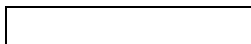




MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION

N° 14-020/14-004/02



RAPPORT

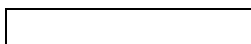
**RELATIF À LA COMPÉTENCE TERRITORIALE DU PRÉFET DE DÉPARTEMENT
POUR LE TRAITEMENT DES DEMANDES DE TITRES DE SÉJOUR
DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS**



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION

N° 14-020/14-004/02



RAPPORT

**RELATIF À LA COMPÉTENCE TERRITORIALE DU PRÉFET DE DÉPARTEMENT
POUR LE TRAITEMENT DES DEMANDES DE TITRES DE SÉJOUR
DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS**

établi par :

**Marc-René BAYLE,
Inspecteur général de l'administration en service extraordinaire**

**Gabriel MORIN,
Inspecteur de l'administration**

SYNTHESE

Le ministère de l'intérieur est engagé dans une démarche globale d'amélioration de l'accueil des étrangers par les services préfectoraux. En matière de séjour des étudiants et des scientifiques, celle-ci s'articule avec la politique interministérielle de renforcement de l'attractivité de la France à l'égard des talents étrangers.

Dans ce cadre, le ministère souhaite généraliser, d'ici 2015, les guichets délocalisés des bureaux des étrangers préfectoraux dans les établissements d'enseignement supérieur. Ces guichets permettent d'effectuer, sur le lieu d'études ou à proximité, tout ou partie des formalités relatives au séjour.

Par lettre du 30 décembre 2013, le ministre de l'intérieur a confié à l'inspection générale de l'administration (IGA) la mission d'identifier les modifications réglementaires nécessaires à la réalisation de l'objectif de généralisation des guichets délocalisés et d'examiner la faisabilité de leur mise en œuvre.

La mission confirme que le critère actuel de compétence territoriale du préfet de département constitue un obstacle à la mise en œuvre de guichets délocalisés pouvant accueillir l'ensemble du public ciblé. En effet, la réglementation actuelle attribue la compétence en matière de délivrance des titres de séjour au préfet du département de résidence du demandeur. Les étudiants et doctorants qui ne résident pas dans le département de leur lieu d'études ne peuvent donc être accueillis par les guichets délocalisés.

Il paraît nécessaire d'attribuer la compétence en matière de délivrance des titres de séjour « étudiants » au préfet du département dans lequel l'étudiant « effectue ses études à titre principal ». Un critère plus précis, tel que le lieu d'inscription, soulèverait d'importantes difficultés pour les établissements ayant des implantations dans plusieurs départements.

Il conviendrait d'effectuer un transfert de compétence similaire en matière de délivrance des titres de séjour portant la mention « scientifique-chercheur ». Ceux-ci peuvent, en effet, être attribués aux doctorants, qui se situent à la frontière entre le statut d'étudiant et le statut de salarié. L'extension de la mesure à l'ensemble des détenteurs du titre « scientifique-chercheur » est souhaitable dans une logique d'attractivité des talents étrangers et d'identification d'un interlocuteur unique pour les établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

L'autorisation provisoire de séjour (APS) délivrée aux étudiants étrangers dans le cadre de la procédure dérogatoire de transition vers le statut de salarié devrait aussi être délivrée par le préfet du lieu d'études. La délivrance de ce titre de transition entre deux statuts est en effet fondée sur des critères liés aux études et au projet professionnel et non sur une promesse d'embauche. Il est donc souhaitable qu'elle soit effectuée par le préfet compétent pour la délivrance du titre « étudiant ».

Le cas des doubles demandes, l'une de transition vers le statut de salarié formulée à titre principal et l'autre de renouvellement du titre « étudiant » formulée à titre subsidiaire en forme de garantie, devra faire l'objet d'une procédure formalisée. Les

deux demandes seront en effet gérées par deux préfets différents. Il est souhaitable que le demandeur présente un dossier unique, comportant les deux demandes, au préfet compétent pour la demande formulée à titre principal. En cas de refus, il aura la charge de transmettre le dossier à la préfecture compétente pour statuer sur la demande formulée à titre subsidiaire.

Il paraît indispensable d'appliquer cette réforme du critère de compétence aux directions territoriales de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Celles-ci assument, en effet, la fonction de premier accueil des détenteurs de visas de long séjour valant titre de séjour (VLS-TS) portant la mention « étudiant » ou « scientifique-chercheur » et devraient être associées aux plateformes délocalisées.

Les simulations réalisées par la mission la conduisent à conclure que la réforme du critère de compétence territoriale proposée conduirait à des transferts de charge entre préfectures limités. En Ile-de-France, région qui concentre les principaux enjeux, deux départements connaîtraient une charge accrue : la Seine-Saint-Denis, dont la productivité du bureau des étrangers est déjà élevée, et Paris. L'augmentation du flux annuel de titres de séjour délivrés par ces deux départements (tous titres confondus) serait toutefois inférieure à 2,5% dans les deux cas. Les services paraissent en mesure d'absorber cette augmentation. Ce constat est partagé par le préfet de Seine-Saint-Denis.

La mission a interrogé, par questionnaire ou à l'occasion de visites, les préfectures ayant mis en place des guichets délocalisés en 2013. Les informations collectées conduisent à dresser **un bilan positif de ces plateformes, partagé, dans la plupart des départements, par les établissements d'enseignement et les préfectures.** Le président de la Conférence des présidents des universités et les représentants de la Conférence des grandes écoles se sont montrés favorables à la généralisation de ce dispositif.

Ce rapport recommande la mise en place, sur l'ensemble des plateformes, des bonnes pratiques qui ont été identifiées à l'occasion de l'évaluation des dispositifs existants. Il s'agit notamment de l'**accueil sur rendez-vous**, du **caractère obligatoire** du passage par la plateforme pour les étudiants des établissements partenaires, du recours à des **étudiants vacataires** pris en charge en tout ou partie par les établissements partenaires, de la mise en place de **formations des vacataires et du personnel permanent** des établissements d'enseignement par les préfectures, de la **remise du titre** sur les plateformes, de l'**association systématique de l'OFII** au dispositif.

Les guichets délocalisés ne peuvent être mis en place que dans les établissements accueillant un nombre significatif d'étrangers. Lorsque la proximité des implantations le permet, il convient d'en **élargir l'accès aux établissements proches.** **A Paris, le maintien du centre d'accueil spécialisé existant devra être préféré à la dispersion des moyens sur un grand nombre de sites.** Le guichet délocalisé mis en place par la préfecture de police à la Cité internationale universitaire pourrait être élargi à un plus grand nombre d'étudiants par la voie de nouveaux partenariats, notamment avec des grandes écoles.

Parallèlement à la généralisation des plateformes, les services d'envoi groupé des dossiers par voie postale devraient être encouragés.

Les réformes proposées nécessiteront des évolutions du logiciel AGDREF. Selon le service maître d'ouvrage, un dispositif sous-optimal et présentant un risque de dysfonctionnement pourrait être mis en place pour la rentrée 2014 et un dispositif pérenne pour la rentrée 2015.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Mesures stratégiques

- Recommandation n°1 : Introduire une dérogation au principe de compétence territoriale posé à l'article R. 311-10 du CESEDA afin que le titre de séjour portant la mention « étudiant » soit délivré par "le préfet du département dans lequel le demandeur effectue ses études à titre principal".
- Recommandation n°3 : Modifier l'article R. 311-35 du CESEDA afin que l'autorisation provisoire de séjour accordée dans le cadre de la procédure dérogatoire de transition du statut d'étudiant vers le statut de salarié soit délivrée par "le préfet qui a délivré la carte de séjour".
- Recommandation n°5 : Introduire une dérogation au principe de compétence territoriale posé par l'article R. 311-10 du CESEDA afin que le titre de séjour portant la mention « scientifique-chercheur » soit délivré par "le préfet du département où le demandeur exerce, à titre principal, son activité de recherche ou d'enseignement".
- Recommandation n°6 : Modifier l'arrêté du 19 mai 2009 relatif aux formalités effectuées auprès de l'OFII par les détenteurs de VLS-TS afin que la direction territoriale compétente soit celle du département où le demandeur effectue ses études pour les détenteurs de VLS-TS "étudiants" et celle du département où le demandeur exerce son activité pour les détenteurs de VLS-TS "scientifiques-chercheurs".
- Recommandation n°9 : Solliciter systématiquement l'association de l'OFII aux plateformes multiservices.
- Recommandation n°11 : Accueillir aux guichets délocalisés non seulement les détenteurs de titres "étudiants" mais aussi les détenteurs de titres "scientifiques-chercheurs".
- Recommandation n°12 : Mettre en place un dispositif de prise de rendez-vous pour le dépôt des dossiers et la remise des RCS aux guichets délocalisés.
- Recommandation n°13 : Rendre obligatoire, sauf exception justifiée, le passage par les plateformes pour les étudiants effectuant leurs études dans les établissements partenaires.

Mesures opérationnelles

- Recommandation n°8 : Dans la mesure du possible, remettre le titre sur la plateforme et non en préfecture.
- Recommandation n°10 : Accueillir sur une même plateforme, lorsque la carte des implantations universitaires le justifie, les étudiants de plusieurs établissements.
- Recommandation n°14 : Communiquer largement sur l'existence de la plateforme (site internet, liste des pièces constitutives du dossier, panneaux d'affichage positionnés dès le début de la file d'attente en préfecture, éventuellement réunions avec les associations d'étudiants).
- Recommandation n°15 : Souligner, auprès des préfectures hésitantes, l'intérêt que représente le partage avec les établissements partenaires du coût des plateformes en termes de moyens humains.
- Recommandation n°16 : Accorder le plus grand soin à la formation des vacataires.
- Recommandation n°17 : Encourager les préfectures à développer les services d'envoi groupé des demandes par voie postale en partenariat avec les établissements d'enseignement dont la responsabilité sera d'assurer la complétude des dossiers.
- Recommandation n°18 : En l'absence de guichet délocalisé, mettre en place, en préfecture, un guichet d'accueil sur rendez-vous et une file d'attente dédiés aux étudiants pendant la saison haute.

Mesures juridiques complémentaires à caractère technique

- Recommandation n°2 : Modifier l'article R. 5521-27 du code du travail afin que le préfet destinataire de la déclaration d'embauche préalable d'un étudiant étranger soit le préfet du département où l'étranger effectue ses études à titre principal.
- Recommandation n°4 : Encadrer la procédure de traitement des demandes simultanées de titre "salarié" et de renouvellement de titre "étudiant" qui pourront être adressées à deux préfets différents.
- Recommandation n°7 : Prévoir qu'à partir de la date d'entrée en vigueur de la réforme, les consulats remettront, lors de la délivrance des VLS-TS "étudiants" et "scientifiques-chercheurs", des formulaires intégrant le changement du critère d'identification de la direction territoriale de l'OFII compétente. Prévoir que la direction territoriale de l'OFII compétente demeure celle du lieu de résidence pour les étrangers déjà détenteurs de VLS-TS "étudiants" ou "scientifiques-chercheurs" à la date d'entrée en vigueur de la réforme.

SOMMAIRE

SYNTHESE.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	13
1 POPULATION CONCERNÉE ET DIAGNOSTIC	15
1.1 PÉRIMÈTRE ET DÉMOGRAPHIE DE LA POPULATION CONCERNÉE PAR LE PROJET DE RÉFORME.....	15
1.1.1 <i>Population exclue du périmètre de l'analyse.....</i>	15
1.1.2 <i>La cible principale de la réforme est constituée des étudiants extracommunautaires détenteurs d'un visa de long séjour ou d'une carte de séjour portant la mention "étudiant" 16</i>	16
1.1.3 <i>A mi-chemin entre le statut d'étudiant et le statut de salarié, les doctorants qui bénéficient d'un titre portant la mention "scientifique-chercheur" doivent être inclus dans le périmètre de la réforme.....</i>	17
1.2 DIAGNOSTIC DE LA SITUATION ACTUELLE	18
1.2.1 <i>Il existe trois types de dispositifs de traitement des demandes relatives au séjour des étudiants</i>	18
1.2.2 <i>La principale attente des étudiants semble être la réduction des délais d'attente au guichet et l'accès de tous les étudiants aux plateformes délocalisées.....</i>	19
1.2.3 <i>Les attentes des établissements d'enseignement supérieur en matière de développement des guichets délocalisés et de simplification des procédures sont fortes.</i>	20
1.2.4 <i>Pour les préfetures, la principale difficulté réside dans la forte saisonnalité du flux d'étudiants, que les plateformes délocalisées permettent de mieux absorber.....</i>	21
2 FAISABILITE DE LA RÉFORME EN TERMES DE TRANSFERTS DE CHARGE ENTRE PREFECTURES	23
2.1 SOURCES ET MÉTHODE DE SIMULATION	23
2.2 OPTION 1 - TRANSFERT UNIFORME DE LA COMPÉTENCE TERRITORIALE AU PRÉFET DU DÉPARTEMENT DE L'ÉTABLISSEMENT D'ENSEIGNEMENT.....	24
2.2.1 <i>Analyse des transferts de charge en Ile-de-France.....</i>	24
2.2.2 <i>Analyses des transferts de charge hors Ile-de-France.....</i>	26
2.2.3 <i>Cartographie nationale des transferts de charge attendus en matière de délivrance des titres de séjour "étudiants"</i>	27
2.3 OPTIONS ALTERNATIVES.....	29
2.3.1 <i>Option 2 - transfert de compétence à l'échelle nationale et prise en charge par la préfecture de police des étudiants inscrits en Seine-Saint-Denis.....</i>	29
2.3.2 <i>Option 3 - transfert de compétence à l'échelle nationale et prise en charge par la préfecture de police des étudiants inscrits dans la petite couronne.....</i>	29
2.3.3 <i>Option 4 - transfert de compétence à l'échelle nationale et prise en charge par la préfecture de police des étudiants inscrits en Ile-de-France.....</i>	30

2.3.4	<i>Option 5 - statu quo en ce qui concerne la compétence territoriale et désignation de la préfecture du département de l'établissement comme interlocuteur unique.....</i>	31
3	ENJEUX JURIDIQUES.....	33
3.1	COMPÉTENCE DU PRÉFET POUR LA DÉLIVRANCE DES TITRES DE SÉJOUR PORTANT LA MENTION "ÉTUDIANT"	33
3.1.1	<i>Le critère de compétence pertinent serait le lieu d'études et non le lieu d'inscription.....</i>	33
3.1.2	<i>La modification du critère d'identification du préfet compétent nécessite d'apporter une dérogation au principe posé par l'article R. 311-10 du CESEDA.....</i>	34
3.2	DÉCLARATION PRÉALABLE D'EMBAUCHE D'UN ÉTUDIANT ÉTRANGER.....	34
3.3	TRANSITION DU STATUT D'ÉTUDIANT VERS LE STATUT DE SALARIÉ	35
3.3.1	<i>Procédure de droit commun.....</i>	35
3.3.2	<i>Procédure dérogatoire réservée aux étudiants ayant obtenu un diplôme au moins équivalent au niveau master.....</i>	35
3.3.3	<i>L'APS prévue par la procédure dérogatoire devrait être délivrée par le préfet du département du lieu d'études</i>	36
3.3.4	<i>Les demandes simultanées de titre "salarié" et de titre "étudiant"</i>	36
3.4	CARTE DE SÉJOUR PORTANT LA MENTION "SCIENTIFIQUE-CHERCHEUR"	37
3.4.1	<i>Cette carte bénéficie à des étudiants doctorants et à des étrangers employés par des établissements d'enseignement supérieur</i>	37
3.4.2	<i>Les instructions en vigueur préconisent la proximité entre les établissements d'accueil et les préfectures</i>	37
3.4.3	<i>Il semble souhaitable de modifier le critère de compétence territoriale du préfet de département</i>	38
3.5	MODIFICATION DU CRITÈRE DE COMPÉTENCE DE LA DIRECTION TERRITORIALE DE L'OFII	38
3.6	MESURES TRANSITOIRES	39
3.7	ARTICULATION AVEC LE PROJET D'ÉLARGISSEMENT DE L'ACCÈS AUX TITRES PLURIANNUELS, NOTAMMENT EN MATIÈRE DE CONTRÔLE	40
3.7.1	<i>Les titulaires de titres "étudiants" et "scientifiques-chercheurs" peuvent actuellement demander le renouvellement de leur titre pour une durée supérieure à un an.</i>	40
3.7.2	<i>L'avant-projet de loi sur les titres pluriannuels prévoit l'élargissement de l'accès aux titres pluriannuels pour les étudiants.....</i>	40
3.7.3	<i>La réforme proposée serait cohérente avec les évolutions envisagées et faciliterait les nécessaires mesures de contrôle.....</i>	41
3.8	TEXTES NE NÉCESSITANT PAS DE MODIFICATION	41
3.8.1	<i>Traitement des dossiers remis à une préfecture territorialement incompétente.....</i>	41
3.8.2	<i>Compétence du préfet en matière d'abrogation du VLS-TS, d'obligation de quitter le territoire français, d'arrêté de reconduite à la frontière et de placement en rétention administrative</i>	41
3.8.3	<i>Demandeurs régis par des conventions bilatérales.....</i>	42
3.8.4	<i>Vie familiale des détenteurs de titres portant la mention "étudiant" ou "scientifique-chercheur"</i>	42
3.8.5	<i>Modalités d'inscription.....</i>	42

