

RAPPORT AU PARLEMENT

LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE L'IMMIGRATION

TROISIÈME RAPPORT ÉTABLI EN APPLICATION
DE L'ARTICLE L. 111-10 DU CODE DE L'ENTRÉE ET DU SÉJOUR
DES ÉTRANGERS ET DU DROIT D'ASILE

© La Documentation Française

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

ISBN : 978-2-11-006505-6

DF : 5HC03630

www.ladocumentationfrancaise.fr

Paris, 2007

SOMMAIRE

Préface	1	
Synthèse	7	
Chapitre I	La politique de délivrance des visas	15
	Présentation générale	
1 - Introduction		18
2 - Evolution de la demande et de la délivrance en 2005		19
2.1 - Les visas Schengen		
2.2 - Les visas nationaux		
3 - Evolutions au premier semestre 2006		22
3.1 - La demande algérienne		
3.2 - Les visas délivrés aux étudiants		
3.3 - Les autres visas nationaux		
4 - Moyens engagés		25
4.1 - Les personnels chargés de l'activité visas		
4.2 - La commission de recours contre les décisions de refus de visas		
5 - Adaptation des outils et des procédures		26
5.1 - Les visas Schengen		
La biométrie dans les visas (encadré)		27
5.2 - Les visas nationaux		
Les centres pour les études en France (encadré)		28
5.3 - Le renforcement des contrôles		
5.4 - La mise en œuvre de bonnes pratiques		
5.5 - Les délais de traitement de la demande de visa		
5.6 - Les perspectives communautaires		
6 - Coûts		30
CHAPITRE II	L'asile	31
	Présentation générale	
1 - Activité de l'OFPPA et de la CRR		34
1.1 - Evolution de la demande d'asile		
1.2 - La mise en œuvre des réformes récentes		
1.2.1 - Les demandes émanant de ressortissants de pays d'origine sûrs		
1.2.2 - Les procédures prioritaires		
1.2.3 - L'asile à la frontière		
1.2.4 - La création d'une antenne décentralisée de l'OFPPA en Guadeloupe		
1.3 - Traitement de la demande d'asile et admission au statut de réfugié		
1.3.1 - Le traitement de la demande à l'OFPPA		
1.3.2 - Le traitement de la demande à la CRR		
1.3.3 - Les admissions au statut de réfugié		
1.4 - La gestion des réfugiés		
1.4.1 - Nombre d'étrangers placés sous la protection de l'OFPPA		
1.4.2 - Le regroupement familial des réfugiés		
2 - L'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés		41
2.1 - L'accélération du renforcement des capacités d'accueil		
2.2 - L'amélioration du pilotage du dispositif d'accueil		
2.3 - Le remplacement de l'allocation d'insertion par l'allocation temporaire d'attente		
2.4 - Elaboration d'un statut juridique des CADA		
3 - Les perspectives de l'année 2006		46

