

I.-

**LETTRE DE MISSION
DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,
NICOLAS SARKOZY,
ET DU PREMIER MINISTRE,
FRANCOIS FILLON,
AU MINISTRE DE L'IMMIGRATION, DE L'INTEGRATION,
DE L'IDENTITE NATIONALE
ET DU DEVELOPPEMENT SOLIDAIRE,
ERIC BESSON
(Paris, 31 mars 2009)**

Monsieur le Ministre,

La mise en place d'une politique française de l'immigration et de l'intégration équilibrée, juste et ferme, assurant à la fois la maîtrise de l'immigration et l'intégration effective des migrants constitue l'une des priorités du quinquennat.

Depuis dix-huit mois, l'œuvre accomplie est considérable.

Dès le 1er janvier 2008 a été constituée l'administration centrale du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, qui couvre désormais l'ensemble du parcours d'un étranger candidat à l'immigration en France, depuis l'accueil au consulat jusqu'à l'intégration dans notre pays et l'éventuel accès à la nationalité française, ou le retour vers le pays d'origine. Sa création constitue un progrès pour les étrangers qui, respectueux de nos valeurs, souhaitent s'intégrer à la communauté nationale.

La lutte contre l'immigration illégale a permis d'obtenir des résultats satisfaisants : le nombre des reconduites à la frontière effectivement réalisées en métropole pour l'année 2008 a atteint 20.000 pour les éloignements forcés, et 10.000 pour les retours volontaires. Par ailleurs, les efforts accomplis dans la lutte contre les trafics de migrants illégaux et la répression du travail clandestin ont débouché sur d'importantes réussites.

Le rééquilibrage de l'immigration de travail et de l'immigration familiale est engagé.

La signature d'une dizaine d'accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire avec les pays d'origine marque une étape importante dans la mise en place d'une politique de l'immigration fondée sur la coopération avec ceux-ci.

Enfin, l'adoption du Pacte européen pour l'immigration et l'asile, dans le cadre de la Présidence française de l'Union européenne, représente un progrès décisif dans la coordination des politiques à l'échelle du continent européen.

Nous vous demandons de consolider ces succès et d'organiser l'action de votre ministère autour de cinq priorités :

1. La première consiste à renforcer la lutte contre l'immigration irrégulière, en insistant en particulier sur la répression des trafics, et à organiser l'immigration légale.

Nous avons à cet égard une préoccupation essentielle : il faut que la loi républicaine s'applique, avec humanité, mais aussi avec fermeté et rigueur. Déterminer qui a droit de séjour sur son territoire et dans quelle condition ce droit peut être accordé constitue le fondement même de la souveraineté d'un Etat.

La délivrance du visa de long séjour accordé par le consul, en relation avec l'autorité préfectorale, s'impose comme le seul acte de souveraineté par lequel le gouvernement autorise un étranger, avant son entrée sur le territoire, à s'installer durablement en France. Les régularisations, qui y dérogent par définition, doivent conserver un caractère exceptionnel. Les étrangers en situation irrégulière sur le territoire national ont vocation à rejoindre leur pays d'origine, de préférence par retour volontaire, ou, à défaut, par une mesure d'éloignement forcé.

Nous vous demandons de viser un objectif de 27 000 éloignements, retours volontaires ou reconduites forcées, de migrants en situation irrégulière. En 2008, un tiers des départs se sont effectués dans le cadre des aides au retour volontaire. Nous vous invitons à examiner toutes les possibilités pour rendre cette procédure encore plus efficace.

Nous souhaitons que vous nous proposiez en 2009, notamment dans le cadre de la transposition en droit français de la directive retour, des mesures permettant d'améliorer la procédure de reconduite à la frontière et de simplifier son contentieux.