4	MODALITES PRATIQUES D'ORGANISATION DES PLATEFORMES DÉLOCALISÉES	43
4.1	SERVICES OFFERTS ET PUBLIC BÉNÉFICIAIRE	43
4.1.1	<i>Les services proposés devraient être, dans la mesure du possible, étendus à la remise du titre</i>	43
4.1.2	<i>L'association de l'OFII aux plateformes délocalisées doit être systématiquement proposée.</i>	44
4.1.3	<i>Le public ciblé doit être élargi autant que possible</i>	44
4.2	DES PERFORMANCES ÉLEVÉES SOUS CERTAINES CONDITIONS	44
4.2.1	<i>La durée d'attente, qui est moindre sur les plateformes qu'en préfecture, est étroitement liée à la mise en place d'un accueil sur rendez-vous.....</i>	44
4.2.2	<i>Le taux de prise en charge de l'ensemble du flux par la plateforme est considérablement accru lorsque le passage par ce guichet est obligatoire.....</i>	45
4.2.3	<i>Des actions de communication concertées de l'ensemble des partenaires permettent de canaliser les demandeurs.....</i>	45
4.3	UN PARTENARIAT EFFICACE QUI PERMET UN RÉEL PARTAGE DES COÛTS ENTRE LES PRÉFECTURES ET LES ÉTABLISSEMENTS.....	46
4.3.1	<i>Des moyens humains partagés</i>	46
4.3.2	<i>Une prise en charge matérielle commune, qui permet souvent d'offrir, dans un cadre sécurisé, des conditions d'accueil et de travail de qualité.....</i>	47
4.4	L'APPRÉCIATION POSITIVE DE L'ENSEMBLE DES ACTEURS PERMET D'ENVISAGER SÈREINEMENT LA GÉNÉRALISATION DU DISPOSITIF	48
4.5	LORSQUE LE NOMBRE D'ÉTUDIANTS NE JUSTIFIE PAS LE DÉPLOIEMENT D'UNE PLATEFORME, L'ENVOI GROUPÉ PAR VOIE POSTALE OU UN GUICHET SPÉCIFIQUE EN PRÉFECTURE PEUVENT ÊTRE MIS EN PLACE	48
4.5.1	<i>La transmission groupée des dossiers par voie postale, suivie d'une convocation au guichet, permet de limiter les délais d'attente.</i>	48
4.5.2	<i>En l'absence de guichet délocalisé, la mise en place d'un guichet spécifique en préfecture est souhaitable.....</i>	49
5	ENJEUX TECHNIQUES LIES À AGDREF	51
5.1	UN DISPOSITIF PROVISoire SOUS-OPTIMAL POURRAIT ÊTRE MIS EN PLACE À LA RENTRÉE 2014.....	51
5.2	UN DISPOSITIF SATISFAISANT POURRAIT ÊTRE MIS EN PLACE À LA RENTRÉE 2015	51
	ANNEXES.....	53
	ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION.....	54
	ANNEXE 2 : SIMULATION DES REPORTS DE CHARGE PAR DÉPARTEMENT EN CAS DE TRANSFERT DE COMPÉTENCE AU PRÉFET DU DÉPARTEMENT D'INSCRIPTION.....	57
	ANNEXE 3 : QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX PRÉFECTURES AYANT MIS EN PLACE DES DISPOSITIFS SPÉCIFIQUES D'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS POUR L'ACCOMPLISSEMENT DES DÉMARCHES RELATIVES À LEUR SÉJOUR EN FRANCE	61
	ANNEXE 4 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES PAR LA MISSION	65

INTRODUCTION

Dans le cadre de sa politique générale d'amélioration de l'accueil des étrangers, le ministère de l'intérieur souhaite accroître la qualité de l'accueil du public étudiant par les services préfectoraux. La loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche a ainsi assoupli les conditions d'accès à la carte de séjour pluriannuelle portant la mention « étudiant », afin notamment de réduire le nombre de passages en préfecture pendant la durée du séjour. L'avant-projet de loi sur le développement des titres pluriannuels s'inscrit dans la même perspective. Ces réformes contribuent à la politique interministérielle de renforcement de l'attractivité de la France à l'égard des talents étrangers, qui a fait l'objet d'un rapport inter-inspections en 2013¹.

La majorité des étudiants étrangers devant accomplir des démarches administratives relatives à leur séjour en France doivent aujourd'hui se rendre en préfecture. Certains bénéficient, toutefois, de guichets délocalisés au sein des établissements d'enseignement pendant la période de rentrée universitaire dans le cadre de conventions entre les préfectures et les établissements d'enseignement : 25 points d'accueil de ce type ont ainsi été mis en place à la rentrée 2013 par 22 préfectures². Ces plateformes permettent d'accomplir, sur place, une partie des démarches relatives à l'octroi d'un droit au séjour en France.

La circulaire du 3 janvier 2014 relative à la directive nationale d'organisation pour l'amélioration de l'accueil des étrangers en préfecture fixe l'objectif de leur généralisation en 2015.

Ce projet s'inscrit dans la continuité d'une démarche ancienne du ministère de l'intérieur et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. La circulaire conjointe du ministre de l'éducation nationale et du ministre de l'intérieur du 12 mai 2000 relative à l'amélioration des conditions d'accueil des étudiants étrangers prescrivait ainsi le développement de guichets uniques de dépôt de dossier, tenus par le personnel des universités. Ce dispositif devait permettre de « *dépasser le cadre de compétence territoriale des préfectures* » : dans le cas où l'étudiant ne résidait pas dans le département de son établissement, le préfet du lieu d'inscription devait, en effet, redistribuer les dossiers aux préfectures compétentes.

Bien que des guichets uniques aient été développés, certains d'entre eux permettant de couvrir l'ensemble de la procédure, du dépôt de dossier à la remise du titre, le problème posé par la compétence territoriale des préfectures n'a pas été résolu. Le préfet compétent demeure celui du département de résidence. Les étudiants qui ne résident pas dans le département de leur établissement d'enseignement ne peuvent bénéficier des guichets délocalisés qui y sont installés. Le projet de redistribution inter-préfectorale des dossiers n'a pas été réalisé.

Cette difficulté pourrait être résolue par la modification du critère d'attribution de la compétence préfectorale : celle-ci serait transférée au préfet du département du lieu d'études.

¹ Rapport conjoint Inspection générale de l'administration, Inspection générale des affaires étrangères, Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, Inspection générale des finances, sur l'accueil des talents étrangers, 2013.

² Note du 4 septembre 2013 du directeur général des étrangers (DGEF) – Direction de projet AGDREF, à l'attention du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

L'examen d'un tel projet de réforme avait été proposé par l'inspection générale de l'administration (IGA)³. Celle-ci avait aussi envisagé, en Ile-de-France, une option alternative : la prise en charge par le préfet de police de l'ensemble des étudiants résidant dans la petite couronne⁴.

Sans exclure la possibilité d'explorer d'autres voies permettant d'atteindre l'objectif de généralisation des plateformes d'accueil, le ministre de l'intérieur a confié à l'inspection générale de l'administration la mission d'évaluer les conséquences et la portée d'une telle évolution ainsi que de formuler des propositions quant aux modalités de sa mise en œuvre. Il s'agit notamment d'analyser les transferts de charge entre préfetures, d'identifier les évolutions réglementaires nécessaires et d'examiner les modifications à envisager dans l'organisation des bureaux des étrangers.

Le diagnostic de la situation actuelle effectué par la mission la conduit à recommander la modification du critère de compétence territoriale et à inclure dans le champ de la réforme les « scientifiques-chercheurs » (1). L'analyse des transferts de charge, présentée dans le rapport d'étape⁵, a été précisée et conclut à la faisabilité d'une réforme de la compétence territoriale uniforme sur le territoire national (2). Les évolutions réglementaires nécessaires à la mise en place d'un cadre juridique cohérent et simplifié ne se limitent pas à la modification du critère de compétence territoriale pour la délivrance des titres (3). L'analyse de l'expérience des départements ayant mis en place des guichets délocalisés conduit à recommander la prescription d'un ensemble de bonnes pratiques (4).

³ Rapport de l'IGA n° 13-063/11-082bis/01, *Suivi de l'audit des services chargés de la délivrance des titres sécurisés à la préfecture de police*, p. 57-58 ; Rapport de l'IGA n° 12-084/12-077/01, *Rapport sur l'accueil des ressortissants étrangers dans les préfetures*, p. 72-73.

⁴ *Idem*.

⁵ Rapport de l'IGA n° 014-020/14-004/01, *Rapport d'étape relatif à la compétence territoriale du préfet de département pour le traitement des demandes de titres de séjour des étudiants étrangers*.

1 POPULATION CONCERNÉE ET DIAGNOSTIC

Les guichets délocalisés dans les établissements d'enseignement supérieur ont vocation à accueillir deux catégories de public : les étrangers détenteurs de titres de séjour portant la mention « étudiant » d'une part, les doctorants détenteurs de titres de séjour portant la mention « scientifique-chercheur » d'autre part. Le développement de ces guichets est limité par le critère actuel de compétence territoriale du préfet de département.

1.1 PÉRIMÈTRE ET DÉMOGRAPHIE DE LA POPULATION CONCERNÉE PAR LE PROJET DE RÉFORME

En 2012, environ **289 000 étudiants étrangers**⁶ étaient inscrits dans les établissements d'enseignement supérieur français. Par ailleurs **8 800** étrangers bénéficiaient d'un titre portant la mention « **scientifique-chercheur** »⁷.

1.1.1 Population exclue du périmètre de l'analyse

- Les étudiants ressortissants de pays membres de l'Union européenne.

Les étudiants européens (54 000 personnes), qui représentent 19% du total des étudiants étrangers⁸, n'ont pas l'obligation d'obtenir un titre de séjour et ne se présentent que de manière très exceptionnelle en préfecture (à titre d'exemple, seuls 0,4% des documents relatifs au séjour délivrés aux étudiants étrangers à Paris sont remis à des étudiants européens⁹).

- Les étudiants extracommunautaires dont le droit au séjour n'est pas fondé sur le statut d'étudiant.

Environ 59 000 étudiants étrangers extracommunautaires ne bénéficient pas d'un titre de séjour portant la mention « étudiant »¹⁰. Il s'agit notamment :

- de l'ensemble des étudiants étrangers détenteurs d'une carte de séjour portant la mention « vie privée et familiale » (à titre d'exemple, 28 000 étrangers de 18 à 25 ans, susceptibles de poursuivre des études, résident en Ile-de-France sous ce statut¹¹) ;
- de l'ensemble des étudiants qui bénéficient d'une carte de résident.

⁶ Source : Ministère de l'enseignement supérieur, Direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP) et Direction générale de la recherche et de l'innovation (D.G.R.I.), Sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques.

⁷ Source : Direction générale des étrangers en France, Direction de l'immigration, AGDREF.

⁸ *Idem.*

⁹ Source : Préfecture de police, Sous-direction de l'administration des étrangers.

¹⁰ Environ 25% des étudiants étrangers extracommunautaires sont détenteurs d'un bac français et ont donc probablement obtenu, avant d'acquérir le statut d'étudiant, un droit au séjour fondé sur la vie privée et familiale qu'ils ont conservé. Ce calcul néglige le fait que certains détenteurs d'un baccalauréat français l'ont obtenu à l'étranger.

¹¹ Source : Direction générale des étrangers en France, Direction de l'immigration, AGDREF.

- Les détenteurs de cartes de séjour portant la mention "stagiaire" ou la mention "compétence et talent"

La carte de séjour portant la mention "stagiaire" est strictement réservée aux personnes qui **viennent** en France pour accomplir un stage, notamment dans le cadre d'une formation **organisée dans leur pays de résidence. Les étudiants étrangers inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur français sont donc exclus de son périmètre. Les demandes de changement de statut ne peuvent être accueillies**¹².

La carte de séjour portant la mention "compétence et talent", délivrée à moins de 2 000 personnes en France en 2012¹³, ne peut être délivrée uniquement sur la base d'un projet d'études¹⁴.

1.1.2 La cible principale de la réforme est constituée des étudiants extracommunautaires détenteurs d'un visa de long séjour ou d'une carte de séjour portant la mention "étudiant"

Cette population représente approximativement 75% des étudiants extracommunautaires, soit environ 175 000 personnes en 2012-2013¹⁵. Elle est couverte par six documents autorisant le séjour en France.

- Visas délivrés par les services consulaires et ne nécessitant pas de passage en préfecture

La principale voie d'entrée en France des étudiants étrangers est **le visa de long séjour valant titre de séjour (VLS-TS) portant la mention « étudiant »**, délivré par les services consulaires. Sa durée de validité maximale est de 12 mois¹⁶. Lorsque les détenteurs d'un VLS-TS « étudiant » souhaitent prolonger leur séjour en France au-delà d'un an, ils déposent une demande de carte de séjour temporaire. **En revanche, les étudiants qui quittent la France au plus tard à la date d'expiration de leur VLS-TS ne se présentent à aucun moment en préfecture.** Dans un cas comme dans l'autre, ils doivent effectuer les **formalités d'accueil à l'OFII** dans les trois mois qui suivent leur arrivée en France (*cf. infra*).

Le visa de court séjour portant la mention « étudiant-concours », d'une durée de trois mois, est délivré aux étrangers convoqués pour passer un concours d'entrée ou un entretien d'admission dans un établissement d'enseignement supérieur français. En cas d'admission, ce visa permet d'obtenir une carte de séjour portant la mention "étudiant" sans retourner dans le pays d'origine pour demander un VLS-TS « étudiant ».

¹² Circulaire du 31 juillet 2009 relative aux étrangers qui viennent en France suivre un stage.

¹³ AGDREF, 2012.

¹⁴ Circulaire du 1^{er} février 2008 relative la carte de séjour « compétences et talents ».

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ Les ressortissants algériens, relevant d'un accord bilatéral prévoyant explicitement la délivrance d'un certificat de résidence, ne sont pas concernés par le VLS-TS.

➤ Titres de séjour délivrés par les préfectures

La délivrance et le renouvellement des titres de séjour portant la mention « étudiant » nécessitent au moins un passage par la préfecture du lieu de résidence du demandeur.

Il s'agit tout d'abord de la carte de séjour temporaire (CST) portant la mention « étudiant ». Celle-ci est délivrée à l'expiration du VLS-TS et renouvelable annuellement. Par dérogation au principe d'annualité de la CST, l'étudiant admis à suivre une formation en vue de l'obtention d'un diplôme au moins équivalent au niveau master peut obtenir une carte de séjour d'une durée supérieure à un an et ne pouvant excéder quatre ans, prévue par l'article L. 313-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Ce titre pluriannuel est encore peu utilisé par les préfectures (environ 5 000 titres délivrés en 2012)¹⁷. La possibilité de le délivrer dès l'expiration du VLS-TS et non plus à l'expiration de la première CST, introduite par loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, devrait favoriser son développement¹⁸.

L'autorisation provisoire de séjour (APS), valable 12 mois, est un titre transitoire entre le statut d'étudiant et le statut de salarié. Elle est délivrée à l'expiration du titre « étudiant », lorsque l'étranger a obtenu en France un diplôme de niveau équivalent ou supérieur au grade de master, afin de lui permettre la recherche d'un emploi. Celui-ci lui permettra d'accéder au titre de séjour « salarié » sans que la situation de l'emploi ne lui soit opposable.

Le certificat de résidence pour Algérien (CRA) portant la mention « étudiant » est valable un an et renouvelable¹⁹. Il est remis aux étudiants algériens ne détenant pas un CRA d'un an portant la mention « vie privée ou familiale » ou un CRA de 10 ans.

Le récépissé de demande de carte de séjour (RCS) est remis au dépôt de la demande de CST. Il autorise la présence de l'étudiant sur le territoire pendant sa durée de validité, dans l'attente de la décision de la préfecture. Il ne s'agit pas d'un titre de séjour.

1.1.3 A mi-chemin entre le statut d'étudiant et le statut de salarié, les doctorants qui bénéficient d'un titre portant la mention "scientifique-chercheur" doivent être inclus dans le périmètre de la réforme

La carte de séjour portant la mention « scientifique-chercheur » est délivrée aux étrangers :

- qui souhaitent effectuer en France des travaux de recherche ou d'enseignement de niveau universitaire ;
- accueillis dans le cadre d'une convention d'accueil par un organisme agréé ;
- titulaires d'un diplôme au moins équivalent au niveau master²⁰.

Comme les étudiants, les ressortissants étrangers qui entrent en France en tant que scientifique-chercheur se voient délivrer un **VLS-TS** d'une durée de validité maximale de 12

¹⁷ Source : Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, *Les données de l'immigration professionnelle et étudiante. Document préparatoire au débat sans vote sur l'immigration professionnelle et étudiante*, avril 2013.

¹⁸ Circulaire du 30 juillet 2013 relative aux conséquences des articles 86 et 109 de la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche sur le droit au séjour des étudiants et chercheurs étrangers.

¹⁹ Accord franco-algérien du 27 décembre 1968 relatif à la circulation, à l'emploi et au séjour des ressortissants algériens et de leurs familles.

²⁰ Article L. 313-8 et R. 313-11 du CESEDA.

mois, à l'expiration duquel ils doivent solliciter une carte de séjour temporaire (article R. 311-3 du CESEDA).

En 2012, environ 8 800 détenteurs d'une carte de séjour « scientifique-chercheur » résidaient en France, dont environ 30% en Ile-de-France (2 600) et 14% à Paris (1 300).

L'étranger inscrit dans un établissement d'enseignement supérieur en qualité **de doctorant** peut **se prévaloir du statut d'étudiant ou, sous certaines conditions, de celui de scientifique-chercheur**²¹. Pour obtenir la carte de séjour portant la mention « scientifique-chercheur », un doctorant doit :

- souscrire une **convention d'accueil** avec un organisme public ou privé ayant une mission d'enseignement supérieur et agréé à cet effet;
- joindre à sa demande le contrat qui le lie à l'organisme d'accueil (contrat doctoral, convention industrielle de formation par la recherche (CIFRE), contrat d'allocataire de recherche).

Les attachés temporaires de recherche (**ATER**) **doctorants** qui disposent d'une convention d'accueil sont éligibles au titre portant la mention « scientifique-chercheur ».

1.2 DIAGNOSTIC DE LA SITUATION ACTUELLE

Les éléments de diagnostic qui suivent mettent clairement en évidence l'intérêt que représenterait, pour l'ensemble des acteurs, la généralisation des guichets délocalisés lorsque le nombre d'étudiants et de scientifiques-chercheurs étrangers le justifie. Ils font aussi apparaître le souhait des étudiants et des établissements d'enseignement de permettre à tous les étudiants et scientifiques-chercheurs d'un établissement d'être accueillis sur ces plateformes.

La réforme envisagée ne saurait cependant résoudre l'ensemble des difficultés évoquées par les acteurs entendus par la mission et mentionnées ci-dessous.