CHAPITRE III	L'admission au séjour	49
	Avertissement méthodologique	
	Présentation générale	
	Les dix principales nationalités bénéficiaires de premiers titres de séjour, par motif	54
	1 - Les stocks de titres et autorisations de séjour	55
	2 - Délivrance des titres de 1997 à 2005	57
	2.1 - Commentaires généraux	
	2.1.1 - Les ressortissants étrangers relevant du droit communautaire	
	2.1.2 - Les ressortissants étrangers relevant des accords bilatéraux de circulation liant la France aux pays du Maghreb et aux pays d'Afrique francophone subsaharienne	
	2.1.3 - Autres ressortissants étrangers	
	2.2 - Statistiques	
	2.2.1 - Présentation générale	
	2.2.2 - Evolution selon le motif de la délivrance	
	3 - L'immigration familiale	68
	Les flux relatifs à l'immigration familiale (encadré)	68
	3.1 - Synthèse sur l'immigration familiale	
	3.2 - Les familles de Français	
	3.3 - Les membres de famille (regroupement familial)	
	Analyse des dossiers de regroupement selon l'année d'entrée en France des demandeurs (encadré)	72
	3.4 - Les liens personnels et familiaux	
	3.5 - Immigration familiale et lutte contre la fraude au mariage, à la nationalité et à l'état civil	
	3.5.1 - La loi n°2006-1376 du 14 novembre 2006 relative au contrôle de la validité des mariages	
	3.5.2 - La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.	
CHAPITRE IV	L'intégration	77
	Présentation générale	
	1 - Le contrat d'accueil et d'intégration (CAI)	79
	1.1 - Un objectif majeur : l'intégration républicaine dans la société française	
	1.2 - Bilan du contrat d'accueil et d'intégration	
	2 - la politique d'intégration	86
	2.1 - La mobilisation des acteurs et des moyens : le rôle du comité interministériel à l'intégration (CII)	
	2.2 - Le comité interministériel à l'intégration (CII) du 24 avril 2006	
	2.3 - Le pilotage de la politique d'intégration sur le terrain	
	2.4 - Le rôle du Fonds d'action et de soutien à l'intégration et à la lutte contre les discriminations (FASILD)	
	2.5 - Du FASILD à l'ANCSEC	
	3 - Une politique au service de l'intégration : l'insertion professionnelle	91
	3.1 - L'action pour l'insertion professionnelle des immigrés	
	3.2 - Les actions en faveur d'une plus grande diversité dans le recrutement des entreprises	
	4 - La lutte contre les discriminations, facteur d'intégration	94
	4.1 - Agir sur la société française pour assurer une véritable égalité des chances	
	4.2 - La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)	
CHAPITRE V	Codéveloppement, aides au retour et à la réinsertion	97
	1 - Le codéveloppement	98
	1.1 - Présentation du codéveloppement	
	1.1.1 - La typologie des actions de codéveloppement	
	1.1.2 - Le champ géographique du codéveloppement	
	1.2 - Les expériences de codéveloppement	
	1.2.1 - Le codéveloppement au Mali	
	1.2.2 - Le codéveloppement au Maroc	
	1.2.3 - Le codéveloppement au Sénégal	

2 - Les aides au retour	104
2.1 - Aide au retour volontaire (ARV) destinée aux étrangers en situation irrégulière	
2.2 - Les autres dispositifs d'aide au retour	
2.3 - Les dispositifs d'aide au retour spécifiques visant des groupes cibles vulnérables	
2.3.1 - Les mineurs	
2.3.2 - Les Bulgares victimes des réseaux de prostitution et de traite des êtres humains	
2.4 - L'aide publique à la réinsertion (décret 84-310 du 27 avril 1984 modifié par le décret 87-844 du 16 octobre 1987)	
2.5 - Les programmes de réinsertion co-financés par l'Union européenne (programme "FER")	

CHAPITRE VI L'immigration irrégulière 111

Présentation générale

1 - L'entrée irrégulière sur le territoire	115
1.1 - Les indicateurs permettant d'évaluer l'importance de la pression migratoire aux frontières	
1.1.1 - Indicateur n° 1 - les placements en zone d'attente	
1.1.2 - Indicateur n° 2 - les refoulements à la frontière : refus d'admission sur le territoire et réadmissions	
1.1.3 - Indicateur n° 3 : les demandes d'asile à la frontière	
1.2 - Le contrôle des flux migratoires	
1.2.1 - Le contrôle aux frontières	
1.2.2 - La lutte contre les filières d'immigration	
1.2.3 - Commentaires et perspectives	
2 - Le séjour irrégulier sur le territoire	124
2.1 - Les indicateurs permettant d'évaluer le nombre de séjours irréguliers	
2.1.1 - Indicateur n° 1 : nombre de déboutés du droit d'asile	
2.1.2 - Indicateur n° 2 : nombre de délivrances de titres aux étrangers déclarant être entrés de manière irrégulière sur le territoire	
2.1.3 - Indicateur n° 3 : nombre d'interpellations et d'infractions à la législation sur les étrangers	
2.1.4 - Indicateur n° 4 : nombre de placements en centre de rétention administrative	
2.1.5 - Indicateur n° 5 : nombre de mesures d'éloignement non exécutées	
2.1.6 - Indicateur n° 6 : nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'Etat	
2.1.7 - Commentaires	
2.2 - L'éloignement des étrangers en situation irrégulière	
2.2.1 - Typologie de l'éloignement	
2.2.2 - L'éloignement du territoire métropolitain en 2005	
2.2.3 - Les avancées et les difficultés rencontrées	
2.2.4 - Des perspectives encourageantes pour 2006	
2.3 - La lutte contre le travail illégal intéressant les étrangers	
2.3.1 - Le renforcement de l'encadrement juridique	
2.3.2 - La mobilisation à l'échelon central	
2.3.3 - L'action répressive	
2.3.4 - Une action spécifique : les opérations conjointes	
2.3.5 - Des marges de progression encore substantielles	

