ; Guinée : 1 983 ; Côte d'Ivoire : 1 555.

Pour information, par rapport à la liste des demandeurs d'asile : Bangladesh : 905 ; Géorgie : 391 ; Albanie : 807.

Ces écarts montrent que le statut de réfugié est réservé après instruction à ceux qui remplissent les conditions. Cependant, un nombre bien plus considérable des intéressés – le double – sont venus en France pour y déposer une demande et resteront dans le pays, même après avoir été déboutés.

Durant la période d'instruction de la demande de protection, l'immigré n'a pas le droit de travailler (ce n'est pas le cas dans d'autres pays, tels que l'Allemagne, ceux-ci considérant que cela retarde l'intégration)⁽¹¹⁾.

Deuxième étape : l'étranger primo-arrivant, lorsqu'il a reçu un titre de séjour, s'engage dans un parcours d'intégration républicaine qui débute avec la signature d'un contrat d'intégration républicaine (CIR). L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) prescrit alors des forma-

tions civiques et, le cas échéant, linguistiques, puis oriente l'étranger signataire du CIR vers les services de proximité.

Pour un réfugié, l'accès à la formation au français se fait environ dix mois après le dépôt de sa demande d'asile (dans l'hypothèse de l'attribution de la protection au bout de six mois).

En 2019, 107 455 CIR ont été signés, notamment par des réfugiés (27 %) et des détenteurs de titre de séjour au motif familial (51 %).

Cette étape comprend l'orientation vers des actions concernant :

- la maîtrise du français (niveaux, tests, modes d'apprentissage, modules de 100, 200, 400 et 600 heures) ;
- la reconnaissance et la comparabilité des diplômes étrangers (3 816 attestations délivrées en 2019) ;
- la validation des acquis de l'expérience (VAE)⁽¹²⁾.

(11) Le demandeur d'asile a droit à un hébergement qui est fourni par l'État (107 200 places disponibles en 2020, + 4 500 supplémentaires prévues en 2021, le nombre ayant doublé en cinq ans) et à une aide (ADA) qui se monte à 6,80 €/jour (plus 7,40 €/jour, si un hébergement n'est pas fourni). La dépense correspondante à l'ADA était de 510 M€ en 2019.

La localisation des centres d'hébergement est très inégalement répartie : 46 % des demandeurs d'asile se trouvent en Île-de-France, alors que cette région ne dispose que de 19 % des places d'hébergement. En décembre 2020, le gouvernement a publié un Schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés sur 2021-2023 et a annoncé une politique pour rééquilibrer la prise en charge sur l'ensemble du territoire et améliorer les conditions d'accueil.

(12) En 2020, une expérimentation portant sur l'obtention d'un titre professionnel par la voie de la VAE a été lancée au profit de 1 000 réfugiés.

Troisième étape : les réfugiés bénéficient d'actions d'accompagnement complémentaires (sociales, professionnelles, linguistiques...) tournées vers l'insertion professionnelle. L'administration s'adresse ici à des opérateurs spécialisés pour mettre en œuvre ces programmes.

Dans un premier temps (à partir de 2017), l'opérateur retenu était l'Agence pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) qui a développé un programme complet HOPE (hébergement, orientation, parcours vers l'emploi) comprenant un hébergement en centre AFPA et un parcours d'insertion professionnelle d'une durée maximale de huit mois composé de deux périodes : une formation intensive (400 heures) de français à visée professionnelle et l'approfondissement d'un projet professionnel d'au moins quatre mois avec un contrat salarié conjuguant formation qualifiante et travail en entreprise. Après une première promotion de 957 personnes sur la période 2017-2018, 1 210 en ont bénéficié en 2019. Le coût est cependant très élevé : 26 000 €/réfugié, dont 62 % à la charge de l'État⁽¹³⁾.