1.2.1 Il existe trois types de dispositifs de traitement des demandes relatives au séjour des étudiants

Dans la plupart des préfectures, la voie normale de demande de titres « étudiants » est le passage au **guichet du bureau des étrangers**, en préfecture ou en sous-préfecture. A Paris, **compte tenu du volume de dossiers qu'elle doit traiter annuellement**²², la préfecture de police a **mis en place un centre d'accueil dédié aux étudiants, unique en France**.

L'accueil sur **des plateformes temporaires délocalisées** dans les établissements d'enseignement existe depuis plusieurs années. Il a été mis en place, à la rentrée 2013, par 22

²¹ Circulaire du 26 juillet 2010 relative aux conditions de délivrance de la carte de séjour temporaire portant la mention « scientifique ».

²² Environ 24 000 titres portant la mention « étudiant » délivrés en 2013.

préfectures, au sein de 25 établissements²³. Ces dispositifs sont déployés dans le cadre de conventions avec les universités. Le type de service proposé par les plateformes est variable.

Elles peuvent être classées en quatre catégories :

- le guichet d'information ;
- le guichet de dépôt de dossier ;
- le guichet de dépôt de dossier, de prise d'empreinte et de remise de RCS ;
- le guichet assurant l'ensemble de la procédure, du dépôt de dossier à la remise du titre.

Des services de **traitement des dossiers par voie postale** sont également proposés par certaines préfectures dans le cadre de conventions avec les établissements d'enseignement. Ceux-ci collectent les dossiers des étudiants et les transmettent aux préfectures qui convoquent ensuite les étudiants pour prendre leurs empreintes et leur remettre un RCS. L'étudiant est ensuite convoqué une seconde fois pour la remise du titre.

1.2.2 La principale attente des étudiants semble être la réduction des délais d'attente au guichet et l'accès de tous les étudiants aux plateformes délocalisées.

Grâce au VLS-TS, l'essentiel de la population étudiante et scientifique qui se présente en préfecture réside depuis un an ou plus en France. Il ne s'agit pas de personnes arrivant directement de l'étranger et déroutées par des procédures et des institutions qu'elles méconnaissent totalement.

La première difficulté dont les témoignages recueillis par la mission font état réside dans le délai d'attente au guichet des préfectures. Les étudiants doivent s'y rendre au moins à deux reprises lorsqu'aucun dispositif dédié n'est mis en place. Ce constat coïncide avec celui de la saturation des guichets dans certains départements, effectué par de précédents rapports²⁴.

La longueur des délais d'instruction est aussi fréquemment dénoncée. La légalité du séjour est certes garantie par la délivrance d'un RCS remis lors du dépôt de dossier mais ce document ne comporte pas les droits attachés à un titre de séjour. Ainsi, lorsque le visa du demandeur a expiré, un RCS remis lors de la première demande de CST ne lui permet pas de revenir en France sans avoir à obtenir un nouveau visa²⁵. Cette contrainte est difficilement acceptée par les étrangers qui souhaitent retourner dans leur pays d'origine pendant les vacances ou par les doctorants de haut niveau dont l'activité suppose souvent une forte mobilité internationale.

En outre, les étudiants et les scientifiques-chercheurs qui ne résident pas dans le département de leur établissement d'enseignement ne peuvent bénéficier des services des plateformes délocalisées. La population privée de ce service peut être nombreuse,

²³ Note du 4 septembre 2013 du directeur général des étrangers en France, Direction de projet AGDREF, à l'attention du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

²⁴ Rapport de l'IGA sur l'accueil des ressortissants étrangers dans les préfectures, *op. cit.*, p. 9.

²⁵ En revanche, un RCS remis lors d'une demande de renouvellement de titre de séjour permet de revenir librement dans l'espace Schengen (Circulaire du 21 septembre 2009 relative aux conditions d'entrée dans l'espace Schengen des ressortissants d'Etats tiers détenteurs d'autorisations provisoires de séjour et de récépissés de demande de titre de séjour)

notamment en Ile-de-France (à titre d'exemple, selon une étude effectuée à la demande de la préfecture d'Ile-de-France, **57% des détenteurs de titres « étudiants » qui résident dans l'Essonne et 47% de ceux qui résident en Seine-et-Marne** étudient dans un autre département²⁶).

Les interlocuteurs de la mission issus du milieu universitaire ont aussi fait état de pratiques différentes d'une préfecture à l'autre qui conduisent à des inégalités de traitement entre des étudiants qui partagent la même situation au sein d'un même établissement. L'IGA avait elle-même relevé, dans son rapport de 2012, un cas d'inégalité de traitement entre la préfecture de police et la préfecture de Seine-Saint-Denis dans le renouvellement des titres des doctorants. Selon les services concernés, un terme a été mis à cette divergence.

1.2.3 Les attentes des établissements d'enseignement supérieur en matière de développement des guichets délocalisés et de simplification des procédures sont fortes.

La Conférence des présidents des universités a exprimé les attentes suivantes :

- **la mise en place, partout où le volume d'étudiants étrangers le justifie, de guichets délocalisés ;**
- **la prise en charge de tous les étudiants inscrits** dans un établissement par le guichet délocalisé qui y est temporairement installé ;
- **l'ouverture de la possibilité pour les services de santé universitaires de réaliser la visite médicale obligatoire** aujourd'hui effectuée à l'OFII.

Selon le ministère de l'enseignement supérieur, les universités souhaiteraient en outre disposer d'**un interlocuteur unique** pour la mise en place de services d'envoi groupé des demandes de titres de séjour par voie postale. Elles sont en effet contraintes de nouer des conventions avec plusieurs préfectures pour que leur dispositif couvre l'ensemble de leur population étudiante.

Les mêmes attentes ont été formulées par les représentants de la Conférence des grandes écoles que la mission a rencontrés. Ceux-ci ont par ailleurs exprimé les souhaits qui suivent :

- le **délai** nécessaire à l'obtention du **visa que la préfecture appose sur la convention d'accueil**, qui doit être jointe au dossier de demande d'un VLS-TS²⁷ ou d'une CST²⁸ « scientifique-chercheur », devrait être réduit ;

²⁶ Analyses réalisées par la préfecture de l'Essonne sur l'ensemble des dossiers étudiants et par la préfecture de Seine-et-Marne sur un échantillon limité, à la demande de la préfecture d'Ile-de-France, dans le cadre de la mission.

²⁷ L'obtention d'un titre « scientifique-chercheur » est subordonnée à l'obtention d'une convention d'accueil. Lorsqu'un établissement agréé souhaite accueillir un étranger résidant hors de France, il complète la partie de la convention qui lui est réservée. Ce document est ensuite visé par le préfet du département de l'organisme d'accueil. Il est enfin transmis à l'étranger qui le joint à son dossier de demande de VLS-TS déposé au consulat (Circulaire du 26 juillet 2010 relative aux conditions de délivrance de la carte de séjour temporaire portant la mention « scientifique »).

²⁸ « Pour la première délivrance de la carte de séjour, les organismes d'accueil peuvent domicilier les scientifiques qu'ils accueillent lorsque ces derniers n'ont pas encore établi leur résidence en France. Si le scientifique dispose déjà d'une adresse en France, c'est la préfecture de son département de résidence qui instruira la demande d'admission au séjour sur la base de la convention qui aura été visée par le préfet du département de l'établissement » (Circulaire du 26 juillet 2010 relative aux conditions de délivrance de la carte de séjour temporaire portant la mention « scientifique »)

- **un dispositif similaire à l'APS devrait être mis en place pour les détenteurs d'un titre « scientifique-chercheur ».** En effet, à l'heure actuelle, un doctorant sous statut « étudiant » peut bénéficier de ce titre transitoire et de la non-opposabilité de la situation de l'emploi après l'obtention de son diplôme. En revanche, un doctorant sous statut « scientifique-chercheur » est soumis au régime de droit commun (opposabilité de la situation de l'emploi, nécessité d'obtenir une promesse d'embauche avant l'expiration du titre « scientifique-chercheur », ce qui est difficile pour des doctorants qui achèvent la rédaction de leur thèse). Cette inégalité serait mal acceptée par les étrangers concernés. Certains interlocuteurs de la mission ont soutenu que la difficulté posée par la transition du statut de scientifique vers le statut de salarié constituait un handicap pour l'attractivité de leurs établissements ;
- **l'APS « étudiant », qui ne permet aujourd'hui d'accéder qu'à un titre « salarié », devrait permettre d'obtenir un titre « scientifique-chercheur ».** En effet, les étrangers ayant obtenu un doctorat sous statut étudiant et titulaires d'une APS ne peuvent obtenir le statut de « scientifique-chercheur ». Or la procédure d'obtention du titre « scientifique-chercheur » serait plus courte et moins coûteuse que celle de l'obtention du titre « salarié ». L'un des établissements entendus par la mission aurait ainsi renoncé à embaucher des détenteurs d'APS, ce qui est contraire à l'objectif de ce dispositif conçu pour faciliter l'accès au marché du travail.

1.2.4 Pour les préfetures, la principale difficulté réside dans la forte saisonnalité du flux d'étudiants, que les plateformes délocalisées permettent de mieux absorber

A l'échelle nationale, les titres portant la mention « étudiant » représentent 15,7% du flux et 6% du stock de titres de séjour délivrés par les préfetures²⁹. Il s'agit donc d'une part minoritaire, mais non négligeable, de leur activité.

Les préfetures ne semblent pas considérer cette population comme une source de difficultés majeures. **Les dossiers sont généralement de bonne qualité et le taux de refus est relativement faible (2 à 3% pour les CST portant la mention « étudiant » à Paris).**

La principale difficulté posée par la gestion de ce flux réside dans sa saisonnalité. A titre d'exemple, 56% des 52 972 documents délivrés par la préfecture de police en 2012 (RCS, CST, CRA, APS) l'ont été en quatre mois (d'octobre à janvier) et 73% en six mois (de septembre à février).

Les plateformes délocalisées permettent d'absorber partiellement la hausse saisonnière du flux d'étudiants. L'allègement de la charge pesant sur les préfetures est notamment permis par le **recours à des vacataires financés en tout ou partie par les établissements d'enseignement.**

Les préfetures souhaiteraient, par ailleurs, développer des **relations de confiance** plus approfondies avec les universités afin de faciliter la résolution des difficultés liées à l'appréciation du caractère réel et sérieux des études des demandeurs.

²⁹ Source : AGDREF, 2012, hors mineurs étrangers.

2 FAISABILITE DE LA RÉFORME EN TERMES DE TRANSFERTS DE CHARGE ENTRE PREFECTURES

2.1 SOURCES ET MÉTHODE DE SIMULATION

Compte-tenu du faible nombre de titulaires de la carte « scientifique-chercheur » (environ 9 000), la mission a limité le champ des simulations qui suivent aux titulaires de titres portant la mention « étudiant ».

Deux sources de données sont disponibles pour effectuer le calcul des transferts de charge entre départements en cas de modification de la compétence territoriale :

- le nombre d'étudiants étrangers extracommunautaires inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur par département en 2012-2013, fourni par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche³⁰ ;
- le stock de documents donnant droit au séjour et portant la mention « étudiant » enregistrés dans AGDREF au 31 décembre 2012, selon le département de domiciliation. Fourni par la direction de l'immigration³¹, ce stock ne comptabilise qu'un seul document par étudiant (dans le cas, par exemple, où un étudiant a reçu un RCS alors que son VLS-TS était encore valable quelques semaines). Il ne comprend pas, en revanche, les étudiants étrangers bénéficiaires d'un VLS-TS valable un an et qui ne se sont pas présentés en préfecture pour obtenir une carte de séjour.

Ces deux sources ne peuvent être comparées directement. En effet, les données relatives aux inscriptions ne tiennent pas compte du statut de l'étudiant en termes de droit au séjour. Elles incluent notamment les étudiants détenteurs de titres portant la mention « vie privée et familiale » et de cartes de résident. Par ailleurs, les données AGDREF ne comptabilisent pas les détenteurs de VLS-TS qui ne se sont pas présentés en préfecture alors qu'ils apparaissent dans les statistiques d'inscription.

En conséquence, pour évaluer les transferts de charge, la mission a dû raisonner par proportions. Supposons que les établissements d'enseignement d'un département donné accueillent 18% des étudiants étrangers extracommunautaires résidant en France alors que la préfecture de ce département ne traite que 16% du stock de dossiers AGDREF. En cas de transfert de compétence, la préfecture devrait traiter 18% des dossiers. Le transfert de charge serait donc de 12%. A organisation constante, l'ensemble des actes relatifs au séjour des étudiants devraient augmenter dans les mêmes proportions (qu'il s'agisse de délivrance d'information, de renouvellement de titres, de primo-délivrance etc.).

Cette méthode permet de dégager des tendances mais demeure approximative. Les résultats doivent donc être interprétés avec précaution. Elle suppose en effet que la proportion d'étudiants étrangers extracommunautaires ne bénéficiant pas d'un titre portant la mention « étudiant » est uniforme sur l'ensemble du territoire, de même que la proportion de détenteurs de VLS-TS ne s'étant pas présentés en préfecture. Les calculs effectués avec

³⁰ Ministère de l'enseignement supérieur, Direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP) et Direction générale de la recherche et de l'innovation (D.G.R.I.), Sous-direction du système d'information et des études statistiques.

³¹ Direction générale des étrangers en France, Direction de l'immigration, AGDREF.

d'autres méthodes, moins précises, permettent d'estimer la marge d'erreur dans l'appréciation de la variation du stock AGDREF à environ 10 points de pourcentage.

Par ailleurs, les simulations réalisées ne permettent d'apprécier que des soldes nets et non le nombre de dossiers qui seront transférés d'une préfecture à l'autre. A titre d'exemple, dans l'Essonne, 57% des dossiers seraient transférés alors que le solde net ne diminuerait que de 10%³².

2.2 OPTION 1 - TRANSFERT UNIFORME DE LA COMPÉTENCE TERRITORIALE AU PRÉFET DU DÉPARTEMENT DE L'ÉTABLISSEMENT D'ENSEIGNEMENT

La préfecture du département de l'établissement d'enseignement serait compétente pour traiter l'ensemble des dossiers des étudiants qui y seraient inscrits.

2.2.1 Analyse des transferts de charge en Ile-de-France

Les reports de charge en Ile-de-France conduiraient à une augmentation significative de l'activité liée aux étudiants en Seine-Saint-Denis (30 à 40%) et plus modérée à Paris (10 à 20%). Les deux autres départements de petite couronne (94 et 92) connaîtraient des baisses de charge importantes.

Analyse en termes de stocks							
Département		Etudiants extra-communautaires inscrits dans un établissement d'enseignement en 2012/2013 ³³	Stock d'étudiants étrangers enregistrés dans AGDREF (décembre 2012) ³⁴	% du total national des étudiants extra-communautaires inscrits dans un établissement d'enseignement	% du total national du stock d'étudiants enregistrés dans AGDREF	Simulation	
						Evolution du stock AGDREF (%)	Evolution du stock AGDREF (nombre d'étudiants)
94	Val de Marne	5 571	8 622	2,386%	5,251%	-55%	-4 705
92	Hauts de seine	8 324	9 679	3,565%	5,895%	-40%	-3 826
95	Val d'Oise	2 739	3 174	1,173%	1,933%	-39%	-1 248
91	Essonne	4 507	3 504	1,930%	2,134%	-10%	-335
77	Seine et Marne	3 146	2 306	1,347%	1,404%	-4%	-94
78	Yvelines	3 842	2 673	1,645%	1,628%	1%	+28
75	Paris	42 472	26 873	18,187%	16,366%	11% (20%)*	+2 990
93	Seine-Saint-Denis	11 325	6 045	4,850%	3,682%	32% (40%)*	+1 918

* Estimation conservatrice, avec une marge d'erreur d'environ 10 points de pourcentage.

Pour mesurer leurs conséquences sur les bureaux des étrangers, les évolutions des flux de titres « étudiants » attendues doivent être rapportées au total de l'activité liée au

³² Analyse réalisée par la préfecture de l'Essonne, à la demande de la préfecture d'Ile-de-France, dans le cadre de la mission.

³³ Ministère de l'enseignement supérieur, Direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP) et Direction générale de la recherche et de l'innovation (D.G.R.I.), Sous-direction du système d'information et des études statistiques.

³⁴ Direction générale des étrangers en France, Direction de l'immigration, AGDREF.

séjour des étrangers. Celle-ci ne connaîtrait que des hausses modestes, de l'ordre de 2% en Seine-Saint-Denis et de 2,3% à Paris.

Analyse en termes de flux annuels					
Département		Evolution du flux de titres « étudiants » renouvelés ou délivrés annuellement (%)	Evolution du flux de titres « étudiants » renouvelés ou délivrés annuellement (nombre) (données 2011)	Flux total de titres de séjour délivrés ou renouvelés, (hors RCS ; 2011)	Evolution du flux total de titres de séjour (tous titres confondus)
94	Val de Marne	-55%	-4 800	61 186	-7,8%
92	Hauts de seine	-40%	-4 200	69 201	-6,1%
95	Val d'Oise	-39%	-1 300	45 086	-2,9%
91	Essonne	-10%	-300	34 623	-0,9%
77	Seine et Marne	-4%	-66	23 389	-0,3%
78	Yvelines	+1%	+29	31 593	+0,1%
75	Paris	+11% (+20%)*	+ 3 000	132 122	+2,3%
93	Seine-Saint-Denis	+32% (+40%)*	+1 750	89 937	+1,9%

* Estimation conservatrice, avec une marge d'erreur d'environ 10 points de pourcentage.

La préfecture de Seine-Saint-Denis paraît à même d'absorber la hausse de charge envisagée. Les services préfectoraux de Seine-Saint-Denis ont, certes, un taux d'efficience en matière de traitement des demandes de titres de séjour 1,5 fois supérieur à la moyenne nationale (802 demandes traitées par ETPT contre 520 en moyenne nationale³⁵), mais la hausse envisagée serait absorbable, notamment par un **recours accru aux vacataires, y compris ceux que les universités pourraient prendre en charge** sur les plateformes délocalisées. Cette analyse est partagée par la préfecture, qui estime toutefois qu'il lui sera nécessaire de bénéficier d'une **hausse de ses crédits de vacation**. En outre, le président de l'université Paris XIII, par ailleurs président de la Conférence des présidents des universités, a indiqué que son établissement pourrait soutenir le renforcement de la plateforme délocalisée existante.