CHAPITRE VII L'outre-mer 145

Présentation générale

1 - Les dispositions applicables	148
2 - La situation migratoire	149
2.1 - L'immigration à Mayotte, en Guyane et en Guadeloupe	
2.1.1 - L'immigration à Mayotte	
2.1.2 - L'immigration en Guyane	
2.1.3 - L'immigration en Guadeloupe	
2.2 - L'immigration en Martinique et à Réunion	
2.2.1 - L'immigration en Martinique	
2.2.2 - L'immigration à La Réunion	
2.3 - L'immigration à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna	
2.3.1 - L'immigration à Saint-Pierre-et-Miquelon	
2.3.2 - L'immigration en Nouvelle-Calédonie	
2.3.3 - L'immigration en Polynésie française	
2.3.4 - L'immigration dans les îles Wallis et Futuna	

PRÉFACE

Le rapport au Parlement sur les orientations de la politique de l'immigration s'impose en 2006, pour la troisième année, comme un outil de pilotage essentiel de la politique d'immigration française. L'objectif était de fournir au gouvernement un tableau de bord de l'évolution des réalités de l'immigration en France, mais aussi de fournir aux citoyens un maximum de données fiables et objectives pour éclairer le débat démocratique sur ce grand sujet de société.

Les outils statistiques du ministère de l'intérieur concernant les étrangers en France, fondés en partie sur le nombre de titres de séjour délivrés, servent de base à la majeure partie des travaux et analyses du présent rapport, qui inclut aussi des données en provenance d'autres administrations (ministère des affaires étrangères, ministère de l'emploi et de la cohésion sociale, OFPRA...). La cohérence des données statistiques du présent rapport avec celles de l'Observatoire des statistiques de l'immigration et de l'intégration, placé auprès du Haut conseil à l'intégration a également été vérifiée.

Aujourd'hui, le rapport sur les orientations de la politique de l'immigration se présente comme un ouvrage clair, global, synthétique et accessible aux non-spécialistes.

2006 est une année de transition, marquée par l'impact des grandes réformes de 2003 sur l'asile et la lutte contre l'immigration clandestine et par l'adoption de la loi du 24 juillet 2006 qui refonde les équilibres du système français d'immigration, mais dont les effets en termes de volume des flux migratoires demeurent difficiles à quantifier avec précision, ce qui rend prématuré, à ce stade, tout effort sérieux de projection statistique.

POURQUOI LA MISE AU POINT D'UN OUTIL DE PILOTAGE FIABLE ÉTAIT-ELLE LE PRÉALABLE À TOUT PROGRÈS EN MATIÈRE DE POLITIQUE DE L'IMMIGRATION ?

Nous le savons, les difficultés ne proviennent pas de l'immigration en soi, mais du fait que la France a manqué pendant trop longtemps d'une vision stratégique de sa politique d'immigration et de la volonté politique de la traduire dans les faits.

Pendant plusieurs décennies, la France a reçu des centaines de milliers de migrants chaque année sans se préoccuper suffisamment de leur insertion par le travail, le logement, l'éducation. Après les restrictions décidées à l'immigration de travail en 1974, les flux se sont poursuivis au même rythme mais dans le cadre du regroupement familial, de l'asile, de l'immigration irrégulière et des régularisations.

Les politiques de régularisations massives décidées en 1981, 1991 et 1997 ont entraîné un appel d'air profond et durable. En quelques années, les flux se sont accrus dans des proportions considérables. Ainsi, la régularisation de 80 000 irréguliers en 1997 a eu un effet d'appel quantifiable : le nombre de demandeurs d'asile a quadruplé en cinq ans, passant de 20 000 en 1997 à 82 000 en 2002. Le nombre de migrants réguliers – premiers titres de séjour délivrés – est quant à lui passé de 150 000 en 1997 à plus de 200 000 en 2003.