Il nous paraît essentiel, dans le respect des engagements européens de la France, de prendre toute mesure pour accroître l'efficacité du contrôle des frontières, qu'il s'agisse des frontières internes à l'Union européenne ou de ses frontières extérieures. Sur la base du Pacte européen pour l'immigration et l'asile, nous vous demandons de poursuivre le travail accompli afin de parvenir à doter enfin l'Union européenne d'une frontière commune efficace et sûre, notamment par le renforcement de l'agence FRONTEX et par l'affirmation de la responsabilité de chaque Etat membre vis-à-vis des autres dans le contrôle de sa part de la frontière extérieure. De même, vous voudrez bien étudier toute initiative afin d'optimiser l'usage de la biométrie et réduire la fraude au visa de court séjour.

Nous souhaitons que vous donniez une impulsion nouvelle à la répression des filières d'immigration clandestine sur le plan national, mais aussi européen et international, grâce à une mobilisation de tous les moyens des forces de police et de la coopération judiciaire et policière, contre tous ceux qui exploitent la misère de manière indigne et encouragent l'essor d'une nouvelle forme d'esclavagisme. L'objectif doit être d'augmenter sensiblement, chaque année, le nombre de passeurs et d'exploitants de l'immigration clandestine interpellés et sanctionnés. En 2008, 4.300 personnes ont été interpellées pour des faits d'aide illicite à l'entrée et au séjour d'immigrés en situation irrégulière. Nous vous demandons de viser un objectif de 5.000 interpellations pour l'année 2009.

De même, il convient de renforcer les opérations destinées à réprimer l'utilisation par certaines entreprises de travailleurs étrangers en situation irrégulière : le principe de tolérance zéro doit être appliqué aux employeurs concernés, en veillant, avec le Garde des Sceaux, ministre de la Justice, à ce que des suites pénales effectives soient données aux opérations de lutte contre le travail illégal des étrangers. Vous augmenterez le nombre d'opérations conjointes de contrôle de 1.220 en 2008 à un minimum de 1.500 en 2009.

Il vous reviendra également de poursuivre le rééquilibrage entre immigration professionnelle et familiale.

La maîtrise de l'immigration familiale, dans le respect des engagements internationaux de la France et des principes républicains, doit consister en un renforcement de la lutte contre les abus et la fraude, notamment les mariages de complaisance, les mariages forcés, ou les situations d'immigration illégale débouchant sur une régularisation pour motif de vie privée et familiale. Il est indispensable de poursuivre et d'accentuer le travail accompli à cet égard.

Dans le contexte actuel de l'emploi, et compte tenu d'un taux de chômage de 22,2 % des étrangers non communautaires d'après l'INSEE, toute perspective d'une relance globale, massive et indifférenciée de l'immigration de travail doit être fermement écartée. La priorité absolue doit aller au retour à l'emploi des personnes qui en sont privées en France. Le recours à l'immigration de travail doit intervenir uniquement dans deux objectifs précis :

- permettre de pourvoir à des emplois lorsque les entreprises se heurtent à une pénurie structurelle, durable et certaine de main d'œuvre sur le marché français et communautaire du travail, en évitant tout effet d'éviction sur les personnes privées d'emploi sur le marché du travail français ;

- faire venir en France des personnes dont il est avéré que la venue sera favorable au dynamisme et à la création d'emplois dans notre pays.

L'immigration professionnelle devra être prise en compte du point de vue statistique sous toutes ses formes : les salariés étrangers, les travailleurs saisonniers, les cartes "compétences et talents". Nous vous demandons d'axer votre politique sur le développement de la mobilité et de la circulation, des mouvements d'allers et retours, afin de lutter contre la fuite des cerveaux dans les pays les plus démunis, au moyen de visas de circulation, de cartes de séjour saisonnier, et de toutes les solutions juridiques permettant la mobilité sans ouvrir droit à une résidence définitive.