Ratio d'efficience de la section séjour des services des étrangers par préfecture (ANAPREF 2012)

	75	77	78	91	92	93	94	95	Île-de-France (hors PP)	France
2012 ANAPREF	Paris*	Seine-et-Marne	Yvelines	Essonne	Hauts-de-Seine	Seine-Saint-Denis	Val-de-Marne	Val-d'Oise		
Nombre de demandes de titres de séjour traités rapporté à la moyenne nationale**	?	81%	82%	87%	104%	154%	120%	107%	109%	100%
Nombre de demandes de titres de séjour traités / ETPT	?	421	424	455	540	802	623	555	566	520

* Ces données ne sont pas disponibles, dans ANAPREF, pour la préfecture de police.

**Lecture : le nombre de demandes de titres par ETPT en Seine-Saint-Denis (802) est 154% plus élevé que la moyenne nationale (520).

³⁵ ANAPREF, 2012.

L'évolution envisagée à Paris semble aussi réalisable. En l'absence de données ANAPREF pour la préfecture de police, la mission a réalisé des estimations du ratio d'efficacité du service d'accueil des étudiants étrangers. Compte tenu des réserves méthodologiques qui accompagnent ces résultats, la mission a estimé préférable de ne pas les présenter dans ce rapport. Ils permettent cependant d'estimer que la préfecture de police serait en mesure d'absorber un surcroît de charge de l'ordre de 10 à 20%.

2.2.2 Analyses des transferts de charge hors Ile-de-France

Hors de l'Ile-de-France, les reports seraient modérés, sauf dans quelques départements. Ils représenteraient le plus souvent de faibles volumes (*cf.* annexe 2). Seuls huit départements, présentés dans le tableau ci-dessous, connaîtraient une progression du nombre de personnes titulaires d'un titre de séjour portant la mention « étudiant » supérieure à 500. Trois départements seraient affectés par des hausses significatives : la Haute-Garonne (+31%, 1 800 personnes), l'Ille-et-Vilaine (+46%, 1 286 personnes) et le Bas-Rhin (+26%, 914 personnes).

Analyse en termes de stocks							
Département		Etudiants extra-communautaires inscrits dans un établissement d'enseignement en 2012/2013 ³⁶	Stock d'étudiants étrangers enregistrés dans AGDREF (décembre 2012) ³⁷	% du total national des étudiants extra-communautaires inscrits dans un établissement d'enseignement	% du total du stock d'étudiants enregistrés dans AGDREF	Simulation	
						Evolution du stock AGDREF (%)	Evolution du stock AGDREF (nombre d'étudiants)
38	Isère (Grenoble)	6 361	3 949	2,724%	2,405%	+13%	524
80	Somme (Amiens)	3 095	1 612	1,325%	0,982%	+35%	564
72	Sarthe (Le Mans)	2 302	945	0,986%	0,576%	+71%	674
86	Vienne (Poitiers)	3 146	1 458	1,347%	0,888%	+52%	754
69	Rhône (Lyon)	14 823	9 661	6,348%	5,884%	+8%	762
67	Bas Rhin (Strasbourg)	6 212	3 454	2,660%	2,104%	+26% (+36%)*	914
35	Ille-et-Vilaine (Rennes)	5 795	2 789	2,482%	1,699%	+46% (56%)*	1286
31	Haute-Garonne (Toulouse)	10 791	5 807	4,621%	3,537%	+31% (+41%)*	1780

* Estimation conservatrice, avec une marge d'erreur d'environ 10 points de pourcentage.

³⁶ Ministère de l'enseignement supérieur, Direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP) et Direction générale de la recherche et de l'innovation (D.G.R.I.), Sous-direction du système d'information et des études statistiques

³⁷ Direction générale des étrangers en France, Direction de l'immigration, AGDREF

Analyse en termes de flux annuels					
Département		Evolution du flux de titres « étudiants » renouvelés ou délivrés annuellement (%)	Evolution du flux de titres « étudiants » renouvelés ou délivrés annuellement (nombre) (données 2011)	Flux total de titres de séjour délivrés ou renouvelés (hors RCS 2011)	Evolution du flux total de titres de séjour (tous titres confondus)
38	Isère (Grenoble)	+13%	+389	16 850	+2%
80	Somme (Amiens)	+35%	+455	4 663	+10%
72	Sarthe (Le Mans)	+71%	+858	5 112	+17%
86	Vienne (Poitiers)	+52%	+904	4 815	+19%
69	Rhône (Lyon)	+8%	+931	43 003	+2%
67	Bas Rhin (Strasbourg)	+26% (+36%)*	+1 218	21 794	+6%
35	Ille-et-Vilaine (Rennes)	+46% (+56%)*	+1 377	10 928	+13%
31	Haute-Garonne (Toulouse)	+31% (+41%)*	+1 832	20 455	+9%

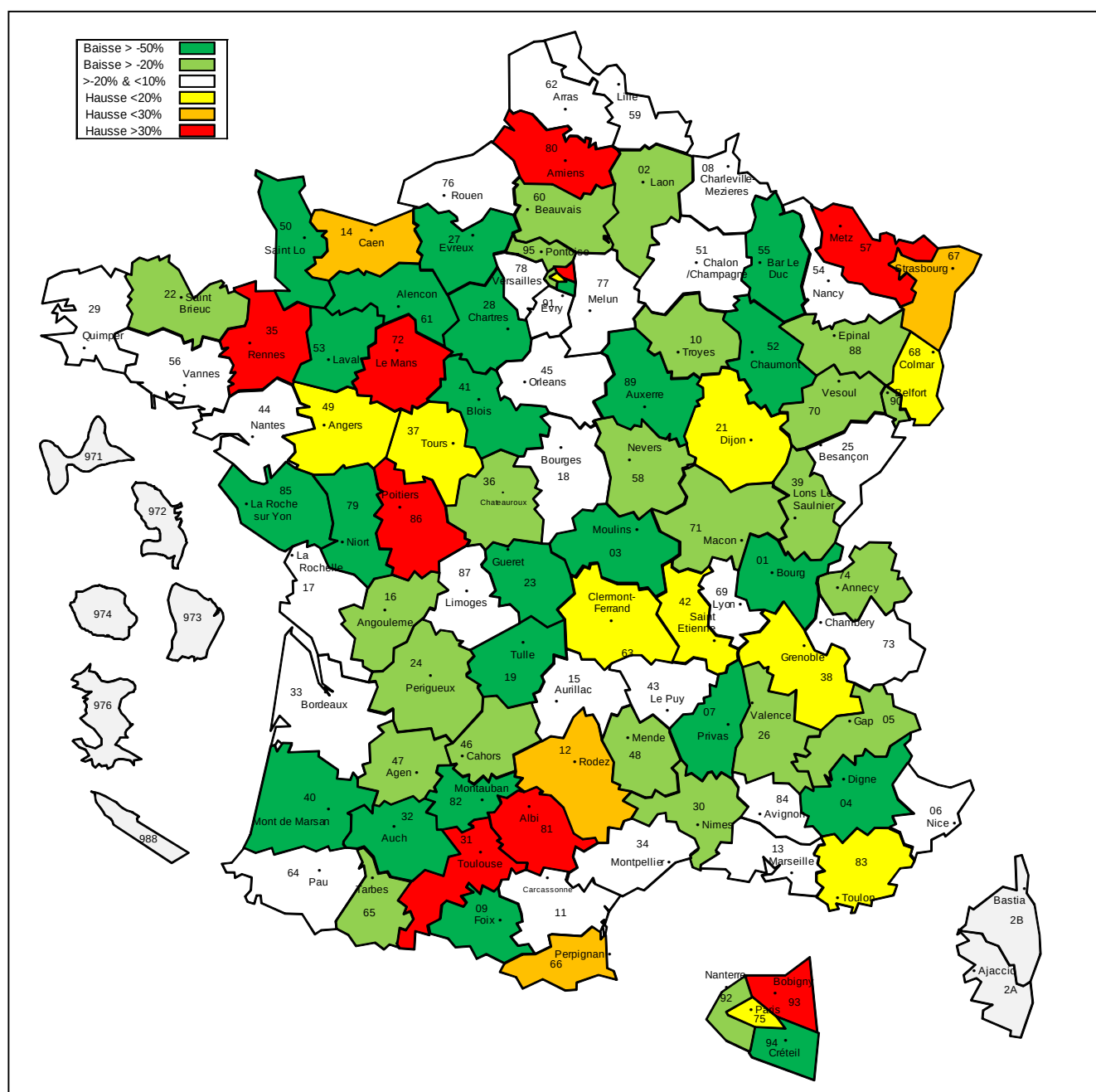
* Estimation conservatrice, avec une marge d'erreur d'environ 10 points de pourcentage.

2.2.3 Cartographie nationale des transferts de charge attendus en matière de délivrance des titres de séjour "étudiants"

La carte ci-dessous présente les transferts de charge sur l'ensemble du territoire métropolitain. Elle fait apparaître le faible nombre de départements affectés par de fortes hausses.

Elle met aussi en évidence le fait que la situation de l'étudiant étranger ne résidant pas dans son département d'inscription ne revêt pas un caractère marginal (les transferts réels sont plus importants que les soldes nets, les transferts en sens opposés s'équilibrent).

Cartographie des reports de charge en cas de transfert de compétence au préfet du département d'inscription³⁸



³⁸ Réalisé par la mission, sur le fondement des données présentées en annexe.

2.3 OPTIONS ALTERNATIVES

Les options ci-dessous ont été envisagées, soit par les acteurs concernés soit par la mission, à titre d'hypothèses à étudier. Les résultats présentés ci-dessous ont conduit la mission à les écarter.

2.3.1 Option 2 - transfert de compétence à l'échelle nationale et prise en charge par la préfecture de police des étudiants inscrits en Seine-Saint-Denis.

Cette option aurait l'avantage de soulager la Seine-Saint-Denis, préfecture la plus saturée d'Ile-de-France.

Les deux autres préfectures de petite couronne conserveraient l'allègement que permettrait le transfert de compétence général.

Département	% du total des étudiants extracommunautaires	% du total du stock d'étudiants enregistrés dans AGDREF	Evolution du stock AGDREF (%)	Evolution du stock AGDREF (nombre d'étudiants)
75	18,187%	16,366%	+41% (50%)*	+17 311
93	4,850%	3,682%	-100%	- 6045
Sous total	23,037%			
92	3,565%	5,895%	-40%	-3 826
94	2,386%	5,251%	-55%	-4 705

* Estimation conservatrice, avec une marge d'erreur d'environ 10 points de pourcentage.

Naturellement intéressante en termes de transferts de charge, cette option ne serait guère lisible pour les agents et pour le public. Si l'allègement de la Seine-Saint-Denis devait être la priorité, il serait préférable de transférer au département des crédits de personnel plutôt que de lui retirer une compétence. En outre, il s'agirait d'une réforme lourde pour prendre en charge une croissance du flux total de titres délivrés certes non négligeable mais limitée à 2%.

2.3.2 Option 3 - transfert de compétence à l'échelle nationale et prise en charge par la préfecture de police des étudiants inscrits dans la petite couronne.

La charge pesant sur la préfecture de police connaîtrait une croissance de l'ordre de 77% à 87%.

Cette option accroîtrait, par ailleurs, l'allègement de charge déjà significatif dont bénéficieraient deux départements de petite couronne (92 et 94) en cas de transfert uniforme (-40% pour le 92 et -55% pour le 94).

Département	% du total des étudiants extracommunautaires	% du total du stock d'étudiants enregistrés dans AGDREF	Evolution du stock AGDREF (%)	Evolution du stock AGDREF (nombre d'étudiants)
75	18,187%	16,366%	+77% (+87%)*	+20 723
92	3,565%	5,895%	-100%	
93	4,850%	3,682%	-100%	
94	2,386%	5,251%	-100%	
Total petite couronne	28,987%	31,193%		

* Estimation conservatrice, avec une marge d'erreur d'environ 10 points de pourcentage

Une telle réforme impliquerait des transferts de moyens relativement importants et complexes à mettre en œuvre. Le déploiement de guichets délocalisés dans l'ensemble de la petite couronne pourrait s'avérer difficile.

2.3.3 Option 4 - transfert de compétence à l'échelle nationale et prise en charge par la préfecture de police des étudiants inscrits en Ile-de-France.

Cette option conduirait la préfecture de police à accroître son activité de traitement des demandes d'étudiants étrangers d'environ 114%.

Département	% du total des étudiants extra-communautaires	% du total du stock d'étudiants enregistrés dans AGDREF	Evolution du stock AGDREF (%)	Evolution du stock AGDREF (nb d'étudiants)
75	18,187%	16,366%	+114%	+30 732
77	1,347%	1,404%		
78	1,645%	1,628%		
91	1,930%	2,134%		
92	3,565%	5,895%		
93	4,850%	3,682%		
94	2,386%	5,251%		
95	1,173%	1,933%		
Total Ile-de-France	35,082%	38,293%		

Les trajets à parcourir pour les étudiants résidant en grande couronne seraient considérablement accrus. La préfecture de police connaîtrait sans doute des difficultés pour déployer un réseau de guichets délocalisés dans les établissements à l'échelle de l'Ile-de-France.

2.3.4 Option 5 - statu quo en ce qui concerne la compétence territoriale et désignation de la préfecture du département de l'établissement comme interlocuteur unique.

La préfecture de l'établissement d'enseignement deviendrait son interlocuteur unique en matière de séjour des étudiants étrangers :

- elle aurait la responsabilité de tenir les éventuelles plateformes d'accueil. Celles-ci recevraient tous les étudiants étrangers quels que soient leurs départements de résidence. Elle permettrait, pour tous les étudiants, l'information et le dépôt de dossiers. En revanche, seuls les étudiants du département pourraient déposer sur place leurs empreintes et recevoir un RCS ;
- pour le développement de services de traitement des demandes par voie postale, l'établissement d'enseignement serait uniquement en relation avec la préfecture de son département, à laquelle il adresserait l'ensemble des dossiers.

La préfecture de référence aurait ensuite la responsabilité d'adresser aux préfectures limitrophes les dossiers d'étudiants résidant dans leurs départements, qu'ils aient été recueillis aux guichets délocalisés ou par voie postale.

Cette solution présente deux inconvénients majeurs :

- l'accueil sur les plateformes serait dissocié de l'instruction, ce qui, dans la pratique, pourrait nuire à la bonne constitution des dossiers dès l'origine et entraîner un surcroît de charge pour assurer leur complétude ;
- tous les étudiants ne bénéficieraient pas du même niveau de service sur les plateformes, seuls les étudiants du département pouvant y déposer leurs empreintes.

Ce dispositif se heurterait probablement, dans la pratique, aux difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la circulaire conjointe du ministre de l'éducation nationale et du ministre de l'intérieur du 12 mai 2000 relative à l'amélioration des conditions d'accueil des étudiants étrangers. Celle-ci prescrivait la mise en place d'une coordination inter-préfectorale similaire qui ne s'est jamais développée dans la pratique.

3 ENJEUX JURIDIQUES

La mise en œuvre de la réforme envisagée appelle plusieurs modifications de la réglementation en vigueur. Il s'agit tout d'abord de formuler un nouveau critère d'identification du préfet compétent en matière de séjour des étudiants, qui réponde, dans la pratique, à l'objectif de simplification et qui s'inscrive dans la perspective du développement des titres pluriannuels. Il importe, en outre, d'inscrire cette évolution dans une démarche cohérente en prévoyant une évolution du critère de compétence :

- pour la délivrance de l'autorisation provisoire de séjour prévue par la procédure dérogatoire de transition vers le statut de salarié ;
- pour la déclaration préalable d'embauche d'un étudiant ;
- pour la délivrance du titre portant la mention « scientifique-chercheur » ;
- pour l'identification de la direction territoriale de l'OFII compétente.

3.1 COMPÉTENCE DU PRÉFET POUR LA DÉLIVRANCE DES TITRES DE SÉJOUR PORTANT LA MENTION "ÉTUDIANT"

3.1.1 Le critère de compétence pertinent serait le lieu d'études et non le lieu d'inscription

Certains établissements d'enseignement disposent d'antennes à l'extérieur du département où leur siège est établi. **Il ne semble donc pas pertinent de déterminer la préfecture compétente en fonction du « lieu d'inscription » ou du « siège de l'établissement d'inscription »**. Cela contraindrait, en effet, les étudiants qui effectuent leurs études dans de telles antennes à se rendre dans le département du siège pour accomplir leurs démarches. Ce département pourrait être non seulement différent de celui de leur lieu d'études mais aussi de celui de leur lieu de résidence.

Il est donc préférable d'établir la compétence de la préfecture en fonction du lieu où, dans la pratique, l'étudiant effectue ses études.

Un critère de détermination de la compétence du préfet comparable a déjà été introduit dans le CESEDA. L'article R. 314-5 prévoit en effet que *« l'étranger qui souhaite bénéficier de la carte de résident délivrée pour une contribution économique exceptionnelle présente sa demande auprès du **préfet du département dans lequel il réalise ou envisage de réaliser l'opération** au titre de laquelle il sollicite la délivrance de cette carte »*.

En cas d'inscriptions doubles ou multiples³⁹, **la préfecture compétente devrait être celle où l'étudiant effectue ses études « à titre principal »**. La notion de lieu de déroulement « à titre principal » d'une activité est **déjà utilisée par le CESEDA**. L'article R. 313-10-2 prévoit ainsi que le préfet compétent pour viser la convention de stage d'un demandeur de carte de séjour portant la mention « stagiaire » est le préfet du département dans lequel le stage est effectué *« à titre principal »*.

³⁹ Les inscriptions dans plus d'un établissement sont autorisées, sous réserve qu'il s'agisse de suivre des cursus différents, par l'article 12 du décret n°71-376 du 13 mai 1971 modifié, relatif à l'inscription des étudiants dans les universités et les établissements publics à caractère scientifique et culturel indépendants des universités.

