

FRANCIA

ORIENTACIONES DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN E INTEGRACIÓN⁴⁴

El Comité interministerial de control de la inmigración, creado en 2005, adoptó en 2008 un informe fruto del trabajo concertado de los distintos ministerios implicados –directa o indirectamente- en el control de los flujos migratorios, bajo los auspicios del Secretario General del citado Comité y en estrecha relación con el Observatorio Estadístico de la Inmigración y la Integración.

La totalidad de los datos estadísticos relativos al año 2007 y a los tres primeros trimestres de 2008 muestra que estos dos años se han caracterizado por la continuación de la disminución de ciertos flujos migratorios, siendo el primero de ellos el reagrupamiento familiar. Por el contrario, la estabilidad prevalece en otros aspectos y, principalmente, en la expedición de visados. La inmigración profesional, que había permanecido estable en 2007, ha progresado en 2008, año que puede ser considerado como el primero de plena aplicación de la ley de 24 de julio 2006, relativa a la inmigración y la integración. Finalmente, el número de extranjeros que abandona el territorio francés debido a la ejecución de una medida de expulsión o en el ámbito de un programa de ayuda al retorno, progresa de forma notable en 2008. Esto traduce el éxito de las medidas de ayuda al retorno y la implicación, cada vez mayor, de los servicios de Policía, Gendarmería y prefecturas.

Expedición de permisos de residencia

La expedición de los permisos de residencia experimenta un nuevo descenso que viene a corroborar la tendencia a la baja iniciada en 2004, que se intensificó en 2005 y 2006. En total, el número de permisos de residencia expedidos en 2007 (terceros países y nuevos estados miembros de la Unión Europea) ascendió a 180.736, es decir, una cifra inferior a la de 2002 (191.474).

Por lo que respecta a los súbditos de los países miembros de la Unión Europea, debido a que desde 2004 están eximidos de poseer un permiso de residencia, toda comparación con años anteriores es ahora imposible. En cuanto a los extranjeros con obligación de poseer tal permiso, desde 2004 el número total de los expedidos por Francia pasó de 201.564 en 2003 a 200.378 en 2004, 194.929 en 2005, 191.140 en 2006 y 180.736 en 2007. En cuatro años, la baja ha sido de un 10,3%, lo que confirma la vuelta al control de los flujos migratorios.

Subsidios de terceros países

Con relación a los súbditos de terceros países, el año 2007 registra una gran disminución de los permisos de residencia expedidos (-6,6%) que oculta disparidades importantes: afecta, de forma espectacular, a los permisos de residencia expedidos por razones familiares (-10,6%), razones médicas (-12,4%) y, en menor medida, a los atribuidos a los refugiados y apátridas (-9,1%).

La baja de la expedición de permisos de residencia afecta a todas las categorías de la inmigración familiar: familiares de súbditos franceses (-8,8%), reagrupamiento familiar (-2,7%), permiso de residencia con la mención “Vida privada y familiar”, distinto del expedido por razones médicas (-21,8%).

La disminución del número de permisos expedidos por razones familiares es de tal envergadura que puede ser considerada como señal de verdadera ruptura. Es fruto de

⁴⁴ Secretaría General del Comité Interministerial de Control de la Inmigración -Informe al Parlamento francés, marzo 2011

reformas importantes iniciadas por el Gobierno con objeto de evitar el fraude en el procedimiento y los abusos a los que da lugar la aplicación del derecho a la inmigración familiar.

Los permisos expedidos a miembros de la familia y, específicamente, a los cónyuges de un súbdito francés, también han caído debido a la aplicación de la ley nº 2006-1376 de 14 de noviembre 2006, relativa al control de la validez de los matrimonios.

De amplitud más modesta en 2007, la disminución de los permisos de reagrupamiento familiar debe ser “puesta en una perspectiva de conjunto”; desde 2003 ha bajado en un 19,3%. Las nuevas disposiciones de la ley nº 2007-1631 de 20 de noviembre 2007, que subordina la expedición de un visado de “larga residencia” para el reagrupamiento familiar a la verificación previa en el país de origen del grado de conocimiento del idioma francés y de los valores de la República de los postulantes y que permiten variar el nivel de los ingresos exigidos al demandante del reagrupamiento familiar en función de las personas con las que se quiere reunir, tendrán un impacto en el segundo semestre de 2008 y en 2009, sobre las admisiones de reagrupamiento familiar.