Nous vous demandons d'accentuer les efforts en faveur de l'accueil des étudiants étrangers. La France doit être en mesure d'accueillir chaque année au moins 50.000 étudiants étrangers, en diversifiant ses sources de recrutement à l'échelle planétaire. Vous voudrez bien tout à la fois viser un taux de 70 % de ces étudiants dans les disciplines indispensables au développement économique et au bien-être des populations des pays d'origine, et donner la priorité à leur retour dans le pays d'origine, tout en garantissant la possibilité de circuler sans entrave entre celui-ci et la France. A cette fin, vous participerez, aux côtés des ministres chargés des Affaires étrangères et de l'Enseignement supérieur, à la mise en place d'un opérateur unique de la mobilité étudiante, se substituant aux acteurs actuels (Campus France, Egide et France Coopération Internationale).

2. La seconde priorité est de conforter notre politique de l'asile.

La finalité de notre politique de l'asile est de protéger les personnes qui ne le sont plus par leur propre Etat. La tradition républicaine de l'asile est un impératif juridique autant qu'une exigence morale. Cette tradition, nous l'honorons. En 2008, tant par le nombre de demandes d'asile déposées et de décisions prises par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (42.000), que par le pourcentage global d'acceptation des demandes (36 %), la France arrive au premier rang des pays de l'Union européenne.

La nette accélération de la demande d'asile enregistrée au second semestre 2008 risque cependant de mettre cette procédure sous tension. Nous vous -demandons de prendre toutes les mesures nécessaires :

- 'une part, pour continuer à lutter efficacement contre les demandes d'asile abusives ou frauduleuses et, d'une manière générale, contre les détournements de la procédure d'asile à des fins d'immigration économique ;
- d'autre part, pour réduire les délais de traitement des demandes d'asile qui sont excessifs ;

Nous vous demandons, enfin, de jouer un rôle moteur dans les discussions relatives au "paquet asile" présenté par la Commission européenne en décembre 2008.

3. La troisième priorité est la mise en place d'une nouvelle politique d'intégration.

Les politiques d'intégration menées depuis trente ans en France n'ont pas atteint leurs objectifs. Plus de 60 % des étrangers sont implantés dans trois régions (Ile-de-France, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte-D'azur). Dans ces régions, la population immigrée se concentre dans des quartiers souvent marqués par les tensions urbaines et les dérives du communautarisme. Plusieurs événements récents survenus dans ces quartiers montrent combien le sentiment de relégation pouvait prendre le pas sur celui d'appartenance à notre communauté nationale.

L'accueil et l'intégration des immigrés admis légalement sur notre territoire constituent pourtant une exigence républicaine. La France ne peut accueillir indistinctement tous ceux qui souhaitent s'y établir, précisément parce qu'elle doit bien accueillir ceux à qui elle a donné droit de séjour. La fermeté dans la lutte contre l'immigration illégale et la qualité de l'accueil et de l'intégration de l'immigration légale constituent les deux pans d'une même stratégie.

Cette nouvelle politique d'accueil et d'intégration doit reposer sur trois piliers essentiels : le partage de la langue française et des valeurs de la République, le travail et le logement.

Les objectifs de cette nouvelle politique devront être débattus au Parlement. Nous vous demandons de nous proposer des solutions pour que chaque année, à partir de 2010, un débat annuel se tienne au Parlement sur les orientations de la politique d'accueil et d'intégration du gouvernement. Le débat sera éclairé par un rapport du gouvernement sur les capacités d'accueil de notre pays, en particulier en matière d'emploi et de logement.

Cette nouvelle politique d'accueil et d'intégration sera mise en oeuvre dans un esprit de transparence. Malgré d'incontestables progrès, les statistiques publiques françaises demeurent déficientes en matière d'immigration. La France ne dispose pas d'une estimation cohérente de son solde migratoire, ni de la place des populations issues de l'immigration dans l'économie et la société. L'une de vos priorités sera, dans le courant de l'année 2009, de doter la France de statistiques de l'immigration et de l'intégration plus performantes.