3.1.2 La modification du critère d'identification du préfet compétent nécessite d'apporter une dérogation au principe posé par l'article R. 311-10 du CESEDA

Le principe d'identification du préfet de département territorialement compétent pour l'ensemble des titres de séjour est fixé par **l'article R. 311-10 du CESEDA**⁴⁰ selon lequel « *le titre de séjour est délivré par le préfet du département dans lequel l'étranger a sa résidence et, à Paris, par le préfet de police* ».

Il convient d'apporter une dérogation à ce principe, soit au sein de cet article, soit dans un nouvel article.

Cette dérogation pourrait être ainsi formulée : « *[Par dérogation à l'alinéa 1 de l'article R. 311-10, le titre de séjour portant la mention « étudiant » est délivré **par le préfet du département dans lequel le demandeur effectue ses études à titre principal**]* ».

Les critères d'identification du lieu où l'étudiant effectue ses études à titre principal, dans le cas d'une inscription multiple, pourront être déterminés par la voie d'une circulaire.

Recommandation n°1 : Introduire une dérogation au principe de compétence territoriale posé à l'article R. 311-10 du CESEDA afin que le titre de séjour portant la mention « étudiant » soit délivré par "le préfet du département dans lequel le demandeur effectue ses études à titre principal".

3.2 DÉCLARATION PRÉALABLE D'EMBAUCHE D'UN ÉTUDIANT ÉTRANGER

L'embauche d'un salarié titulaire d'un titre de séjour ou d'un VLS-TS portant la mention « étudiant » ne peut intervenir qu'après la déclaration nominative effectuée par l'employeur auprès de l'autorité administrative. Celle-ci est identifiée par l'article R. 5221-27 du code du travail⁴¹ :

- pour les titulaires d'une carte de séjour, il s'agit du préfet qui a délivré la carte de séjour ;
- **en revanche, pour les titulaires d'un VLS-TS, le préfet compétent est le préfet du lieu de résidence.**

Par souci de cohérence avec la réforme du critère de compétence territoriale proposée pour la délivrance du titre, il est souhaitable que le destinataire de cette déclaration soit le préfet du département du lieu d'études. Une modification de l'article R. 5221-27 du Code du travail est donc nécessaire.

⁴⁰ Livre troisième – Le séjour en France, Titre premier – Les titres de séjour, Chapitre premier – Dispositions générales, Section première – Dispositions relatives aux documents de séjour, Sous-section 3 – Délivrance du titre de séjour

⁴¹ « La déclaration nominative préalable prévue à l'article L. 5221-9 est adressée par l'employeur au préfet qui a accordé à l'étranger le titre de séjour mentionné à l'article R. 5221-26 ou, **s'agissant d'un étranger titulaire d'un visa pour un séjour d'une durée supérieure à trois mois mentionné au 3° de l'article R. 5221-3, au préfet du département du lieu de résidence de l'étranger**, au moins deux jours ouvrables avant la date d'effet de l'embauche. Cette formalité est accomplie soit par lettre datée, signée et recommandée avec avis de réception, soit par courrier électronique ».

Recommandation n°2 : Modifier l'article R. 5521-27 du code du travail afin que le préfet destinataire de la déclaration d'embauche préalable d'un étudiant étranger soit le préfet du département où l'étranger effectue ses études à titre principal.

3.3 TRANSITION DU STATUT D'ÉTUDIANT VERS LE STATUT DE SALARIÉ

3.3.1 Procédure de droit commun

Le détenteur d'un titre de séjour « étudiant » saisit la préfecture de son lieu de résidence et suit la procédure de droit commun pour l'obtention de la carte de séjour autorisant l'exercice d'une activité professionnelle.

L'autorisation de travail requise pour l'obtention du titre est instruite par le service de la main d'œuvre étrangère de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), placée sous l'autorité du préfet de département. La demande est examinée au regard de **la situation de l'emploi**, des conditions de rémunération et de l'adéquation entre la qualification du demandeur et l'emploi proposé.

La demande peut être déposée par l'étudiant jusqu'au dernier jour précédant l'expiration du titre.

3.3.2 Procédure dérogatoire réservée aux étudiants ayant obtenu un diplôme au moins équivalent au niveau master

Cette procédure, prévue à l'article L. 311-11 du CESEDA, est réservée à l'étudiant étranger ayant obtenu, **dans un établissement français, un diplôme au moins équivalent au niveau master.**

L'étranger répondant à ces critères peut demander une autorisation provisoire de séjour (APS), dont la durée de validité a été portée de 6 à 12 mois⁴² par la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche. Pendant cette période, il peut exercer un emploi⁴³. La situation de l'emploi ne lui est pas opposable.

La demande d'APS doit être **effectuée au plus tard quatre mois avant l'expiration du titre** portant la mention « étudiant ».

Dans les quinze jours qui suivent la conclusion de son contrat de travail, l'étranger détenteur de cette APS **sollicite la délivrance de la carte de séjour portant la mention « salarié »** (article R. 311-35 du CESEDA).

⁴² Sous réserve de dispositions prévues par des accords bilatéraux de gestion concertée des flux migratoires (Gabon, Tunisie, Cameroun, Burkina-Faso, Cap-Vert, Ile-Maurice, Bénin, Congo, Sénégal).

⁴³ L'emploi doit être « *en relation avec sa formation* » et assorti d'une rémunération supérieure à un 1,5 SMIC (article R. 341-4-4 du Code du travail).

3.3.3 L'APS prévue par la procédure dérogatoire devrait être délivrée par le préfet du département du lieu d'études

En ce qui concerne la procédure de droit commun, le transfert de compétence paraît **devoir être exclu**. La proximité avec l'université ne présenterait pas d'intérêt particulier, la procédure étant centrée sur l'emploi futur et non sur les études effectuées. En outre, l'étudiant entrant dans le droit commun, il est logique que la préfecture compétente soit celle de son lieu de résidence.

De même, il n'y a pas lieu de modifier le critère de compétence de la préfecture chargée de délivrer une carte de séjour portant la mention « salarié » à un étranger titulaire d'une APS et ayant obtenu un emploi dans les conditions fixées par l'article L. 311-11.

En revanche, les APS elles-mêmes pourraient être délivrées par la préfecture du lieu d'études. L'APS est en effet un titre :

- transitoire entre le statut d'étudiant et le statut de salarié ;
- qui doit être **demandé quatre mois avant l'expiration du titre étudiant** ;
- qui est **délivré sur la base de critères liés aux études** et au projet professionnel et non sur la base d'une promesse d'embauche.

A cette fin, l'article R. 311-35 pourrait être ainsi modifié : « *Pour l'application de l'article L. 311-11, l'étranger titulaire de la carte de séjour mention "étudiant" prévue à l'article L. 313-7 sollicite la délivrance de l'autorisation provisoire de séjour au plus tard quatre mois avant l'expiration de son titre. [L'autorisation provisoire de séjour est délivrée par le préfet qui a délivré la carte de séjour]* ».

Recommandation n°3 : Modifier l'article R. 311-35 du CESEDA afin que l'autorisation provisoire de séjour accordée dans le cadre de la procédure dérogatoire de transition du statut d'étudiant vers le statut de salarié soit délivrée par "le préfet qui a délivré la carte de séjour".

3.3.4 Les demandes simultanées de titre "salarié" et de titre "étudiant"

Certains étudiants déposent simultanément une demande de changement de statut vers un titre « salarié » et, à titre subsidiaire, une demande de renouvellement de leur titre de séjour « étudiant ». La demande de renouvellement du titre « étudiant » constitue alors une forme de garantie en cas de rejet de la demande d'autorisation de travail. L'étudiant précise dans une lettre que le changement de statut est demandé à titre principal et le renouvellement à titre subsidiaire⁴⁴.

En cas de réforme du critère de compétence territoriale pour la délivrance des titres portant la mention « étudiant », **un étranger pourrait donc présenter simultanément deux demandes à deux préfets différents** : le préfet de son lieu d'études pour le renouvellement du titre « étudiant » ; le préfet de son lieu de résidence pour la demande de titre « salarié ».

Il conviendra donc de prévoir, par la voie d'une évolution réglementaire ou d'une circulaire, la coordination des deux préfets.

⁴⁴ GISTI, *Le changement de statut « étudiant » à « salarié »*, Les notes pratiques du GISTI, juin 2012

La mission propose la procédure qui suit :

- l'étudiant dépose un unique dossier comprenant les deux demandes auprès de la préfecture compétente pour la délivrance du titre sollicité à titre principal. Il joint obligatoirement à son dossier une lettre expliquant sa double démarche ;
- le préfet saisi statue sur la demande formulée à titre principal ;
- en cas de refus, il transmet le dossier au préfet compétent pour statuer sur la demande formulée à titre subsidiaire.

Recommandation n°4 : Encadrer la procédure de traitement des demandes simultanées de titre "salarié" et de renouvellement de titre "étudiant" qui pourront être adressées à deux préfets différents.

3.4 CARTE DE SÉJOUR PORTANT LA MENTION "SCIENTIFIQUE-CHERCHEUR"

3.4.1 Cette carte bénéficie à des étudiants doctorants et à des étrangers employés par des établissements d'enseignement supérieur

Elle est, par définition, délivrée à des étrangers travaillant dans des établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Elle peut notamment être délivrée à des étudiants doctorants (*cf.* 1.1.3).

3.4.2 Les instructions en vigueur préconisent la proximité entre les établissements d'accueil et les préfectures

En ce qui concerne la compétence territoriale du préfet, la circulaire conjointe du ministre de l'intérieur et du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche du 26 juillet 2010 relative aux conditions de délivrance de la carte de séjour temporaire portant la mention « scientifique » précise :

- « Pour la **première délivrance** de la carte de séjour, **les organismes d'accueil peuvent domicilier les scientifiques** qu'ils accueillent lorsque ces derniers n'ont pas encore établi leur résidence en France » ;
- « Si le **scientifique dispose déjà d'une adresse en France**, c'est la **préfecture de son département de résidence** qui instruira la demande d'admission au séjour sur la base de la convention qui aura été **visée par le préfet du département de l'établissement** ».

Les préfectures sont invitées à « **entretenir des relations suivies avec les organismes d'accueil afin de faciliter la venue en France des scientifiques étrangers** ». Elle doivent notamment veiller à « **identifier les signataires des conventions d'accueil [...] ainsi que les représentants des établissements agréés, responsables de l'accueil de ces publics qui seront [leurs] interlocuteurs privilégiés tout au long de la procédure d'admission au séjour** ».

3.4.3 Il semble souhaitable de modifier le critère de compétence territoriale du préfet de département

Au regard de ces éléments, par dérogation au principe de compétence territoriale posé par l'article R. 311-10 du CESEDA, il est souhaitable d'attribuer la compétence en matière d'attribution du titre portant la mention « scientifique-chercheur » **au préfet du département « où le demandeur exerce, à titre principal, son activité de recherche ou d'enseignement »**. Une formulation faisant référence à « l'établissement signataire de la convention d'accueil » paraît devoir être exclue car elle pourrait conduire à rattacher certains demandeurs à des départements autres que ceux dans lesquels ils exercent leur activité.

Cette disposition s'appliquerait à l'ensemble des demandeurs, et non uniquement aux doctorants. Elle aurait pour avantage de :

- **permettre à l'ensemble des doctorants de bénéficier des services des plateformes d'accueil, quels que soient leurs départements de résidence ;**
- contribuer à l'objectif de développement de relations étroites entre les préfetures et les organismes d'accueil ;
- supprimer l'étape du visa de la convention d'accueil par le préfet du département de l'établissement lorsque le demandeur réside hors du département d'activité (cf 3.4.2) ;
- s'inscrire dans l'esprit de la procédure existante de domiciliation par l'organisme d'accueil lors de la première délivrance.

Recommandation n°5 : Introduire une dérogation au principe de compétence territoriale posé par l'article R. 311-10 du CESEDA afin que le titre de séjour portant la mention « scientifique-chercheur » soit délivré par "le préfet du département où le demandeur exerce, à titre principal, son activité de recherche ou d'enseignement".

3.5 MODIFICATION DU CRITÈRE DE COMPÉTENCE DE LA DIRECTION TERRITORIALE DE L'OFII

Tous les détenteurs de VLS-TS, notamment les étudiants et les scientifiques-chercheurs, doivent, à leur arrivée en France, effectuer les formalités d'accueil auprès de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)⁴⁵.

Dès leur arrivée, ils adressent à la direction territoriale de l'OFII de leur lieu de résidence un formulaire de demande d'attestation qui leur a été remis en même temps que leur visa. Ils sont ensuite convoqués par la direction territoriale de l'OFII afin d'effectuer une visite médicale et d'acquitter les taxes de séjour⁴⁶.

⁴⁵ Article 1^{er} de l'arrêté du 19 mai 2009 relatif aux formalités que doivent accomplir auprès de l'Office français de l'immigration et de l'intégration les titulaires de certaines catégories de visa pour un séjour en France d'une durée supérieure à trois mois).

⁴⁶ Circulaire du 29 mars 2009 relative à la mise en œuvre de la procédure de délivrance du visa de long séjour dispensant de titre de séjour et circulaire du 21 novembre 2011 relative aux modalités d'application décret n° 2011-1049 du 6 septembre 2011 pris pour l'application de la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, l'intégration et la nationalité et relatif aux titres de séjour.

L'OFII saisit alors dans son application informatique IMMI2, liée à l'application AGDREF, les renseignements relatifs à la situation de l'étranger. Un numéro AGDREF est attribué à l'étranger. Il figure sur la vignette attestant de l'accomplissement de ces formalités que l'OFII appose sur le passeport de l'étranger. Les données collectées dans IMMI2 sont transmises numériquement à AGDREF. Le dossier papier du ressortissant étranger est adressé à la préfecture de son lieu de résidence.

L'autorisation de séjour en France est conditionnée à l'accomplissement de ces formalités dans les trois mois suivant l'entrée en France.

Dans une perspective d'intégration de l'OFII aux plateformes multiservices, il semble souhaitable de modifier le critère d'identification de la délégation territoriale compétente.

Une dérogation devrait donc être apportée au principe posé par l'article 1^{er} de l'arrêté du 19 mai 2009 précité afin que la direction territoriale compétente soit :

- pour les détenteurs d'un VLS-TS portant la mention « **étudiant** », celle du département **où le demandeur effectue ses études à titre principal** ;
- pour les détenteurs d'un VLS-TS portant la mention « **scientifique-chercheur** », celle du département **où le demandeur exerce, à titre principal, son activité de recherche ou d'enseignement.**

La circulaire du 29 mai 2009 relative à la mise en œuvre de la procédure de délivrance du visa de long séjour dispensant de titre de séjour devra être modifiée pour tenir compte de cette évolution.

Recommandation n°6 : Modifier l'arrêté du 19 mai 2009 relatif aux formalités effectuées auprès de l'OFII par les détenteurs de VLS-TS afin que la direction territoriale compétente soit celle du département où le demandeur effectue ses études pour les détenteurs de VLS-TS "étudiants" et celle du département où le demandeur exerce son activité pour les détenteurs de VLS-TS "scientifiques-chercheurs".

3.6 MESURES TRANSITOIRES

La mission n'a pas identifié de motifs qui justifieraient que la réforme ne s'applique pas aux étrangers détenteurs de cartes de séjour à la date de son entrée en vigueur. Ceux-ci devront, pour le renouvellement de leur titre, se présenter à la préfecture du département de leur lieu d'études ou, pour les détenteurs de la carte « scientifique », du lieu d'exercice de leur activité de recherche ou d'enseignement.

En ce qui concerne les démarches effectuées auprès l'OFII, il conviendra d'anticiper la modification des formulaires remis par les consulats et de prévoir une mesure transitoire :

- des formulaires indiquant que les démarches doivent être effectuées auprès de la direction territoriale du lieu d'études ou du lieu d'exercice de l'activité de recherche ou d'enseignement devront être remis aux **détenteurs de VLS-TS délivrés après la date d'entrée en vigueur de la réforme** ;

- en revanche, afin d'éviter toute confusion, les détenteurs de VLS-TS délivrés avant la date d'entrée en vigueur mais n'ayant pas effectué leurs démarches à cette date devraient continuer de relever de la direction territoriale de l'OFII de leur lieu de résidence.

Recommandation n°7 : Prévoir qu'à partir de la date d'entrée en vigueur de la réforme, les consulats remettront, lors de la délivrance des VLS-TS "étudiants" et "scientifiques-chercheurs", des formulaires intégrant le changement du critère d'identification de la direction territoriale de l'OFII compétente. Prévoir que la direction territoriale de l'OFII compétente demeure celle du lieu de résidence pour les étrangers déjà détenteurs de VLS-TS "étudiants" ou "scientifiques-chercheurs" à la date d'entrée en vigueur de la réforme.

3.7 ARTICULATION AVEC LE PROJET D'ÉLARGISSEMENT DE L'ACCÈS AUX TITRES PLURIANNUELS, NOTAMMENT EN MATIÈRE DE CONTRÔLE

3.7.1 Les titulaires de titres "étudiants" et "scientifiques-chercheurs" peuvent actuellement demander le renouvellement de leur titre pour une durée supérieure à un an.

Le titulaire d'un titre (carte de séjour ou VLS-TS) portant la mention « étudiant » ou « scientifique-chercheur » peut, sous certaines conditions, solliciter, à l'expiration du titre, son renouvellement pour une durée supérieure à un an et ne pouvant excéder quatre ans (article L. 314-4 du CESEDA).

En ce qui concerne les étudiants, cette carte pluriannuelle ne peut être délivrée que si l'étudiant est admis à suivre une formation en vue de l'obtention d'un diplôme au moins équivalent au niveau master.

En ce qui concerne les titulaires de titres portant la mention « scientifique-chercheur », la carte est délivrée en tenant compte de la durée des travaux de recherche.

3.7.2 L'avant-projet de loi sur les titres pluriannuels prévoit l'élargissement de l'accès aux titres pluriannuels pour les étudiants

L'avant-projet de loi sur les titres pluriannuels prévoit plusieurs évolutions du dispositif actuel :

- la carte de séjour portant la mention « étudiant » serait délivrée pour la **durée du cycle d'études** dans lequel serait inscrit l'étudiant, dans la **limite de quatre ans**. La condition d'inscription dans un cursus aboutissant à un diplôme au moins équivalent au niveau master serait supprimée (article L. 313-7 modifié) ;
- la carte « scientifique-chercheur » deviendrait une des sous-catégories de la nouvelle carte pluriannuelle portant la mention « talents internationaux ». Elle porterait la mention « chercheur » (nouvel article L. 313-9).