Inmigración por razones profesionales

Si se tiene en cuenta el número de permisos de residencia expedidos a los súbditos de terceros países, la progresión es mínima: 10.731 permisos en 2007 frente a 10.713 en 2006, pero también es cierto que la aplicación de la ley de 24 de julio 2006 relativa a la inmigración y la integración sólo se llevó a cabo en la primavera de 2007. Esta ley renueva profundamente el marco jurídico de la inmigración profesional abriendo, de forma selectiva, el mercado laboral francés a la inmigración (ciertas profesiones y zonas geográficas donde la mano de obra escasea); ofreciendo a los trabajadores temporeros la posibilidad de beneficiarse de un permiso plurianual; ampliando las posibilidades de acogida en Francia de los trabajadores extranjeros desplazados por empresas francesas o extranjeras y, finalmente, previendo la expedición de un permiso denominado de “habilidades y destrezas” a los extranjeros capaces de participar de forma significativa y duradera en el desarrollo económico o la influencia de Francia y de su país de origen.

Conviene destacar que el número de permisos concedidos a los súbditos de los nuevos estados miembros de la Unión Europea ha experimentado una progresión muy importante en 2007 con relación a 2006: +128%. Este resultado es debido a la aplicación, desde mayo de 2006, de una lista de 61 profesiones, deficitarias de mano de obra, para la contratación de súbditos de dichos países (incluidas Rumania y Bulgaria, desde el 1 de enero 2007).

El número total de permisos de trabajo atribuidos a trabajadores permanentes, pasó de 9.997 en 2006 a 16.775 en 2007, o sea una progresión de 67,8%, y esta progresión de la inmigración profesional se confirma en 2008: en los diez primeros meses del año los permisos de trabajo concedidos a estos trabajadores fueron 18.643 cuando, durante el mismo periodo de 2007, ascendieron a 13.561.

Los permisos de trabajo provisionales disminuyeron en 2007 (9.898) con relación a 2006 (10.677), lo que supuso un retroceso del 7,3%, pero en los 10 primeros meses de 2008 experimentaron una inversión de la tendencia con relación al mismo periodo de 2007: 7.996 y 7.620 respectivamente, o sea una progresión de 4,9%. El número de permisos expedido a los trabajadores temporeros pasa de 17.204 en 2006 a 19.064 en 2007, lo que supone una progresión del 10,8%.

Lucha contra la inmigración irregular

En 2007 y 2008 la lucha contra la inmigración irregular continúa progresando en intensidad y eficacia. Aumenta el número de infracciones a la legislación sobre los extranjeros (98.686 en 2006 y 111.842 en 2007, o sea una progresión de 13,3% de un año a otro). La tendencia se sostiene en 2008: 64.663 infracciones durante el primer semestre 2008, frente a 46.976 en el mismo periodo de 2007, o sea una progresión del 37,6%.

La evolución del número de extranjeros expulsados del territorio francés retrocedió: 23.196 en 2007 y 23.831 en 2006. Esto se explica por el cambio de estatuto de rumanos y búlgaros, cuyos países adhirieron a la Unión Europea en 1 de enero 2007.

En los 10 primeros meses de 2008, los extranjeros expulsados fueron 25.762 frente a 18.632 en igual periodo de 2007 (+38,27%). El objetivo de 26.000 expulsiones en 2008 fue pues superado por primera vez desde que se han definido los objetivos nacionales. Es importante subrayar que esta progresión global y espectacular afecta a todas las clases de expulsiones de un extranjero en situación irregular.

El número de extranjeros en situación irregular que abandonaron el territorio francés beneficiándose de una ayuda al retorno ha triplicado en los 10 primeros meses de 2008: 10.577 frente a 3.561 en el mismo periodo de 2007 y representa la tercera parte de las expulsiones efectivas, aunque las expulsiones forzadas también han progresado puesto que pasaron de 16.749 en los 10 primeros meses de 2007 a 17.073 en el mismo periodo de 2008, o sea un alza de un 1,9%.