Vous veillerez à ce que chaque migrant bénéficie d'un suivi individualisé de son parcours d'intégration : délivrance du visa de long séjour sous réserve de l'apprentissage du français et de la connaissance des valeurs de la République ; octroi de la carte de résident de dix ans sous réserve des conditions prévues par les textes ; naturalisation qui doit consacrer l'intégration effective et complète des ressortissants étrangers au sein de la communauté nationale.

Vous engagerez une réflexion sur le niveau de connaissance du français que l'étranger doit être à même d'appréhender au fur et à mesure de son parcours d'intégration. En tout état de cause, le nombre de diplômes initiaux de langue française (DILF) obtenus par les primo arrivants devra atteindre au moins 90 % des personnes présentées.

Vous élaborerez en lien avec le monde de l'entreprise et les partenaires sociaux, des mesures facilitant l'accès au marché de l'emploi des migrants afin de mettre fin au phénomène du chômage massif des étrangers en France. Avec le ministre chargé de l'Emploi, vous conclurez une convention cadre entre le Pôle Emploi et l'Office français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) permettant d'atteindre cet objectif. En outre, le bilan de compétences nouvellement créé par la loi, doit faciliter l'accès à l'emploi des nouveaux migrants. En 2009, 60.000 signataires du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) devront bénéficier d'un bilan de compétence.

Avec le ministre chargé du Logement, vous veillerez également à la mise en oeuvre d'une politique volontariste en faveur du logement des personnes issues de l'immigration, avec l'objectif de lutter contre les phénomènes de concentration urbaine de ces populations.

Vous accorderez ensuite une attention particulière aux personnes immigrées les plus fragiles, notamment les femmes et les enfants, qui sont les plus exposés aux risques de violence et d'exploitation.

Avec le ministre en charge de la Politique de la Ville et le commissaire à la Diversité et à l'Égalité des chances, vous proposerez enfin des mesures afin de lutter contre les discriminations, qu'il s'agisse de la xénophobie, du racisme, de l'antisémitisme ou des discriminations, dont sont trop souvent victimes les personnes issues de l'immigration dans le recrutement et l'évolution des carrières au sein des entreprises. Nous souhaitons qu'au moins cent entreprises françaises aient obtenu le label diversité mis en place avec l'AFNOR avant la fin de l'année, et que les administrations de l'Etat s'engagent rapidement dans cette labellisation.

L'ensemble de ces mesures feront l'objet d'un comité interministériel à l'intégration, qui devra se réunir avant le 31 juillet 2009.

4. La promotion de notre identité nationale doit être placée au cœur de votre action.

Nous devons être fiers d'avoir restauré en France un discours assumé sur l'identité nationale et républicaine. Vous poursuivrez ce travail, ouvert et sans tabou, de réaffirmation de ce que signifie aujourd'hui "être Français". Car le sentiment d'appartenance à une communauté de destin, la volonté de vivre ensemble, le partage de cette identité qui est la nôtre, avec sa culture, son histoire, sa langue, et les valeurs qui la fondent, constituent la condition d'une intégration réussie.

La promotion de l'identité nationale doit s'adresser aussi bien aux migrants qu'à l'ensemble des personnes qui vivent sur le territoire de la République, quelles que soient leurs origines, qu'ils soient étrangers ou français. Tous sont appelés à être des citoyens, adhérant aux droits et devoirs fondamentaux de notre pacte républicain. La citoyenneté, ce n'est pas une utopie qui rejette la nation et l'Etat de droit, c'est la participation et l'adhésion active aux règles qui permettent de vivre ensemble dans notre République.

En étant nous-mêmes fiers d'être Français, nous facilitons l'intégration des étrangers que nous accueillons. Comment leur demander d'aimer la France si nous ne l'aimons pas nous-mêmes ? Nous devons non seulement assumer mais aussi célébrer, au regard du monde et des nouveaux migrants, la fierté d'être français.