Par la suite, l'administration a procédé à des appels à projets pour procéder à la sélection des opérateurs soit au niveau local au travers des appels à projets régionaux ou départementaux, soit au niveau national ou interrégional. Des actions moins coûteuses budgétairement, mais touchant un nombre beaucoup plus grand de réfugiés et pouvant comporter des aspects innovants ou des expérimentations, ont ainsi été effectuées. Les opérateurs sont le plus souvent des associations très motivées et innovantes qui proposent des approches nouvelles. On compte environ 900 associations en France intervenant à un titre ou à un autre dans les champs de l'immigration.

Trois appels d'offres ont été lancés en 2019 et 2020 pour un montant de 50 millions d'euros : 55 projets ont été retenus et visent à accompagner près de 26 000 réfugiés sur la période 2020-2023. La plupart des actions engagées reposent sur le volet « Intégration professionnelle des réfugiés (IPR) » du plan d'investissements dans les compétences (PIC)⁽¹⁴⁾. Le coût revient à 1 900 €/réfugié.

Un nouvel appel d'offres pour 2021 a été lancé le 20 janvier 2021⁽¹⁵⁾. Notons qu'outre les actions mises en œuvre en faveur des primo-arrivants, il comporte aussi des projets en vue de la professionnalisation des acteurs de l'intégration : accompagnement des intervenants professionnels et bénévoles par la formation, la création d'outils d'information, mise en place de formations, des mises en réseau, impulsion d'une dynamique multi-partenariale, etc.

(13) Pour certains, le montant de 60 M€ attribué par l'État à l'AFPA doit être compris comme une subvention publique de soutien à cette agence.

(14) Engagé en 2018 sous la direction du ministère chargé du Travail, le PIC vise à former ou accompagner un million de jeunes et un million de demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés sur cinq ans. Le PIC est cofinancé par l'État (15 Mds d'euros sur cinq ans) et les entreprises. Une partie importante de la mise en œuvre du plan est confiée aux conseils régionaux, compétents en matière de formation professionnelle des jeunes et des demandeurs d'emploi.

(15) <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Actualites/L-actu-immigration/Appel-a-projets-national-2021-relatif-a-l-integration-des-etrangers-primo-arrivants>

Signalons aussi parmi des appels à projets focalisés sur des actions précises, celui lancé en septembre 2020 ayant pour but la lutte contre la fracture numérique touchant les personnes réfugiées ; 11 lauréats ont été sélectionnés sur 37 dossiers reçus (montant total : 500 000 €).

La plupart des articles de cette revue sont des témoignages d'opérateurs de ces projets et ont essentiellement une visée d'insertion professionnelle.

Au total sur la période 2018-2020, une estimation (voir la note n°6 de la page 8) considère que 249 millions d'euros ont été dédiés au financement des actions en faveur de l'intégration professionnelle des réfugiés, y compris les formations linguistiques.

Ces programmes ne concernent que les immigrants ayant reçu le statut de réfugiés, soit une proportion très limitée : en 2019, 26 % du total des demandeurs d'asile. Cependant, un nombre limité de projets sont à présent ouverts aux demandeurs d'asile, dont la demande est restée sans réponse six mois après son introduction auprès de l'OFPRA. Une condition est que l'objectif de ces projets ne vise pas l'accès à l'emploi ou à la réalisation de prestations de formation professionnelle.

Un nouvel accord-cadre a été signé le 5 avril 2019 entre l'État, Pôle emploi et l'OFII en faveur de l'insertion professionnelle des étrangers primo-arrivants ; il est destiné à mieux articuler les offres de services de ces opérateurs et à faciliter l'échange d'expertise. Il s'agit d'organiser une coopération en mettant en place un partage d'informations et une transmission automatique des données et en installant des « référents » au niveau régional dans chaque agence. L'objectif est de surmonter les réticences de Pôle emploi à sortir de son cadre habituel pour déployer une offre de services spécifiquement destinée à ce public : « pour Pôle emploi, les bénéficiaires de la protection internationale ne sont qu'un public comme les autres, alors que pour l'OFII, cette population est au cœur de son action » (voir la note n°6).