Or, la France n'a pas les moyens d'accueillir tous ceux qui souhaitent s'y établir pour améliorer leurs conditions de vie. Le manque de logements et leur coût élevé, le maintien, malgré sa diminution récente, d'un niveau de chômage excessif, surtout pour les étrangers (le taux de chômage moyen des étrangers en France se situe à 20% et atteint même 30 à 40% pour les ressortissants de certains pays) sont autant d'obstacles à une immigration massive.

Le résultat du décalage entre les flux et les capacités d'accueil, sur plusieurs décennies, en l'absence d'une politique d'accueil et d'intégration adaptée à la situation, a été la ghettoïsation des populations migrantes, la constitution de 700 "cités sensibles" marquées par l'exclusion, le chômage massif des étrangers, l'essor de l'habitat en squat et taudis insalubres –une cinquantaine d'étrangers sont morts dans des incendies d'hôtels ou de meublés en 2005– et le développement de certaines formes de délinquance.

La Cour des Comptes l'a rappelé dans son récent rapport de novembre 2004 sur l'accueil des migrants : "La situation d'une bonne partie des populations issues de l'immigration(...) est à l'origine directe ou indirecte de tensions sociales ou ethniques graves, lourdes de menaces pour l'avenir."

EN QUATRE ANS ET DEMI, UN TRAVAIL CONSIDÉRABLE DE REMISE EN ORDRE A ÉTÉ ACCOMPLI.

La fermeture du hangar de Sangatte a illustré, dès la fin de l'année 2002, le changement de politique. 2 000 à 3 000 migrants s'entassaient, dans des conditions indignes avec l'espoir de passer en Grande-Bretagne, dans ce camp improvisé en 1999. Le site a été fermé en décembre 2002. Les chiffres de l'immigration irrégulière dans le Calais ont été divisés par 20 ou 30 en quatre ans (une centaine de personnes présentes chaque jour désormais).

C'est dans le domaine de l'asile que le redressement opéré a été le plus spectaculaire, à la suite de la réforme de la procédure d'asile par la loi du 10 décembre 2003.

L'ouverture du droit d'asile entre 1997 et 2002 –à contre-courant de la politique de tous nos partenaires européens – avait entraîné une explosion du nombre des demandes d'asile en France, multipliées par quatre en cinq ans. En quelques années, le gouvernement a considérablement assaini la situation en réduisant les délais d'examen, en simplifiant le dispositif, en réformant le système d'hébergement des demandeurs, en luttant contre les abus et la fraude. Grâce à ces mesures, le nombre total de nouveaux demandeurs d'asile diminue fortement, rejoignant celui de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne: 82 000 en 2002 et 2003, 65 000 en 2004, 60 000 en 2005, environ 30 000 en 2006. Cette diminution du nombre de demandes n'est pas un effet de la baisse du taux d'octroi de l'asile, qui reste stable voire augmente légèrement, mais de la diminution de la durée des procédures et de l'amélioration du suivi de la situation des demandeurs.

Le renforcement de la lutte contre l'immigration irrégulière s'est imposé comme la priorité absolue du gouvernement en parallèle à la réforme de l'asile. Tel était l'objectif majeur de la loi du 26 novembre 2003.

En trois ans, les reconduites à la frontière d'étrangers en situation irrégulière ont doublé, passant de 10 000 en 2002 à 20 000 en 2005. L'allongement de la durée maximale de la rétention administrative de 12 à 32 jours explique pour l'essentiel ce progrès. Un vaste programme de construction de centres de rétention administrative et les objectifs chiffrés assignés aux préfets, ont également permis d'obtenir ce résultat. De même, une action diplomatique adaptée a permis d'accroître sensiblement le taux de délivrance des laissez-passer consulaires nécessaires à l'exécution des reconduites à la frontière.