3.7.3 La réforme proposée serait cohérente avec les évolutions envisagées et faciliterait les nécessaires mesures de contrôle

Le développement des titres pluriannuels devra s'accompagner de mesures de contrôle garantissant que les conditions ayant justifié la délivrance du titre seront respectées pendant sa durée de validité⁴⁷.

Dans cette perspective, la proximité accrue entre les préfectures et les établissements d'enseignement supérieur sera de nature à faciliter les échanges d'informations. Elle devrait notamment permettre aux bureaux des étrangers d'analyser de manière plus fine la réalité et le sérieux des études effectuées, conformément aux critères dégagés par la jurisprudence⁴⁸.

3.8 TEXTES NE NÉCESSITANT PAS DE MODIFICATION

3.8.1 Traitement des dossiers remis à une préfecture territorialement incompétente

Après modification du critère de compétence, lorsqu'un étudiant effectuant ses études dans un autre département se présentera au guichet de sa préfecture de résidence, **il appartiendra au préfet saisi d'orienter l'étudiant vers la préfecture compétente et, en cas de dépôt de dossier, de le transmettre au préfet qu'il estimera territorialement compétent, conformément aux dispositions de l'article 20 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.**

La demande de l'étudiant ne pourra être rejetée au seul motif qu'elle n'a pas été déposée au guichet de la préfecture compétente.

Aucune disposition supplémentaire ne paraît nécessaire pour encadrer cette procédure.

3.8.2 Compétence du préfet en matière d'abrogation du VLS-TS, d'obligation de quitter le territoire français, d'arrêt de reconduite à la frontière et de placement en rétention administrative

L'article R. 311-3 du CESEDA précise qu'un VLS-TS « **peut être abrogé par le préfet du département où séjourne l'étranger qui en est titulaire, ou par le préfet du département où la situation de cet étranger est contrôlée** ». Le préfet du département où la situation de l'étranger est contrôlée étant compétent pour décider de l'abrogation, il ne semble pas nécessaire de prévoir un cas particulier de compétence selon le lieu d'études ou d'exercice de l'activité pour les étudiants et les scientifiques-chercheurs.

L'article L. 511-1 du CESEDA prévoit les conditions dans lesquelles l'autorité administrative qui refuse la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour peut assortir sa décision

⁴⁷ Rapport de l'IGA n° 13-101/13-125/02, 2014, *Rapport sur les conditions d'un contrôle renforcé du droit au séjour dans le cadre de la mise en œuvre du titre de séjour pluriannuel*.

⁴⁸ Circulaire du 7 octobre 2008, du Ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, relative à l'appréciation du caractère réel et sérieux des études des étudiants étrangers.

d'une obligation de quitter le territoire français. L'article R. 512-1 précise que l'autorité administrative mentionnée à l'article L. 511-1 « **est le préfet de département et, à Paris, le préfet de police** ». Des dispositions identiques identifient l'autorité administrative compétente pour prononcer la décision fixant le pays de renvoi d'un étranger « *devant être d'office reconduit à la frontière* » (article R. 513-1) et pour ordonner le placement en rétention administrative (article R. 551-1). Ces dispositions ne mentionnent pas de critère d'identification du préfet de département territorialement compétent et ne nécessitent donc pas de modification.

3.8.3 Demandeurs régis par des conventions bilatérales

Les conventions bilatérales, notamment l'**accord franco-algérien** du 27 décembre 1968, n'identifient pas précisément l'autorité administrative compétente en matière de délivrance des titres de séjour.

Dans le silence de la convention, le droit commun s'applique. Les modifications proposées en matière de compétence territoriale du préfet de département et de la direction territoriale de l'OFII s'appliqueraient donc aux ressortissants des pays signataires.

3.8.4 Vie familiale des détenteurs de titres portant la mention "étudiant" ou "scientifique-chercheur"

La famille du détenteur d'une carte de séjour portant la mention « étudiant » peut bénéficier du regroupement familial dans le cadre de la procédure de droit commun. Cette procédure étant bien distincte de la procédure de délivrance du titre « étudiant », il n'y a pas lieu d'introduire de modification du critère d'identification de l'autorité administrative compétente.

Le conjoint et les enfants majeurs du détenteur de la carte de séjour portant la mention « scientifique-chercheur » bénéficient de plein droit de la carte de séjour « vie privée et familiale ». Il ne semble pas nécessaire de modifier la compétence territoriale du préfet dans cette matière. L'attribution est en effet de droit et ne nécessite pas d'instruction approfondie exigeant des liens particuliers avec l'université.

3.8.5 Modalités d'inscription

La procédure d'inscription à l'université et dans les établissements publics assimilés est régie par le décret n°71-376 du 13 mai 1971 modifié, relatif à l'inscription des étudiants dans les universités et les établissements publics à caractère scientifique et culturel indépendants des universités.

Elle prévoit notamment la sélection par le candidat étranger de trois universités classées par ordre de préférence lors de la première inscription. Dès la deuxième inscription, les étudiants étrangers suivent la procédure de droit commun.

Ce décret ne nécessite pas de modifications.

4 MODALITES PRATIQUES D'ORGANISATION DES PLATEFORMES DÉLOCALISÉES

La mission a interrogé 22 préfectures par questionnaire (cf. annexe 3)⁴⁹ et a conduit des entretiens avec la préfecture de police et la préfecture du Bas-Rhin. Elle a aussi rencontré le président de la Conférence des présidents des universités, la Conférence des grandes écoles et l'Union nationale des étudiants de France (UNEF).

Les informations collectées la conduisent à dresser un bilan très positif de ces dispositifs et à recommander la prescription des bonnes pratiques identifiées ci-dessous.

4.1 SERVICES OFFERTS ET PUBLIC BÉNÉFICIAIRE

4.1.1 Les services proposés devraient être, dans la mesure du possible, étendus à la remise du titre

Un guichet délocalisé peut proposer cinq types de service :

- l'information ;
- le dépôt de dossier ;
- la prise d'empreintes ;
- la remise du RCS ;
- la remise du titre.

30% des préfectures interrogées proposent l'ensemble de ces prestations sur le site de la plateforme. 65% proposent les quatre premiers services, seul le retrait du titre étant effectué en préfecture. Une seule préfecture propose le dépôt de dossier et la remise du titre, la prise d'empreinte et la délivrance du RCS étant effectuées en préfecture.

Dans tous les cas, l'étudiant ne doit jamais, en principe, effectuer plus d'un passage en préfecture. Lorsque toutes les démarches sont effectuées sur la plateforme, l'étudiant ne se rend à aucun moment en préfecture.

Recommandation n°8 : Dans la mesure du possible, remettre le titre sur la plateforme et non en préfecture.

⁴⁹ Les réponses des préfectures suivantes sont ici prises en compte : Alpes-Maritimes, Bas-Rhin, Bouches-du-Rhône, Essonne, Finistère, Haute-Vienne, Haut-Rhin, Hérault, Ille-et-Vilaine, Isère, Loire-Atlantique, Moselle, Nord, Pyrénées-Orientales, Rhône, Seine-Maritime, Seine-Saint-Denis.

4.1.2 L'association de l'OFII aux plateformes délocalisées doit être systématiquement proposée

L'association de l'OFII au dispositif permet aux ressortissants étrangers d'effectuer toutes les démarches relatives à leur droit au séjour sur le site de la plateforme. Une convention tripartite entre l'établissement d'accueil, la préfecture et l'OFII peut alors être signée, ce qui a été le cas dans environ 20% des départements sollicités.

Recommandation n°9 : Solliciter systématiquement l'association de l'OFII aux plateformes multiservices.

4.1.3 Le public ciblé doit être élargi autant que possible

Plusieurs plateformes accueillent des étudiants relevant d'établissements ou d'universités différentes. C'est notamment le cas de la plateforme de l'école Polytechnique qui offre un site d'accueil unique pour les étudiants étrangers des établissements d'enseignement supérieur du plateau de Saclay. Il s'agit naturellement d'une bonne pratique qui permet de réaliser des économies d'échelle. La plateforme de la Cité internationale universitaire de Paris, tenue par la préfecture de police, pourrait ainsi être ouverte aux étudiants d'établissements situés à proximité.

Il est souhaitable que, comme le font plusieurs préfectures interrogées, les guichets délocalisés puissent traiter non seulement les étrangers détenteurs de titres portant la mention « étudiants » mais aussi les détenteurs de titres portant la mention « scientifique-chercheur » ainsi que leurs familles.

Recommandation n°10 : Accueillir sur une même plateforme, lorsque la carte des implantations universitaires le justifie, les étudiants de plusieurs établissements.

Recommandation n°11 : Accueillir aux guichets délocalisés non seulement les détenteurs de titres "étudiants" mais aussi les détenteurs de titres "scientifiques-chercheurs".

4.2 DES PERFORMANCES ÉLEVÉES SOUS CERTAINES CONDITIONS

4.2.1 La durée d'attente, qui est moindre sur les plateformes qu'en préfecture, est étroitement liée à la mise en place d'un accueil sur rendez-vous

Dans 80% des cas, la durée d'attente sur la plateforme est moindre qu'au guichet de la préfecture. Elle est à peu près égale au délai constaté en préfecture dans les autres cas.

Sur 70% des plateformes, les demandeurs sont accueillis sur rendez-vous. Il s'agit selon les services préfectoraux d'un facteur important de réduction des délais d'attente au guichet (dans 50% des cas où la durée d'attente est égale en préfecture et sur la plateforme, l'accueil ne se fait pas sur rendez-vous).

Bien qu'aucune des préfectures interrogées n'ait fait état d'une telle difficulté, les dispositifs d'accueil sur rendez-vous peuvent conduire à un allongement des délais de convocation. Les préfectures concernées devront donc s'assurer de l'absence de dérive en la matière.

Dans environ 50% des cas, les agents de l'université, vacataires ou non, sont chargés de la prise de rendez-vous, souvent effectuée à un guichet de pré-accueil. Un service de prise de rendez-vous en ligne est plus rarement proposé.

Lorsqu'elle se fait sur place, la prise de rendez-vous est un moment d'échange avec l'étudiant qui facilite par la suite la constitution de dossiers de qualité. Dans la mesure où un pré-accueil est mis en place sur la plateforme, la prise de rendez-vous sur internet ne doit donc pas apparaître comme la solution systématiquement la plus efficace.

Recommandation n°12 : Mettre en place un dispositif de prise de rendez-vous pour le dépôt des dossiers et la remise des RCS aux guichets délocalisés.

4.2.2 Le taux de prise en charge de l'ensemble du flux par la plateforme est considérablement accru lorsque le passage par ce guichet est obligatoire

Le passage par la plateforme est obligatoire, sauf exceptions, pour les étudiants relevant des établissements partenaires dans presque 85% des dispositifs.

Lorsque c'est le cas, la part des dossiers « étudiants » déposés pendant la période d'ouverture et traités par la plateforme est quasiment systématiquement supérieure à 90%. Environ 60% de ces plateformes parviennent à traiter plus de 70% du total du flux annuel.

En revanche, lorsque le passage par la plateforme n'est pas obligatoire, la part du total des dossiers déposés pendant la période qu'elle parvient à traiter ne dépasse pas 50% et chute dans un cas à environ 9%. La part du total du flux traité annuellement ne dépasse pas 25%.

Recommandation n°13 : Rendre obligatoire, sauf exception justifiée, le passage par les plateformes pour les étudiants effectuant leurs études dans les établissements partenaires.

4.2.3 Des actions de communication concertées de l'ensemble des partenaires permettent de canaliser les demandeurs.

Dans la plupart des départements, des actions de communication distinctes sont mises en œuvre par la préfecture et par les établissements partenaires. Dans quelques cas seulement, seuls les établissements ont communiqué sur l'existence de la plateforme.

Le recours à la communication sur les sites internet est généralisé (sites des préfectures, des universités, du CROUS et parfois des municipalités).

Plusieurs bonnes pratiques ont été relevées par la mission :

- la tenue de réunions d'information des associations d'étudiants étrangers à la rentrée ;
- le recours à des radios locales ;
- l'inscription de l'adresse et des horaires d'ouverture de la plateforme sur la liste des pièces constitutives du dossier de demande de renouvellement du titre de séjour ;
- la distribution de prospectus sur le site de l'université.

L'affichage d'informations sur la plateforme dès le début de la file d'attente en préfecture ne semble pas systématique alors qu'il semble indispensable.

Recommandation n°14 : Communiquer largement sur l'existence de la plateforme (site internet, liste des pièces constitutives du dossier, panneaux d'affichage positionnés dès le début de la file d'attente en préfecture, éventuellement réunions avec les associations d'étudiants).

4.3 UN PARTENARIAT EFFICACE QUI PERMET UN RÉEL PARTAGE DES COÛTS ENTRE LES PRÉFECTURES ET LES ÉTABLISSEMENTS

4.3.1 Des moyens humains partagés

Pendant la période d'ouverture de la plateforme, toutes les préfectures, sauf une, affectent au moins un agent sur le site délocalisé. Plusieurs préfectures ont, en outre, recours à des agents vacataires.

A de rares exceptions près, tous les établissements partenaires mobilisent des agents, souvent nombreux, pour appuyer les services préfectoraux.

Dans la grande majorité des cas, le nombre d'agents mobilisés par les établissements d'enseignement sur la plateforme est supérieur au nombre d'agents mobilisés par les préfectures (celles-ci ayant toutefois besoin de moyens importants pour assurer le traitement des dossiers en préfecture). A titre d'exemple, à Strasbourg, l'université prend en charge 3 500h de vacation pendant trois mois, pour un coût total de 50 600€. La préfecture affecte quant à elle un agent à temps plein à la plateforme pour un coût estimé à environ 15 000€. Dans ce cas, **l'université assume plus de 75% des dépenses de personnel directement liées à la mise en place d'un guichet délocalisé. La dépense de personnel de la plateforme par dossier déposé s'élève à 24€** (75 600€ / 2 700 dossiers). Le coût complet du traitement des demandes est cependant supérieur : il intègre les agents permanents en préfecture et trois vacataires recrutés par celle-ci pour les appuyer.

Le personnel pris en charge par les établissements est constitué d'agents permanents ou, plus fréquemment, de vacataires recrutés pendant la période d'inscription. Les missions confiées à ces agents sont diverses et comprennent notamment :

- l'accueil, l'information et l'aide à la constitution des dossiers ;
- la prise de rendez-vous ;
- la saisie dans AGDREF.

Les étudiants étrangers parfois recrutés comme vacataires par les établissements d'enseignement sont familiers de la procédure de renouvellement des titres de séjour. Ils peuvent en outre avoir recours à leur langue maternelle pour informer leurs compatriotes.

Les préfectures, qui assurent la formation du personnel mobilisé par les établissements d'enseignement, sont satisfaites de ces ressources humaines complémentaires. La formation est parfois sanctionnée par un certificat. Une seule préfecture a fait état de difficultés rencontrées avec des vacataires de l'université qui n'ont pas exécuté leur mission de contrôle de la qualité des dossiers avec le sérieux nécessaire.

Les représentants du monde universitaire rencontrés par la mission ont insisté sur l'intérêt majeur de la formation délivrée par la préfecture dans la perspective de l'établissement de relations de confiance entre celle-ci et l'établissement d'enseignement.

Recommandation n°15 : Souligner, auprès des préfectures hésitantes, l'intérêt que représente le partage avec les établissements partenaires du coût des plateformes en termes de moyens humains.

Recommandation n°16 : Accorder le plus grand soin à la formation des vacataires.

4.3.2 Une prise en charge matérielle commune, qui permet souvent d'offrir, dans un cadre sécurisé, des conditions d'accueil et de travail de qualité

Les préfectures assurent le déploiement de postes AGDREF permettant la saisie des dossiers et la prise d'empreintes (toutes les préfectures interrogées, sauf une, ont doté leurs plateformes d'un tel dispositif).

Elles bénéficient des locaux mis à disposition par les établissements d'enseignement ou leurs partenaires (CROUS, municipalité). Les guichets sont, en effet, localisés dans quatre types de site :

- au sein de l'établissement, sur une plateforme multiservices ou non, parfois au sein du service international (environ 50% des cas) ;
- au sein d'un dispositif interuniversitaire sur le campus, notamment du type « maison des étudiants » (environ 15% des cas) ;
- au sein des locaux du CROUS (environ 15% des cas) ;
- dans des locaux mis à disposition temporairement par une administration partenaire, comme la municipalité.

La plupart des préfectures soulignent que ces locaux offrent aux étudiants et au personnel **un plus grand confort que les bâtiments préfectoraux.** Certains incluent ainsi une cafétéria et un espace informatique. **L'ambiance de travail est souvent décrite comme plus sereine.**

La sécurité semble correctement assurée, les services préfectoraux formulant toutefois des appréciations inégales à ce sujet. Certains soulignent la qualité des mesures de sécurité prises par les universités, notamment parce qu'elles stockent dans les mêmes locaux leur propre matériel d'inscription voire une partie des recettes de frais d'inscription. D'autres s'inquiètent de la protection du matériel qu'ils y déposent, notamment des cachets. Aucun incident n'a été porté à la connaissance de la mission. **Un diagnostic de sécurité, suivi des**

éventuelles mesures correctrices nécessaires, semble toutefois un préalable indispensable à la mise en place des guichets délocalisés dans un cadre sécurisé.

Certaines préfectures ont mentionné des difficultés liées à la résolution des problèmes informatiques, plus longue en raison de l'éloignement des services informatiques. D'autres ont fait part des difficultés rencontrées sur le plan logistique pour le rapatriement des dossiers en préfecture. Il ne s'agit manifestement pas d'obstacles insurmontables.