La politique d'éloignement est le point faible de la politique de l'asile

On comprend que la politique française de l'asile repose sur un départ de la France de ceux qui ne bénéficient pas de la protection : déboutés et dublinés. Or, l'éloignement des étrangers en situation irrégulière se heurte à de grandes difficultés et nécessite l'émission administrative d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF), l'internement dans un centre de rétention administrative (CRA), l'accord d'un pays d'accueil, avec l'obtention de « laissez-passer consulaires » si l'immigrant ne dispose plus de documents d'identité (le taux de satisfaction des demandes de laissez-passer consulaires en 2018 était de 50 % pour l'Algérie, de 49 % pour le Maroc et de 43 % pour la Tunisie), et l'organisation du voyage. Aussi, le nombre des ressortissants de pays tiers éloignés reste faible : 28 442 en 2019 (26 966 en 2018).

Encadré n°6 : quelques catégories particulières de demandeurs d'asile

Les mineurs

Un peu plus de 49 000 mineurs immigrés sont arrivés en France en 2019 (41 000 en 2018).

Parmi les demandeurs d'asile, on comptait, en 2019, 32 516 mineurs accompagnants (contre 24 571 en 2018, 19 428 en 2017 et 15 133 en 2015). Parmi eux, 9 849 ont reçu un titre de séjour en même temps que leurs parents ; les 22 667 autres sont venus s'ajouter aux déboutés adultes.

En outre, en 2019, 16 760 mineurs non accompagnés (MNA) ont été confiés, jusqu'à leur majorité, par un juge à l'Aide sociale à l'enfance qui est financée par les départements. Leur nombre est en croissance très rapide : 2 055 en 2013, 8 054 en 2016, 14 908 en 2017 et 17 022 en 2018 (source : rapport 2019 de la Mission MNA du ministère de la Justice). Ils bénéficient ainsi du régime de l'aide à l'enfance en danger qui a été conçu pour des mineurs français séparés de leur famille en raison de violences physiques ou psychologiques. Une évaluation de l'état physique pour l'appréciation de la minorité peut être réalisée. L'âge de ces mineurs, dont 95 % sont des garçons, est pour 90 % d'entre eux compris entre 15 et 17 ans.

Trois pays – la Guinée, le Mali et la Côte d'Ivoire – représentent 61 % des origines. Devant l'explosion du nombre des MNA, l'État a décidé en 2019 d'apporter une contribution aux départements. À leur majorité, les MNA doivent déposer une demande de titre de séjour. Les départements peuvent alors mettre fin à leur prise en charge ou mettre en place un contrat avec les jeunes majeurs (ex-MNA). Seulement 790 MNA ont bénéficié de l'asile en 2019.

Les dublinés

Les dublinés sont des demandeurs d'asile qui ont été enregistrés à leur arrivée en Europe dans un autre État membre que celui d'accueil. Selon les termes du règlement de Dublin, d'où leur nom, leur demande relève d'un autre État membre – celui de leur premier enregistrement ou celui où se trouve leur famille – ; l'OFPRA n'instruit pas leur demande. Leur transfert doit être effectué dans un délai de six mois après l'accord de l'État membre sollicité, délai pouvant être prolongé d'un an en cas de fuite. En tout état de cause, au bout de dix-huit mois, le dubliné ne sera pas réadmis ; il pourra alors déposer une demande d'asile suivant la procédure régulière. Selon certains analystes, la France serait un pays de « rebond » pour des dublinés déjà rejetés de certains pays européens, qui viendraient y déposer une demande, attirés notamment par l'aide médicale d'État (AME) plus généreuse que dans d'autres pays.

Au nombre des dublinés constaté en fin d'année 2019 (35 228 ; 34 302 à fin 2018), il faut ajouter 9 869 dublinés dont le cas a été traité par l'OFPRA (8 810 en 2018).

Seulement 6 890 transferts ont été effectués en 2019 (5 372 en 2018), soit un taux de 15 %.