Un effort considérable de renforcement de la lutte contre l'immigration illégale a été accompli outre-mer, particulièrement touché par ce phénomène, notamment Mayotte, la Guadeloupe et la Guyane. En 2006, à la suite d'instructions de grande fermeté données aux préfets et du renforcement des moyens matériels à leur disposition, le nombre de reconduites à la frontière depuis ces territoires, aux alentours de 25 000, devrait atteindre voire dépasser celui des mesures exécutées depuis la métropole. Dans le même

temps, l'ouverture d'une antenne de l'OFPRA en Guadeloupe a mis fin à l'afflux des demandeurs d'asile dans ce département. Enfin, la loi du 26 juillet 2006 a prévu plusieurs adaptations destinées à faciliter le contrôle des flux migratoires dans les départements et collectivités les plus exposés.

La prise d'empreinte systématique des demandeurs de visas de court séjour, destinée à permettre l'identification des clandestins, doit permettre d'améliorer encore l'efficacité des reconduites à la frontière. 25 consulats auront été équipés fin 2006 pour la délivrance de visas biométriques, et la totalité d'entre eux en 2008.

Le gouvernement a donné, au début de l'année 2005, une impulsion nouvelle à la lutte contre les employeurs d'étrangers en situation irrégulière et les filières qui alimentent le marché du travail clandestin. Les services de police et de gendarmerie, en liaison avec les autorités judiciaires, se sont mobilisés sur la répression de cette forme d'esclavagisme des temps modernes. Les arrestations de passeurs se sont fortement accrues en trois ans : de 1 400 en 2003 à plus de 3 000 en 2006. De même, la répression contre les employeurs de clandestins s'est fortement intensifiée: 1 300 arrestations en 2003, plus de 2 000 en 2006.

Le renforcement et le développement de l'aide au retour ont été une autre priorité du gouvernement qui a profondément amélioré le dispositif existant. Grâce aux nouvelles règles entrées en vigueur le 1er septembre 2005, le nombre de bénéficiaires de l'aide au retour volontaire a doublé en un an, atteignant 2 000 en 2006.

Mais au-delà de la politique d'asile et de la lutte contre l'immigration clandestine, ces dernières années ont donné lieu à une ferme volonté de refondation de la politique française de l'immigration. Deux principes ont guidé l'action du gouvernement :

- Le rejet des deux solutions extrêmes: "immigration zéro", comme ouverture générale des frontières, aussi irréalistes et dangereuses l'une que l'autre;
- La maîtrise du flux d'immigration pour tenir compte des capacités d'accueil de notre pays.

Les lois du 26 novembre 2003 et 24 juillet 2006 ont contribué à la mise en place de cette nouvelle politique, autour de quelques objectifs phares.

Le regroupement familial a été réformé dans le respect des textes européens et des engagements internationaux de la France. Un étranger en France voulant faire venir sa famille devra satisfaire à trois conditions fondamentales:

- Respecter les principes fondamentaux de la République
- Être en mesure de subvenir aux besoins de sa famille par les seules ressources de son travail (et non les prestations sociales)
- Disposer d'un logement réellement adapté à la taille de sa famille

Les conditions légales de régularisation des personnes résidant irrégulièrement en France ont été revues afin de limiter l'effet d'appel et l'encouragement à la clandestinité. Les nouvelles dispositions permettront à l'administration de continuer à respecter la vie privée et familiale des personnes résidant en France, ainsi que l'exige la Convention européenne des droits de l'homme, sans pour autant inciter, par leur formulation, au détournement de la loi comme moyen d'acquérir des droits.

La création de la carte de séjour "compétences et talents" témoigne de la volonté de favoriser la venue temporaire d'étrangers dont la présence est utile aux intérêts de la France et de leur pays d'origine. De

même, les conditions d'admission au séjour des étudiants étrangers et des travailleurs saisonniers ont été améliorées afin de leur garantir un meilleur accueil en contrepartie du strict respect de leurs obligations.

Une véritable obligation d'intégration est instituée pour les migrants qui envisagent un séjour durable en France. Ainsi, la signature du "contrat d'accueil et d'intégration" est rendue obligatoire. Ce contrat comporte l'obligation d'apprendre le français et de s'informer sur les principes fondamentaux de la République. Le respect de cet engagement est une condition à l'accès au droit à la résidence permanente en France.