4.4 L'APPRÉCIATION POSITIVE DE L'ENSEMBLE DES ACTEURS PERMET D'ENVISAGER SEREINEMENT LA GÉNÉRALISATION DU DISPOSITIF

De manière générale, les acteurs concernés sont satisfaits de ces mesures :

- la grande majorité des préfectures souligne leur efficacité, la qualité des conditions de travail et d'accueil et l'intérêt d'un rapprochement informel avec les établissements d'enseignement en termes d'échanges d'informations ;
- le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, le président de la Conférence des présidents des universités (CPU) et la Conférence des grandes écoles considèrent qu'elles participent de l'effort d'attractivité de l'enseignement supérieur français et qu'elles doivent être développées ;
- le syndicat étudiant rencontré par la mission est favorable à leur généralisation.

Il n'y a donc pas lieu d'anticiper, en dehors de quelques cas isolés, d'éventuelles réticences locales indépensables en ce qui concerne le développement des guichets délocalisés.

4.5 LORSQUE LE NOMBRE D'ÉTUDIANTS NE JUSTIFIE PAS LE DÉPLOIEMENT D'UNE PLATEFORME, L'ENVOI GROUPE PAR VOIE POSTALE OU UN GUICHET SPÉCIFIQUE EN PRÉFECTURE PEUVENT ÊTRE MIS EN PLACE

4.5.1 La transmission groupée des dossiers par voie postale, suivie d'une convocation au guichet, permet de limiter les délais d'attente.

Les demandes de cartes de séjour temporaires portant la mention « étudiant » peuvent être déposées « *auprès des établissements d'enseignement ayant souscrit à cet effet une convention avec l'Etat* » (article R. 311-1 du CESEDA). Le dossier est alors transmis sans délai à la préfecture en vue de son instruction (article R. 311-7 du CESEDA).

Quatre des préfectures interrogées par questionnaire, ainsi que la préfecture de police, ont mis en place de tels dispositifs. Quatre préfectures sur cinq en dressent un bilan positif.

La procédure est généralement la suivante :

- l'établissement reçoit et vérifie la complétude du dossier ;
- il adresse ensuite le dossier par voie postale à la préfecture ;
- d'éventuels compléments sont sollicités auprès du demandeur ou par l'intermédiaire du référent de l'établissement, par mail, par téléphone ou par voie postale ;

- le demandeur est convoqué en préfecture, généralement sur rendez-vous, pour déposer ses empreintes et recevoir son RCS ;
- le titre est remis au guichet.

En ce qui concerne la remise du titre, deux préfectures sur cinq l'adressent par lettre avec accusé de réception, sans que cette pratique ne soit validée par l'administration centrale ou prescrite par un texte.

Une préfecture dresse un bilan mitigé de ce dispositif et lui préfère le modèle de la plateforme, sur la base de deux considérations :

- la nécessité de compléter de nombreux dossiers fait perdre du temps aux agents ;
- le dossier est ouvert par l'agent instructeur à deux reprises, avant la convocation pour remise du RCS et après la remise du RCS avant la transmission pour validation de la délivrance du titre.

Les quatre autres préfectures sont satisfaites de ce dispositif et ne considèrent pas les difficultés mentionnées plus haut comme des obstacles importants.

Recommandation n°17 : Encourager les préfectures à développer les services d'envoi groupé des demandes par voie postale, en partenariat avec les établissements d'enseignement dont la responsabilité sera d'assurer la complétude des dossiers.

4.5.2 En l'absence de guichet délocalisé, la mise en place d'un guichet spécifique en préfecture est souhaitable

Environ 30% des préfectures interrogées ont mis en place un ou plusieurs guichets spécifiques d'accueil en préfecture, ainsi que des files d'attente dédiées. La plupart ne sont ouverts que pendant la saison haute.

Plusieurs ont mis en place un système d'accueil sur rendez-vous. Sous réserve que les délais de convocation soient raisonnables, cela paraît hautement recommandable compte tenu de la réduction des délais d'attente au guichet ainsi permise.

A Paris, **la préfecture de police a mis en place un centre d'accueil permanent dédié aux étudiants étrangers, situé boulevard Ney**. Il s'agit d'un dispositif unique en France. Depuis son ouverture en 2010, l'accueil des étudiants a été fortement amélioré. Compte tenu de la dispersion des sites universitaires à Paris, il semble souhaitable de préserver ce dispositif.

Recommandation n°18 : En l'absence de guichet délocalisé, mettre en place, en préfecture, un guichet d'accueil sur rendez-vous et une file d'attente dédiés aux étudiants pendant la saison haute.

5 ENJEUX TECHNIQUES LIES À AGDREF

Les modifications réglementaires envisagées nécessiteraient des évolutions du logiciel de traitement des données relatives au séjour des étrangers (AGDREF) et du logiciel utilisé par l'OFII pour la saisie de ses données (IMMI2).

Selon la direction de l'immigration (DIMM) de la direction générale des étrangers en France, service maître d'ouvrage, ces évolutions sont réalisables mais doivent s'intégrer dans le programme de travail déjà chargé du service technique.

A l'heure actuelle, les agents disposant de codes d'accès à AGDREF ne peuvent intervenir que sur des dossiers mentionnant une adresse de résidence dans leur département. L'intérêt même de ce blocage, lié à l'histoire de ce logiciel fondé sur des bases de données départementales, paraît fort limité, chaque agent étant identifié nominativement et toutes les créations et modifications de dossier étant tracées.

Les solutions proposées ci-dessous sont celles qui ont été, à ce stade, identifiées par la DIMM afin de contourner ce blocage.

5.1 UN DISPOSITIF PROVISOIRE SOUS-OPTIMAL POURRAIT ÊTRE MIS EN PLACE À LA RENTRÉE 2014

Selon la DIMM, si la réforme entrerait en vigueur à la rentrée 2014, un dispositif technique provisoire ne nécessitant pas de modifications du logiciel pourrait être mis en place. **Il paraît toutefois peu satisfaisant et présente un risque de dysfonctionnement important.**

Les agents de la préfecture du lieu d'inscription recevraient du directeur d'application des codes d'accès à AGDREF les identifiant comme des agents des départements rattachés au même serveur régional. Ces agents demeureraient nominativement identifiés.

Afin d'éviter que les agents ne soient obligés de se déconnecter et de se reconnecter pour traiter les dossiers d'étudiants de départements différents, tous les étudiants d'un même département pourraient être convoqués le même jour lors de la prise de rendez-vous.

Ce dispositif ne fonctionnerait toutefois qu'à l'intérieur d'une même « région » AGDREF. Il en existe sept. Si aucune solution technique n'est trouvée, l'étudiant résidant à l'extérieur de la « région » devra se rendre à sa préfecture de résidence pour déposer ses empreintes. La préfecture de résidence devra saisir le dossier dans AGDREF mais la décision de délivrance du titre sera prise par la préfecture du lieu d'inscription.

5.2 UN DISPOSITIF SATISFAISANT POURRAIT ÊTRE MIS EN PLACE À LA RENTRÉE 2015

Un dispositif plus performant pourrait à plus long terme être mis en œuvre. Il consisterait à créer, dans chaque département, une commune fictive appelée « étudiants/scientifiques ».

Celle-ci serait sélectionnée dans le champ « commune » de l'adresse de résidence principale, qui détermine le rattachement à la préfecture. L'adresse réelle de l'étudiant serait

entrée dans un champ d'adresse secondaire. Les agents pourraient ainsi créer des dossiers pour des étrangers ne résidant pas dans leur département.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Mr Bayle' in a cursive style.

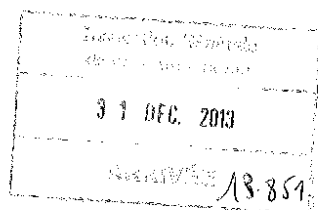
Marc-René Bayle
Inspecteur général de l'administration

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'g Morin' in a cursive style.

Gabriel Morin
Inspecteur de l'administration

ANNEXES

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION



*Le préfet,
Directeur de Cabinet*

Paris, le 30 DEC. 2013

Le directeur de cabinet du ministre

à

Monsieur le chef de service de l'Inspection Générale de l'Administration

Objet : Compétence territoriale du préfet pour l'instruction des demandes de titres de séjour présentées par les étudiants étrangers dans des plateformes d'accueil.

Le président de la République va réunir le Conseil supérieur de l'attractivité le 17 février 2014 et le Gouvernement souhaite annoncer des mesures pour développer l'attractivité du territoire et la simplification des formalités administratives. Le public des étudiants étrangers représente en effet un enjeu important dans le cadre de la mondialisation du savoir et du partage des connaissances.

Dans ce contexte, il a été demandé au ministère de l'intérieur de réfléchir aux mesures à prendre pour développer en 2014 et généraliser en 2015 le dispositif de plateformes multiservices au sein des établissements d'enseignement supérieur, incluant notamment la délivrance et le renouvellement des titres de séjour, mais aussi les bourses, le logement et d'autres formalités.

La réglementation actuelle prévoit que c'est le préfet du département de résidence de l'étranger qui est territorialement compétent pour connaître des demandes de délivrance et de renouvellement des titres de séjour. Or, un certain nombre d'étudiants n'ont pas leur résidence dans le même département que le siège de l'université et certains campus universitaires s'étendent sur plusieurs départements.

L'IGA avait déjà recommandé, dans un rapport consacré à la Préfecture de police, de mettre à l'étude une prise en charge par Paris des étudiants inscrits dans les universités de Paris, nonobstant leur résidence dans d'autres départements.

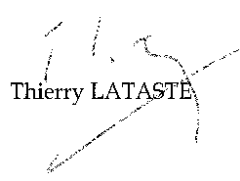
.../...

Afin d'opérer cette modification dans les meilleures conditions, je souhaite que vous réalisiez une mission dont l'objectif sera de mesurer les conséquences et la portée de ce changement procédural ainsi que les modalités de sa mise en œuvre.

Cette mission devra plus particulièrement s'attacher à examiner les points suivants :

- l'analyse du transfert de charge entre préfectures qui sera induit par la modification des flux entre les départements de résidence et les départements des établissements d'enseignement, notamment en Ile-de-France ;
- l'identification des modifications à apporter aux décrets qui fixent les compétences des préfets de département ;
- les modifications à envisager dans l'organisation des bureaux des étrangers des principales préfectures concernées par l'accueil des étudiants étrangers, notamment pendant la période de la rentrée universitaire, avec une présence sur la plate-forme du campus.

Vos conclusions sont attendues pour le 15 mars 2014. Des premiers éléments pourront vous être demandés pour la fin du mois de janvier 2014 sur le principe même de cette mesure afin de savoir si elle peut être annoncée à la réunion du Conseil supérieur de l'attractivité.


Thierry LATASTE

ANNEXE 2 :
SIMULATION DES REPORTS DE CHARGE PAR DÉPARTEMENT EN CAS DE TRANSFERT DE COMPÉTENCE AU PRÉFET DU DÉPARTEMENT
D'INSCRIPTION

Département		Etudiants extracommunautaires par département d'inscription (2012-2013) ⁵⁰	Stock d'étudiants étrangers enregistrés dans AGDREF (12/2012) ⁵¹	% du total national des étudiants extracommunautaires	% du total du stock étudiant AGDREF par département	Evolution en cas de transfert de compétence vers la préfecture de l'université	Nombre d'étudiants transférés
Ain	1	96	285	0,041%	0,174%	-76,32%	-217
Aisne	2	326	382	0,140%	0,233%	-39,99%	-153
Allier	3	128	363	0,055%	0,221%	-75,21%	-273
Alpes-de-Haute-Provence	4	16	24	0,007%	0,015%	-53,12%	-13
Hautes-Alpes	5	16	22	0,007%	0,013%	-48,86%	-11
Alpes-Maritimes	6	4830	4161	2,068%	2,534%	-18,38%	-765
Ardèche	7	4	38	0,002%	0,023%	-92,60%	-35
Ardennes	8	85	71	0,036%	0,043%	-15,82%	-11
Ariège	9	13	20	0,006%	0,012%	-54,30%	-11
Aube	10	930	857	0,398%	0,522%	-23,70%	-203
Aude	11	62	48	0,027%	0,029%	-9,18%	-4
Aveyron	12	82	47	0,035%	0,029%	22,67%	11
Bouches-du-Rhône	13	7639	5481	3,271%	3,338%	-2,00%	-110
Calvados	14	1948	1134	0,834%	0,691%	20,78%	236
Cantal	15	170	115	0,073%	0,070%	3,94%	5
Charente	16	111	145	0,048%	0,088%	-46,17%	-67
Charente-Maritime	17	1120	896	0,480%	0,546%	-12,11%	-108
Cher	18	261	220	0,112%	0,134%	-16,58%	-36

⁵⁰ Ministère de l'enseignement supérieur, Direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP) et Direction générale de la recherche et de l'innovation (D.G.R.I.), Sous-direction du système d'information et des études statistiques

⁵¹ Direction générale des étrangers en France, Direction de l'immigration, AGDREF

Corrèze	19	116	184	0,050%	0,112%	-55,67%	-102
Côte-d'Or	21	2493	1554	1,068%	0,946%	12,80%	199
Côtes-du-Nord	22	172	214	0,074%	0,130%	-43,49%	-93
Creuse	23	5	13	0,002%	0,008%	-72,96%	-9
Dordogne	24	46	63	0,020%	0,038%	-48,66%	-31
Doubs	25	2253	1662	0,965%	1,012%	-4,68%	-78
Drôme	26	189	220	0,081%	0,134%	-39,59%	-87
Eure	27	80	193	0,034%	0,118%	-70,85%	-137
Eure-et-Loir	28	63	181	0,027%	0,110%	-75,53%	-137
Finistère	29	2014	1497	0,862%	0,912%	-5,40%	-81
Gard	30	601	548	0,257%	0,334%	-22,89%	-125
Haute-Garonne	31	10791	5807	4,621%	3,537%	30,66%	1 780
Gers	32	15	41	0,006%	0,025%	-74,28%	-30
Gironde	33	6590	5377	2,822%	3,275%	-13,82%	-743
Hérault	34	8116	5624	3,475%	3,425%	1,47%	83
Ille-et-Vilaine	35	5795	2789	2,482%	1,699%	46,10%	1 286
Indre	36	85	85	0,036%	0,052%	-29,69%	-25
Indre-et-Loire	37	2364	1511	1,012%	0,920%	10,01%	151
Isère	38	6361	3949	2,724%	2,405%	13,26%	524
Jura	39	15	18	0,006%	0,011%	-41,41%	-7
Landes	40	29	46	0,012%	0,028%	-55,67%	-26
Loir-et-Cher	41	197	281	0,084%	0,171%	-50,71%	-142
Loire	42	2360	1393	1,011%	0,848%	19,12%	266
Haute-Loire	43	62	46	0,027%	0,028%	-5,23%	-2
Loire-Atlantique	44	3893	2534	1,667%	1,543%	8,02%	203
Loiret	45	1735	1171	0,743%	0,713%	4,18%	49
Lot	46	43	52	0,018%	0,032%	-41,86%	-22
Lot-et-Garonne	47	70	69	0,030%	0,042%	-28,67%	-20
Lozère	48	36	40	0,015%	0,024%	-36,72%	-15

Maine-et-Loire	49	3003	1784	1,286%	1,086%	18,36%	328
Manche	50	120	210	0,051%	0,128%	-59,82%	-126
Marne	51	2439	2088	1,044%	1,272%	-17,87%	-373
Haute-Marne	52	7	18	0,003%	0,011%	-72,66%	-13
Mayenne	53	64	91	0,027%	0,055%	-50,55%	-46
Meurthe-et-Moselle	54	4011	2664	1,718%	1,622%	5,87%	156
Meuse	55	5	16	0,002%	0,010%	-78,03%	-12
Morbihan	56	707	475	0,303%	0,289%	4,66%	22
Moselle	57	2610	1351	1,118%	0,823%	35,84%	484
Nièvre	58	94	94	0,040%	0,057%	-29,69%	-28
Nord	59	10178	7169	4,358%	4,366%	-0,17%	-13
Oise	60	919	1082	0,394%	0,659%	-40,28%	-436
Orne	61	54	77	0,023%	0,047%	-50,69%	-39
Pas-de-Calais	62	1389	918	0,595%	0,559%	6,39%	59
Puy-de-Dôme	63	4102	2448	1,757%	1,491%	17,82%	436
Pyrénées-Atlantiques	64	1241	818	0,531%	0,498%	6,67%	55
Hautes-Pyrénées	65	193	183	0,083%	0,111%	-25,84%	-47
Pyrénées-Orientales	66	1579	897	0,676%	0,546%	23,77%	213
Bas-Rhin	67	6212	3454	2,660%	2,104%	26,46%	914
Haut-Rhin	68	1057	654	0,453%	0,398%	13,64%	89
Rhône	69	14823	9661	6,348%	5,884%	7,88%	762
Haute-Saône	70	43	46	0,018%	0,028%	-34,27%	-16
Saône-et-Loire	71	213	242	0,091%	0,147%	-38,11%	-92
Sarthe	72	2302	945	0,986%	0,576%	71,28%	674
Savoie	73	722	557	0,309%	0,339%	-8,86%	-49
Haute-Savoie	74	331	349	0,142%	0,213%	-33,31%	-116
Paris	75	42472	26873	18,187%	16,366%	11,13%	2 990
Seine-Maritime	76	5636	4125	2,413%	2,512%	-3,93%	-162
Seine-et-Marne	77	3146	2306	1,347%	1,404%	-4,07%	-94

Yvelines	78	3842	2673	1,645%	1,628%	1,06%	28
Deux-Sèvres	79	78	114	0,033%	0,069%	-51,89%	-59
Somme	80	3095	1612	1,325%	0,982%	35,00%	564
Tarn	81	353	184	0,151%	0,112%	34,89%	64
Tarn-et-Garonne	82	35	53	0,015%	0,032%	-53,57%	-28
Var	83	1049	632	0,449%	0,385%	16,71%	106
Vaucluse	84	683	535	0,292%	0,326%	-10,24%	-55
Vendée	85	50	85	0,021%	0,052%	-58,64%	-50
Vienne	86	3146	1458	1,347%	0,888%	51,72%	754
Haute-Vienne	87	1943	1352	0,832%	0,823%	1,05%	14
Vosges	88	124	151	0,053%	0,092%	-42,26%	-64
Yonne	89	59	113	0,025%	0,069%	-63,29%	-72
Territoire-de-Belfort	90	766	692	0,328%	0,421%	-22,17%	-153
Essonne	91	4507	3504	1,930%	2,134%	-9,56%	-335
Hauts-de-Seine	92	8324	9679	3,565%	5,895%	-39,53%	-3 826
Seine-St-Denis	93	11325	6045	4,850%	3,682%	31,73%	1 918
Val-de-Marne	94	5571	8622	2,386%	5,251%	-54,57%	-4 705
Val-d'Oise	95	2739	3174	1,173%	1,933%	-39,32%	-1 248
Total		233 624	164 198				

ANNEXE 3 :
QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX PRÉFECTURES AYANT MIS EN PLACE DES DISPOSITIFS
SPÉCIFIQUES D'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS POUR L'ACCOMPLISSEMENT DES
DÉMARCHES RELATIVES À LEUR SÉJOUR EN FRANCE

Pour chaque plateforme d'accueil des étudiants délocalisée hors de la préfecture ou des sous-préfectures en 2013, veuillez renseigner le tableau ci-dessous.