En el ámbito del plan trienal de ampliación de plazas en los centros de retención administrativa, el número de plazas pasó de 940 en junio 2005 a 1.380 a final de 2006 y alcanzó las 1.600 en junio 2007. Las 2.300 que se habían previsto para 2008 no se pudieron crear debido a un incendio ocurrido en el centro de retenciones de Vincennes (ciudad limítrofe con París).

Trabajo clandestino

La eficacia de la lucha contra la inmigración clandestina también depende, en gran parte, de las acciones emprendidas contra el trabajo clandestino.

Las acciones orientadas hacia los empresarios culpables de infringir la legislación en materia de trabajo ilegal fueron reforzadas en 2003 y 2004. La ley de 24 de julio 2006 relativa a la inmigración y la integración, contiene una serie de nuevas disposiciones destinadas a mejorar la lucha contra el trabajo ilegal de los extranjeros, principalmente, la obligación del empleador de verificar la existencia del permiso que autoriza al trabajador a ejercer una actividad asalariada en Francia, antes de formalizar el contrato de trabajo.

En 2007 se abrieron expedientes a 522 empresarios que no verificaron este extremo y se interpellaron a 992 trabajadores extranjeros en situación irregular. A la vista de este balance, el Gobierno decidió su reconducción en 2009.

Plan de lucha contra el fraude de la identidad

El Comité interministerial de control de la inmigración elaboró un plan de lucha contra el fraude de documentación y, en general, contra cualquier forma de fraude de la identidad, decisión motivada por la constatación de que la parte de extranjeros en el número total de personas encausadas por fraude del DNI fue de un 76% en 2005 y un 79% en 2006.

Este plan de lucha consta de tres partes:

- Creación de un grupo interministerial de expertos para la lucha contra el fraude de la identidad, dirigido por la Dirección central de la Policía de Fronteras;
- Constitución de una red de corresponsales que cubra la totalidad de los departamentos ministeriales afectados, así como todo el territorio metropolitano, y
- Concepción y aplicación de dos planes trienales, el primero dedicado a la formación del personal confrontado a estos fraudes y el segundo relativo al despliegue de material de detección en los distintos servicios.

La nueva política de inmigración

La nueva política de inmigración que en 2007 demostró que los flujos migratorios son controlables, ha sido el paso previo de una política de integración ambiciosa y tiene por objetivo construir una verdadera trayectoria de integración de los inmigrantes legales.

La primera piedra fue colocada en 2008, en el seno de la nueva administración central del Ministerio de Inmigración, Integración, Identidad Nacional y Desarrollo Solidario, con la creación de la Dirección de Acogida, Integración y Ciudadanía.

Esta política de integración se apoya en un planteamiento voluntarista de acogida del inmigrante desde su llegada a Francia, gracias a la generalización del contrato de acogida e integración (en 2007 se firmaron 101.217). La Ley de 20 de noviembre 2007 relativa al control de la inmigración, integración y asilo, creó nuevos instrumentos que benefician, con prioridad, a los familiares de inmigrantes: evaluación en su país de origen del nivel de conocimiento del idioma francés, de los valores de la República y, si es necesario, formación gratuita; formación sobre los derechos y deberes de los padres, y respeto de la obligación de asistir a la escuela para aquellos familiares con hijos a cargo, en el ámbito del contrato de acogida e integración de la familia.

Durante la presidencia francesa de la Unión Europea, se celebró la 3ª Conferencia de los ministerios encargados de la integración, en el transcurso de la cual se firmó un acuerdo de ámbito europeo en el que se inscribe la política francesa de integración. Este acuerdo contiene tres prioridades:

- Dominio del idioma del país de acogida;
- Conocimiento de las prácticas y valores de este país;
- Acceso a un empleo estable.

Más allá de estas prioridades, el ministerio lleva a cabo políticas interministeriales a favor de los inmigrantes que encuentran dificultades específicas: mujeres, jóvenes, trabajadores inmigrantes mayores, etc.