Le retour à la rigueur dans la gestion de la politique de l'immigration a permis d'obtenir des premiers résultats, avant même l'entrée en vigueur de la loi du 24 juillet. Les statistiques de la délivrance des premiers titres de séjour sont en effet stabilisées voire en baisse légère après une période de forte augmentation : 160 000 en 2000, 191 500 en 2002, 201 500 en 2003, 200 000 en 2004, 195 000 en 2005.

En outre, un rééquilibrage des flux migratoires est en cours, conformément à l'engagement politique du gouvernement. Les flux d'immigration familiale sont en baisse alors que l'immigration de travail, dont le niveau était extrêmement bas, progresse légèrement. La stabilisation à un niveau élevé du nombre d'étudiants accueillis (plus de 60 000 visas étudiants en 2005), correspond à la réorganisation du système d'accueil des étudiants étrangers et à la mise en place des centres d'études en France auprès des ambassades, qui ont pour mission d'assister les étudiants dans leur choix d'orientation et d'aider les établissements et les consuls de France à exercer leur pouvoir d'appréciation respectif.

L'amélioration des conditions de circulation, de mobilité des personnes, en particulier pour des raisons professionnelles, constitue une autre priorité de la politique migratoire du gouvernement. Le renforcement des liaisons et de la fluidité des communications, pour des raisons commerciales, scientifiques, technologiques ou artistiques, est dans l'intérêt évident du pays d'origine comme du pays de destination. Les visas de circulation (permettant plusieurs allers-retours) passent ainsi de 10 % du total des visas Schengen délivrés en 2001 à près de 14 % en 2005.

BEAUCOUP DE TRAVAIL CEPENDANT RESTE À FAIRE.

De 2002 à 2006, l'effort a principalement porté sur le niveau national. Or, la gestion de l'immigration se joue aussi à l'échelle européenne et internationale. Trois grands chantiers devront s'ouvrir ou s'accélérer dans les mois à venir, pour promouvoir à l'échelle de l'Europe et dans le cadre des relations internationales, une politique de l'immigration maîtrisée et concertée avec les pays d'origine.

1. La France proposera à ses partenaires de s'engager dans la négociation et l'adoption d'un pacte sur l'immigration comportant les grands principes d'une politique commune que les États membres s'engageront formellement à respecter dans un objectif d'harmonie, de solidarité et d'unité des politiques:

- Renoncer pour l'avenir à toute mesure de régularisation collective ;
- Assurer à l'Europe une frontière commune efficace et fiable;
- Poursuivre la progression vers des règles communes d'asile et de regroupement familial;
- Renforcer la coordination pour l'éloignement des étrangers en situation irrégulière et l'expulsion des étrangers délinquants ;
- Encourager la mobilité des professionnels en évitant la "fuite des cerveaux".

Une première esquisse de ce Pacte vient d'être adoptée par les ministres de l'intérieur du "G6" à l'initiative de la France.

2. Le second objectif est celui d'une généralisation des accords de gestion concertée des flux migratoires avec les pays d'origine : l'immigration doit être régulée, organisée, choisie dans le cadre du dialogue avec les pays sources, se développer à travers un partenariat entre les Etats. L'accord de gestion concertée des flux migratoires du 23 septembre 2006, signé par les ministres de l'intérieur français et sénégalais, témoigne de cette démarche. Il instaure un observatoire bilatéral des flux migratoires; prévoit une concertation sur le volume des flux, des modalités spécifiques d'accueil en France des étudiants et travailleurs sénégalais; encourage la mobilité, la circulation entre les deux pays dans leur intérêt commun; donne une impulsion nouvelle à la politique d'aide au développement en l'orientant vers les créations d'emploi qui permettront à de jeunes Sénégalais de trouver un emploi sur place. Les deux pays s'engagent à reprendre leurs citoyens en situation irrégulière sur le territoire de leur partenaire et coopèrent étroitement dans la maîtrise des frontières du Sénégal.