Sur quel site la plateforme est-elle installée ?		
Quelle est la date de signature de la convention entre l'établissement d'enseignement et la préfecture ?		
Quelles sont les parties signataires de la convention ?		
Quel est l' environnement de la plateforme ? (<i>entourée d'autres guichets de services publics, au sein du service international etc.</i>)		
Description succincte de l' organisation des services préfectoraux et, le cas échéant, des services de l'établissement qui contribuent au dispositif.		
Période d'ouverture de la plateforme	Date d'ouverture	
	Date de fermeture	
Une plateforme était-elle mise en place les années précédentes ? (<i>si oui, préciser quelles années</i>)		
Quels sont les services offerts par la plateforme en matière de séjour ? (<i>dépôt de dossiers, délivrance de RCS, remise de titres etc.</i>)		
Présence d'un poste informatique AGDREF permettant la prise d'empreintes ?		
L'accueil se fait-il sur rendez-vous ? Si oui, comment la prise de rdv est-elle effectuée ?		
Pour les étudiants de l'établissement, le passage par la plateforme plutôt que par la préfecture est-il obligatoire pendant sa durée d'ouverture ?		
Comment la communication sur l'existence de la plateforme est-elle		

organisée ? Existe-t-il un dispositif d'orientation des étudiants (ex. formulaire d'orientation vers la plateforme lors du premier passage en préfecture ; message d'orientation vers la plateforme sur le site internet de la préfecture, sur le site de prise de rdv etc.)			
La durée d'attente est-elle moindre qu'au guichet du bureau des étrangers en préfecture ou sous-préfecture ? (<i>si possible, mentionner un ordre de grandeur</i>)			
Dans les faits, quel est le nombre de passages en préfecture (ou sous-préfecture) qu'un étudiant qui bénéficie pleinement du service de la plateforme doit effectuer du dépôt de sa demande à la délivrance du titre (inclus) ?			
Jours et horaires d'ouverture			
Estimation du nombre de journées/homme d'agents permanents de la préfecture mobilisées sur toute la période	<i>Exemple : un agent présent 2 demi-journées par semaine pendant 4 semaines = <u>4 journées/homme.</u></i>		
Estimation du nombre de journées/homme de vacataires mobilisées sur toute la période			
Estimation du nombre de journées/homme d'agents de l'établissement d'enseignement mobilisées sur toute la période (en appui aux agents préfectoraux ou seuls pour recueillir les dossiers)			
Nombre de guichets ouverts sur la plateforme			
	Total	CST ⁵²	RCS
Nombre de dossiers de demande déposés sur la plateforme			
Nombre de documents remis sur la plateforme			
Nombre de dossiers déposés <u>en préfecture ou sous-préfecture pendant l'ouverture de la plateforme</u> (hors voie postale)			

⁵² Inclure également, le cas échéant, les CRA et APS.

Nombre de dossiers déposés en préfecture ou sous-préfecture en dehors de la période d'ouverture de la plateforme (hors voie postale)	
Quelle appréciation portez-vous sur le nombre de dossiers traités par agent et par jour sur la plateforme, par rapport aux performances des agents au guichet ?	
Quelle est votre appréciation générale du dispositif (atouts, faiblesses) et quels sont vos souhaits d'évolution ?	

Si la préfecture ou les sous-préfectures ont mis en place un service de traitement des dossiers par voie postale dans le cadre de conventions avec des établissements d'enseignement, veuillez renseigner le tableau ci-dessous :

	2013
Nombre d'établissements avec lesquels une convention prévoit un dispositif de traitement des dossiers par voie postale	
Nombre de dossiers déposés par voie postale	
Description succincte de la procédure (<i>ex. recueil du dossier par l'université, prise d'empreinte et délivrance du RCS en préfecture, retrait du titre en préfecture</i>)	
Quelles sont les responsabilités confiées aux établissements d'enseignement ?	
Comment les dossiers incomplets sont-ils complétés ?	
Le nombre de dossiers incomplets constitue-t-il une limite importante de ce dispositif ?	
Les passages en préfecture se font-ils sur rendez-vous ?	
Existe-t-il une file d'attente ou un guichet spécifiques pour les étudiants dont le dossier est traité par voie postale ?	
Comment le RCS est-il remis ?	
Comment le titre est-il remis ?	
Quelle est votre appréciation du degré de satisfaction de la direction	

de l'établissement ? Des agents de l'établissement directement concernés ? Quels sont les souhaits d'évolution du dispositif formulés par l'établissement?	
Quelle est votre appréciation générale du dispositif (atouts, faiblesses) et quels sont vos souhaits d'évolution ?	

Si la préfecture ou les sous-préfectures ont mis en place un dispositif spécifique d'accueil des étudiants étrangers au guichet (en préfecture ou sous-préfecture), veuillez remplir le tableau ci-dessous :

Quelle est la nature de ce dispositif ? (<i>file spécifique, guichet spécifique, périodes d'ouverture dédiées aux étudiants etc.</i>)	
Quelle est sa période, ses jours et horaires d'ouverture ?	
Combien d'agents mobilise-t-il ?	
Quelle est votre appréciation générale de ce dispositif ?	

ANNEXE 4 :
LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES PAR LA MISSION

MINISTERE DE L'INTERIEUR

Direction générale des étrangers en France (DGEF)

- M. Rudolph D'HAEM, conseiller juridique

Direction de l'immigration

- M. François LUCAS, directeur
- Mme Anne LEBRUN, sous-directrice du séjour et du travail
- Mme Sabine ROUSSELY, adjointe à la sous-directrice du séjour et du travail
- M. Jean-Louis CAMBEDOUZOU, chargé de mission
- M. Abdenour ABDOUN, directeur de l'application AGDREF

Service de la stratégie et des affaires internationales de la DGEF

- Mme Marie-Hélène AMIEL, Service de la stratégie et des affaires internationales, chef du département des statistiques, des études et de la documentation
- M. Philippe LAURAIRE, chargé d'étude, département des statistiques, des études et de la documentation

Direction de la modernisation et de l'action territoriale

- M. Gautier BERANGER, directeur de projet chargé de l'amélioration des conditions d'accueil des étrangers en préfecture

Préfecture de police

- M. Eric MORVAN, secrétaire général pour l'administration

Direction de la police générale de la préfecture de police

- M. Cyrille MAILLET, directeur
- M. David JULLIARD, sous-directeur de l'administration des étrangers
- M. Christophe BESSE, chef du sixième bureau
- Mme DELEUZE, responsable du Centre Ney

Préfecture de la Seine-Saint-Denis

- M. Hugues BESANCENOT, secrétaire général
- M. Cyril ROUGIER, chef du bureau de l'admission au séjour

Préfecture de la région Ile-de-France

- M. Paul-Emmanuel GRIMONPREZ, adjoint au secrétaire général pour les affaires régionales

Préfecture du Bas-Rhin

- M. Stéphane BOUILLON, préfet
- M. Christian RIGUET, secrétaire général

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE

Cabinet de la ministre

- M. Jean-Baptiste PREVOST, conseiller technique

Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle

- M. Jean-Yves DE LONGUEAU, sous-directeur de l'égalité des chances et de la vie étudiante

CONFERENCE DES PRESIDENTS D'UNIVERSITE

- M. Jean-Loup SALZMANN, président
- M. Khaled BOUABDALLAH, président de l'Université de Lyon

CONFERENCE DES GRANDES ECOLES

- M. Jean- François NAVINER, Telecom ParisTech, directeur des relations internationales
- Mme Florence BESNARD, Telecom ParisTech, chargée de la scolarité du programme doctoral
- Mme Caroline NAVON-GROSS, Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives, chef du projet "Accueil international" de l'Université Paris-Saclay
- Mme Séverine CLEMENT, ENSAE ParisTech, chargée de l'accueil des étudiants étrangers

UNION NATIONALE DES ETUDIANTS DE FRANCE

- Mme Laure DELAIR, Vice-présidente de l'Union nationale des étudiants de France

Compétence territoriale du préfet de département pour le traitement des demandes de titres de séjour des étudiants étrangers

Rapport n° : 14020-14004-02

Pendant la période de rentrée universitaire, certaines préfectures mettent en place des guichets délocalisés d'accueil des étudiants étrangers au sein des établissements d'enseignement supérieur. Dans le cadre de sa politique d'amélioration de l'accueil au guichet et d'attractivité des talents étrangers, le ministère de l'intérieur souhaite généraliser ce dispositif.

Or ces guichets délocalisés ne peuvent, aujourd'hui, recevoir les étudiants qui résident hors du département de leur établissement d'enseignement. Le préfet compétent en matière de délivrance des titres de séjour est, en effet, le préfet du lieu de résidence du demandeur. Afin que tous les étudiants puissent être accueillis sur ces plateformes, il est nécessaire de transférer cette compétence au préfet du département du lieu d'études. Une évolution similaire est souhaitable pour la délivrance des titres « scientifiques-chercheurs ».

Les transferts de charge entre préfectures induits par cette réforme seraient absorbables par les services, notamment grâce au partage des coûts avec les établissements d'enseignement et à l'application des bonnes pratiques identifiées par la mission.



Crédit photo : Monkey Business Images - Fotolia

Compétence territoriale du préfet de département pour le traitement des demandes de titres de séjour des étudiants étrangers

Synthèse du rapport

Le ministère de l'intérieur est engagé dans une démarche globale d'amélioration de l'accueil des étrangers par les services préfectoraux. En matière de séjour des étudiants et des scientifiques, celle-ci s'articule avec la politique interministérielle de renforcement de l'attractivité de la France à l'égard des talents étrangers.

Dans ce cadre, le ministère souhaite généraliser, d'ici 2015, les guichets délocalisés des bureaux des étrangers préfectoraux dans les établissements d'enseignement supérieur. Ces guichets permettent d'effectuer, sur le lieu d'études ou à proximité, tout ou partie des formalités relatives au séjour.

Par lettre du 30 décembre 2013, le ministre de l'intérieur a confié à l'inspection générale de l'administration (IGA) la mission d'identifier les modifications réglementaires nécessaires à la réalisation de l'objectif de généralisation des guichets délocalisés et d'examiner la faisabilité de leur mise en œuvre.

La mission confirme que le critère actuel de compétence territoriale du préfet de département constitue un obstacle à la mise en œuvre de guichets délocalisés pouvant accueillir l'ensemble du public ciblé. En effet, la réglementation actuelle attribue la compétence en matière de délivrance des titres de séjour au préfet du département de résidence du demandeur. Les étudiants et doctorants qui ne résident pas dans le département de leur lieu d'études ne peuvent donc être accueillis par les guichets délocalisés.

Il paraît nécessaire d'attribuer la compétence en matière de délivrance des titres de séjour «étudiants» au préfet du département dans lequel l'étudiant «effectue ses études à titre principal». Un critère plus précis, tel que le lieu d'inscription, soulèverait d'importantes difficultés pour les établissements ayant des implantations dans plusieurs départements.

Il conviendrait d'effectuer un transfert de compétence similaire en matière de délivrance des titres de séjour portant la mention « scientifique-chercheur ». Ceux-ci peuvent, en effet, être attribués aux doctorants, qui se situent à la frontière entre le statut d'étudiant et le statut de salarié. L'extension de la mesure à l'ensemble des détenteurs du titre « scientifique-chercheur » est souhaitable dans une logique d'attractivité des talents étrangers et d'identification d'un

interlocuteur unique pour les établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

L'autorisation provisoire de séjour (APS) délivrée aux étudiants étrangers dans le cadre de la procédure dérogatoire de transition vers le statut de salarié devrait aussi être délivrée par le préfet du lieu d'études. La délivrance de ce titre de transition entre deux statuts est en effet fondée sur des critères liés aux études et au projet professionnel et non sur une promesse d'embauche. Il est donc souhaitable qu'elle soit effectuée par le préfet compétent pour la délivrance du titre « étudiant ».

Le cas des doubles demandes, l'une de transition vers le statut de salarié formulée à titre principal et l'autre de renouvellement du titre « étudiant » formulée à titre subsidiaire en forme de garantie, devra faire l'objet d'une procédure formalisée. Les deux demandes seront en effet gérées par deux préfets différents. Il est souhaitable que le demandeur présente un dossier unique comportant les deux demandes au préfet compétent pour la demande formulée à titre principal. En cas de refus, il aura la charge de transmettre le dossier à la préfecture compétente pour statuer sur la demande formulée à titre subsidiaire.

Il paraît indispensable d'appliquer cette réforme du critère de compétence territoriale aux directions territoriales de l'OFII. Celles-ci assument, en effet, la fonction de premier accueil des détenteurs de visas de long séjour valant titre de séjour (VLS-TS) portant la mention « étudiant » ou « scientifique-chercheur » et devraient être associées aux plateformes délocalisées.

Les simulations réalisées par la mission la conduisent à conclure que la réforme du critère de compétence territoriale proposée conduirait à des transferts de charge entre préfectures limités. En Ile-de-France, région qui concentre les principaux enjeux, deux départements connaîtraient une charge accrue : la Seine-Saint-Denis, dont la productivité du bureau des étrangers est déjà élevée, et Paris. L'augmentation du flux annuel de titres de séjour délivrés par ces deux départements (tous titres confondus) serait toutefois inférieure à 2,5% dans les deux cas. Les services paraissent en mesure d'absorber cette augmentation. Ce constat est partagé par le préfet de Seine-Saint-Denis.

La mission a interrogé, par questionnaire ou à l'occasion de visites, les préfectures ayant mis en place des guichets délocalisés en 2013. Les informations collectées conduisent à dresser un bilan très positif de ces plateformes, partagé, dans la plupart des départements, par les établissements d'enseignement et les préfectures. Le président de la Conférence des présidents des universités et les représentants de la Conférence des grandes écoles se sont montrés favorables à la généralisation de ce dispositif.

Ce rapport recommande la mise en place, sur l'ensemble des plateformes, des bonnes pratiques qui ont été identifiées à l'occasion de l'évaluation des dispositifs existants. Il s'agit notamment de l'accueil sur rendez-vous, du caractère obligatoire du passage par la plateforme pour les étudiants des établissements partenaires, du recours à des étudiants vacataires pris en charge en tout ou partie par les établissements partenaires, de la mise en place de formations des vacataires et du personnel permanent des établissements d'enseignement par les préfectures, de la remise du titre sur les plateformes, de l'association systématique de l'OFII au dispositif.

Les guichets délocalisés ne peuvent être mis en place que dans les établissements accueillant un nombre significatif d'étrangers. Lorsque la proximité des implantations le permet, il convient d'élargir l'accès à la plateforme aux établissements proches. A Paris, le maintien du centre d'accueil spécialisé existant devra être préféré à la dispersion des moyens sur un grand nombre de sites. Le guichet délocalisé mis en place par la préfecture de police à la Cité internationale universitaire pourrait être élargi à un plus grand nombre d'étudiants par la voie de nouveaux partenariats, notamment avec des grandes écoles.

Parallèlement à la généralisation des plateformes, les services d'envoi groupé des dossiers par voie postale devraient être encouragés.

Les réformes proposées nécessiteront des évolutions du logiciel AGDREF. Selon le service maître d'ouvrage, un dispositif transitoire, sous-optimal, peut être mis en place pour la rentrée 2014 et un dispositif pérenne à la rentrée 2015.



Inspection générale
de l'administration
15, rue Cambacérès
75008 PARIS

Directeur de la publication :
Marc Abadie
Rédacteur en chef :
Xavier Giguet

© Inspection générale
de l'administration



Les recommandations-clés

1. Introduire une dérogation au principe de compétence territoriale posé à l'article R. 311-10 du CESEDA afin que le titre de séjour portant la mention « étudiant » soit délivré par "le préfet du département dans lequel le demandeur effectue ses études à titre principal".
2. Introduire une dérogation au principe de compétence territoriale posé par l'article R. 311-10 du CESEDA afin que le titre de séjour portant la mention « scientifique-chercheur » soit délivré par "le préfet du département où le demandeur exerce, à titre principal, son activité de recherche ou d'enseignement".
3. Modifier l'article R. 311-35 du CESEDA afin que l'autorisation provisoire de séjour accordée dans le cadre de la procédure dérogatoire de transition du statut d'étudiant vers le statut de salarié soit délivrée par "le préfet qui a délivré la carte de séjour".
4. Modifier l'arrêté du 19 mai 2009 relatif aux formalités effectuées auprès de l'OFII par les détenteurs de VLS-TS afin que la direction territoriale compétente soit celle du département où le demandeur effectue ses études pour les détenteurs de VLS-TS "étudiants" et celle du département où le demandeur exerce son activité pour les détenteurs de VLS TS "scientifiques-chercheurs".
Recommander aux préfetures de solliciter systématiquement l'association de l'OFII aux plateformes multiservices.
5. Rendre obligatoire, sauf exception justifiée, le passage par les plateformes pour les étudiants effectuant leurs études dans les établissements partenaires.

Les auteurs

Marc-René Bayle | Inspecteur général de
l'administration en service extraordinaire

Gabriel Morin | Inspecteur de l'administra-
tion