Les réinstallés

La réinstallation consiste à transférer des réfugiés d'un pays d'asile dans un autre État ayant accepté de les accueillir et de leur accorder à terme une résidence permanente.

En octobre 2017, le Président de la République s'est engagé auprès du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) à accueillir 10 000 réfugiés réinstallés sur la période 2018-2019. C'est ainsi qu'en novembre 2019, on dénombrait 9 484 personnes accueillies en France selon un dispositif spécifique. C'est à l'OFPRA qu'il revient de rencontrer les volontaires signalés par le HCR aux autorités françaises. Les individus éligibles à la réinstallation sont des personnes en besoin de protection, la plupart sont d'origine syrienne réfugiés en Turquie, au Liban ou en Jordanie, mais sont aussi en provenance d'Afrique subsaharienne (Soudan, République centrafricaine, Érythrée, Mali) ayant trouvé asile au Niger ou au Tchad, ou bien sont des réfugiés qui vivent en Libye peuvent être évacués vers le Niger.

Les réfugiés sont accompagnés dans leurs démarches pendant douze mois par l'opérateur associatif choisi par le ministère de l'Intérieur ; l'opérateur est financé par le Fonds européen asile et migrations (FAMI). Le préfet de département est au cœur de ce dispositif par sa proximité avec les maires, dont l'aide est indispensable dans la mobilisation de logements.

Avant décembre 2017, et plus précisément sur la période 2014-2017, la France avait accueilli 4 863 personnes réinstallées, essentiellement syriennes.

Seuls quelques autres pays participent à ces programmes de réinstallation du HCR, notamment les États-Unis, le Canada, le Royaume-Uni, l'Allemagne et les pays nordiques. En 2019, le HCR a soumis, pour examen par des pays de réinstallation, les dossiers de plus de 81 600 réfugiés. En 2019, ce sont plus de 63 600 personnes qui ont rejoint ces pays de réinstallation avec l'aide du HCR.

Ces éloignements entrent dans trois catégories :

Éloignements forcés	15 950
Éloignements et départs aidés	5 261
Éloignements et départs spontanés	7 231

Bien qu'il s'agisse d'immigrants entrés en France durant les années antérieures, ce nombre de 28 442 départs est à rapprocher de celui des 117 000 déboutés et dublinés recensés en 2019. La politique de l'asile s'accompagne ainsi d'une politique de génération de situations de « sans-papiers », ou plus précisément de « sans autorisation légale de séjour ».

Cette politique d'éloignement forcé a un coût qui a été chiffré par les députés Jean-Noël Barrot et Alexandre Holroyd⁽¹⁶⁾ à un montant, en 2018, de 468 millions d'euros pour 15 667 éloignements en métropole et 18 283 éloignements en Outre-mer, soit en moyenne 13 800 € par éloignement forcé.

Une autre approche d'éloignement est mise en œuvre : celle de l'aide volontaire au retour (AVR). Elle consiste à accorder un « pécule » de 650 €, plus une majoration exceptionnelle de 1 200 € et des aides à la réinsertion ou à la création d'entreprise dans le pays d'accueil. Le coût de la politique d'éloignement aidé a ainsi été évalué à 27 millions d'euros pour 6 845 éloignements aidés en 2018, soit une moyenne de 3 900 € par retour aidé.

La régularisation par le travail reste très limitée

Pour les immigrés en situation irrégulière, il existe une voie de régularisation : c'est celle de l'admission exceptionnelle au séjour. Trois motifs peuvent être plus précisément mis en avant par ces immigrés, sachant que l'autorisation est à la discrétion du préfet de département et que des conditions précises doivent être remplies. Voici les principaux motifs :

- Motif économique : il faut avoir un contrat de travail et justifier d'un nombre requis de fiches de paie selon les cas sur une durée de 3 ou 5 ans. C'est la circulaire Valls du 28 novembre 2012.
- Motif familial ;
- Résidence depuis plus de 10 ans ;
- Mineur devenu majeur.