En lien avec l'ensemble des ministres concernés, il vous appartiendra d'engager les actions permettant de valoriser les principes de la République et les valeurs fondamentales de notre communauté nationale, en luttant contre toutes les tentations de repli identitaire ou communautariste, en renforçant la place des emblèmes et symboles de la République, de sa langue, de son drapeau, de son hymne, des valeurs contenues dans la devise "Liberté Egalité Fraternité", et de la Marianne qui les incarne, partout où cela peut s'avérer nécessaire, dans les écoles et les lieux publics, dans la vie quotidienne comme dans les grands événements de notre vie nationale. Vous prendrez part, aux côtés du ministre chargé de la Culture, à la mise en place du Musée de l'histoire de France, qui contribuera à faire vivre notre identité nationale auprès du grand public.

Notre Nation est métissée. L'immigration constitue une source d'enrichissement permanent de notre identité nationale. 100.000 étrangers acquièrent chaque année la nationalité française, soit 4,4 % de la population étrangère, contre 2,2 % en Espagne et 1,6 % en Allemagne. Cependant, les délais de la procédure d'acquisition de la nationalité française semblent encore excessifs. La durée d'attente de la décision, favorable ou défavorable, dépasse un an dans certains départements. Vous entreprendrez les actions nécessaires afin de renforcer et de simplifier cette procédure.

La France dont nous défendons les couleurs est une France ouverte sur les autres, sur le monde, sur l'avenir. C'est une France qui évolue avec son temps. C'est une France à laquelle chaque nouvel arrivant, chaque nouveau Français apporte son histoire, les richesses de son origine, sa contribution.

5. Le renforcement de notre politique de développement solidaire doit permettre d'aboutir à une approche globale de l'immigration, associant les pays d'origine.

Dans la continuité des efforts accomplis depuis 2007, il vous incombera, en concertation avec le ministre chargé de la Coopération et l'Agence française de Développement (AFD), d'étendre les accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire à un rythme permettant d'atteindre une vingtaine de pays sources de l'immigration signataires d'ici à 2012. L'objectif est d'organiser conjointement avec chaque pays d'origine une politique de l'immigration en cohérence avec l'intérêt de chacun, et de poursuivre la mise en place d'une politique de développement solidaire associant étroitement la gestion des migrations et l'objectif de développement des pays d'origine, en particulier par la stimulation de leur secteur privé et la mobilisation des diasporas.

Les transferts d'argent vers les pays d'origine dépassant le montant global de notre aide publique au développement, nous vous demandons également de réfléchir à des solutions permettant de mieux valoriser l'effort d'épargne des migrants, souvent considérable, et de favoriser l'orientation de cette épargne vers des projets qui contribuent pleinement au développement de leur pays d'origine.

L'ensemble de ces actions doit s'inscrire dans un contexte européen. L'existence d'un vaste espace de libre circulation des personnes commande que les Etats membres de l'Union

européenne agissent de concert dans un esprit de solidarité et de responsabilité mutuelle. Tel a été le sens des initiatives que nous avons prises pendant la Présidence française de l'Union européenne. Pour la réalisation de vos objectifs, vous veillerez donc à inscrire, autant que possible, votre action dans un cadre européen. Vous vous attacherez spécialement à la mise en œuvre effective du Pacte européen sur l'immigration et l'asile.

Par ailleurs, le défi des migrations est devenu, au même titre que des thèmes comme l'environnement, l'énergie, le climat, la sécurité alimentaire, un sujet essentiel des relations internationales dans le monde globalisé d'aujourd'hui. Ce sujet figure, au demeurant, de plus en plus souvent à l'agenda des grandes rencontres internationales. Vous suivrez ces débats avec la plus grande attention et vous vous attacherez à faire entendre la voix de la France dans les enceintes internationales traitant des migrations.

Nous sommes, comme vous le savez, face à un enjeu décisif pour l'avenir de notre pays.

Nous vous demandons de bien vouloir établir un tableau de bord à la fois global et synthétique de ces différents objectifs et de bien vouloir nous rendre compte à la fin de l'année 2009, de leur mise en œuvre.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments les meilleurs./.