Desde 2009, la ANAEM ha sido sustituida por la OFII (Oficina Francesa de Inmigración e Integración), que lleva a cabo las principales acciones de integración destinadas a los inmigrantes, durante los cinco primeros años de su presencia en Francia: formación para un buen dominio de la lengua francesa, acceso al empleo y acceso a la vivienda.

APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA 2004/38/CE RELATIVA A LA INMIGRACIÓN Y A LA INTEGRACIÓN

En virtud de la aplicación de la Directiva 2004/38/CE, transpuesta al derecho francés por la Ley de 24 de julio de 2006, relativa a la inmigración y a la integración, y el Decreto 2007-371, de 21 de marzo de 2007 –cuyas normas han sido incorporadas al código de entrada y residencia de extranjeros y del derecho de asilo (CESEDA)- los ciudadanos de los estados miembros de la UE tienen derecho a residir en Francia por más de tres meses, sin necesidad de solicitar un título de residencia, siempre que dispongan de documento nacional de identidad o pasaporte válido que acredite su nacionalidad.

La decisión de solicitar un título de residencia es una facultad del ciudadano europeo y su expedición no tiene por efecto conceder el derecho de residencia sino la simple constatación de tal derecho en el momento de su expedición. La misma regla se aplica a los ciudadanos de los estados sometidos a régimen transitorio (Rumania y Bulgaria) excepto si desean realizar una actividad profesional, por cuenta propia o ajena, en cuyo caso deben solicitar título de residencia y permiso de trabajo.

La dispensa de la obligación de solicitar el permiso no significa un derecho “automático” a la residencia en Francia. Después de tres meses de permanencia en territorio francés, los ciudadanos de un estado miembro de la UE, con la salvedad ya señalada para Rumania y Bulgaria, tienen derecho a residir en Francia si cumplen los requisitos de fondo establecidos en el artículo L121-2 del CESEDA, entre los que se encuentran, “disponer de ingresos suficientes...para no constituir una carga para la asistencia social, así como de un seguro de enfermedad”

El artículo R121-4 del CESEDA establece que el importe de los ingresos exigidos al ciudadano europeo no podrá ser superior al importe de la renta de solidaridad activa (RSA) o del subsidio de solidaridad para las personas mayores. En definitiva, las prestaciones no contributivas que puede pretender el solicitante, en función de su edad. Para determinar la cuantía de los recursos se tiene en cuenta el número de miembros que componen la familia, conforme al baremo de la RSA

El importe actual de la RSA para una persona sola es de 466,69 euros/mes; para dos personas es de 700,49 euros/mes. Por persona a cargo suplementaria 140,10 euros/mes.

El importe actual de la prestación de solidaridad para personas mayores es de 742,27 euros/mes por una persona sola y de 1.187,77 euros/ mes para una pareja.

El interesado puede aportar cualquier medio de prueba (extractos bancarios, certificado de pensiones, etc.) que permita conocer con certeza los ingresos y su continuidad en el tiempo.

Los ingresos pueden ser personales o de terceras personas que garanticen la cobertura. En este último caso el interesado deberá aportar todas las pruebas y garantías sobre la efectividad y el tiempo durante el cual estará a cargo de una tercera persona.

En cuanto al seguro de enfermedad, puede probarse con: certificación de beneficiario del seguro de enfermedad de cualquier Estado miembro de la UE; estar cubierto por el seguro social francés o tener un seguro privado que cubra las contingencias que puedan ocurrir en Francia.

De acuerdo con el artículo R 121-4 del CESEDA, debe comprobarse que el catálogo de prestaciones, servicios e intervenciones cubiertas por el seguro de enfermedad sea comparable a las prestaciones del sistema de salud francés.

Los servicios públicos competentes en materia de autorización de residencia pueden verificar el cumplimiento de los requisitos en diferentes momentos:

- Cuando los ciudadanos de la UE soliciten el permiso de residencia
- Si no solicitan el permiso de residencia:
 - Cuando los interesados sean denunciados por las fuerzas policiales o la gendarmería,
 - Cuando los ciudadanos de la UE se hayan dirigido a una administración u otro organismo solicitando un derecho o una prestación cuya concesión requiera la verificación del derecho de residencia.