En 2019, 32 151 immigrés ont ainsi été régularisés (33 266 en 2018), mais le motif économique représente un volume très modeste : 7 865 immigrés (8 065 en 2018), contre 18 670 pour motif familial et 1 379 pour mineur devenu majeur.

On voit que la régularisation ne concerne que des effectifs très limités, alors que l'on parle de 350 000 à 400 000 immigrés (voir la note n°10, en page 10) en situation irrégulière en France ; cette estimation s'appuie sur les chiffres de l'Aide médicale de l'État (318 106 en 2018).

(16) Rapport à l'Assemblée nationale du 5 juin 2019 sur l'éloignement des étrangers en situation irrégulière.

Conclusion : des pistes pour parvenir à une meilleure insertion des migrants

L'administration a-t-elle encore la maîtrise de l'immigration ? Elle est confrontée à une hausse constante du nombre des immigrés⁽¹⁷⁾, mais aussi à une situation où :

- Plus d'un quart des primo-arrivants se retrouvent en situation irrégulière et les procédures de régularisation – qui existent mais dont l'accès est rendu difficile – ne permettent de régler la situation que d'un nombre très limité d'immigrés ;
- La politique de l'asile (qui correspond à des engagements internationaux) est dévoyée par l'arrivée massive d'immigrants originaires de « pays sûrs » et une incapacité effective de réaliser un éloignement des personnes en situation irrégulière, d'où notamment des problèmes de capacités d'hébergement et de travail dissimulé ;
- Les programmes d'insertion ne traitent qu'un nombre limité d'immigrés en situation régulière et sont encore dans des phases d'innovation et d'expérimentation.

Deux approches distinctes pour une reprise de la maîtrise s'offrent :

- S'en remettre à une éventuelle réforme internationale du droit d'asile ou à une éventuelle réforme européenne du règlement de Dublin, par exemple en parvenant à imposer une répartition des prises en charge des demandeurs d'asile entre tous les États membres (quotas) et non pas exclusivement entre ceux du premier enregistrement. Un tel choix, c'est s'en remettre au résultat incertain d'une diplomatie multilatérale⁽¹⁸⁾.
- Introduire par une action volontariste des améliorations ou des réformes portant sur le fonctionnement des procédures en France. Voici certaines des pistes d'action proposées, notamment dans des rapports parlementaires et dans ceux de la Cour des comptes :
 - moderniser l'enregistrement des immigrés et le déroulement des procédures en utilisant toutes les possibilités offertes par le numérique (car il y a des limites à l'accroissement des effectifs dans les instances en charge des autorisations) ;
 - rendre plus transparent l'outil statistique et plus actuelle la connaissance du nombre des primo-arrivants ;
 - imposer de manière autoritaire (comme en Allemagne) une répartition géographique équilibrée des demandeurs d'asile afin d'éviter les phénomènes de congestion ;
 - améliorer la politique d'éloignement forcé au travers d'une évaluation et d'une renégociation des accords bilatéraux existants et des accords de gestion concertée (incluant l'aide publique au développement) avec les

(17) Dans le cadre juridique actuel, le regroupement familial et la protection au titre de l'asile ne peuvent pas être limités *a priori* par des quotas.

(18) La Commission européenne a présenté le 23 septembre 2020 un « nouveau Pacte pour la migration et l'asile », qui constate que « Le système actuel ne fonctionne plus » (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_20_1706).

pays d'origine des immigrés, ou bien au travers d'un recours plus étendu à l'aide volontaire au retour, plus économe au plan budgétaire ;

- déployer sur une plus vaste échelle ceux des programmes d'insertion qui ont fait leur preuve, et ne pas se contenter de poursuivre une approche d'expérimentation ;
- faciliter l'accès au marché du travail aux demandeurs d'asile dont la demande est fortement susceptible d'être acceptée ;

- apporter une attention renforcée à l'insertion professionnelle des mineurs (non accompagnés, ou devenus majeurs).

Ce sont de tels efforts qui contribueront à restaurer la cohésion du tissu de la société française, dont l'immigration nous tend un miroir.