3. Le troisième est celui de la mise en œuvre d'une grande politique de co-développement. La loi du 24 juillet 2006, en créant un "compte épargne codéveloppement", avec des avantages fiscaux pour les migrants qui investissent dans leur pays, y contribue. Il s'agit de mobiliser le dynamisme, la compétence, l'épargne des migrants en France, dans l'intérêt du développement de leur pays. L'ambition est de faire du codéveloppement un levier essentiel du développement des pays sources de l'immigration, complémentaire à la politique traditionnelle de coopération. L'autre axe de cette politique consistera à généraliser la politique d'aide aux micro-projets en faveur des migrants de retour dans leur pays, à l'instar de l'expérience très positive engagée au Mali (300 projets ont abouti en 2003-2005 et permis de nombreux recrutements). A terme, seul le développement des pays aujourd'hui démunis permettra de restaurer la confiance de leur jeunesse, de lui fournir des emplois et des raisons de croire en l'avenir, donc de stabiliser les mouvements migratoires.

SYNTHÈSE

Ce rapport a été adopté le 5 décembre 2006 par le comité interministériel de contrôle de l'immigration.

Ce comité, présidé par le Premier ministre ou, par délégation, par le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a été créé par le décret n° 2005-544 du 26 mai 2005 (J.O. du 27 mai 2005).

Aux termes de l'article 1^{er} de ce décret, le comité, qui comprend, outre le Premier ministre, huit ministres (intérieur, affaires sociales, défense, justice, affaires étrangères, éducation nationale, économie et finances, outre-mer), fixe les orientations de la politique gouvernementale en matière de contrôle des flux migratoires et adopte chaque année le rapport au Parlement sur les orientations pluriannuelles de la politique gouvernementale en matière d'immigration, mentionné à l'article L. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Depuis sa création, le comité interministériel de contrôle de l'immigration s'est réuni à cinq reprises, les 10 juin, 27 juillet et 29 novembre 2005 et les 9 février et 5 décembre 2006.

En application de l'article 2 de ce même décret, ce rapport est le fruit d'un travail collectif mené par les différents ministères intéressés, directement ou non, au contrôle des flux migratoires, sous l'égide du secrétaire général du comité interministériel de contrôle de l'immigration et en étroite liaison avec l'observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration, placé auprès du Haut conseil à l'intégration.

Figurent, annexés à ce rapport : le décret n° 2005-544 du 26 mai 2005, instituant un comité interministériel de contrôle de l'immigration, le décret du 9 juin 2005 portant nomination de son secrétaire général, la liste des contributeurs au présent rapport, l'organigramme du secrétariat général, ainsi que, comme le prévoit l'article L. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, les observations de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, du Haut Conseil à l'intégration, de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations et de la Commission nationale de contrôle des centres et locaux de rétention et des zones d'attente.

L'ensemble des données statistiques relatives à l'année 2005 et aux trois premiers trimestres de 2006 montre que ces deux années sont caractérisées par l'amorce d'une véritable diminution de certains flux migratoires au premier rang desquels l'asile mais aussi, et dans une moindre mesure, le regroupement familial. En revanche, la stabilité prévaut pour d'autres aspects du contrôle de l'immigration et notamment la délivrance des visas. Enfin, le nombre d'étrangers qui quittent notre territoire en exécution d'une mesure d'éloignement ou dans le cadre d'un programme d'aide au retour est en progression sensible.

> 1 - La délivrance des visas (chapitre I) est marquée en effet par une grande stabilité. Au total le nombre de visas délivrés en 2005 par la France s'est élevé à 2 053 378 contre 2 059 460 en 2004 et 2 024 179 en 2003. Cette stabilité vaut également pour la délivrance des visas de court séjour, dont le nombre est passé de 1 895 831 en 2004 à 1 896 219 en 2005. Cette stabilité se vérifie enfin au premier semestre 2006 puisque le nombre total de visas délivrés s'est élevé à 1 003 378, en progression de 0,2 % sur la période correspondante de 2005 (1 001 467).

S'agissant des visas Schengen, l'évolution la plus notable est l'augmentation de la part des visas de circulation, qui, en 2001, représentaient 9,85 % du total des visas Schengen effectivement délivrés par la France et qui en ont représenté 13,24 % en 2005. Cette évolution est conforme aux orientations que le Président de la République avait fixées lors du 23^{ème} Sommet Afrique-France qui s'est tenu à Bamako à la fin de l'année 2005.

Pour faire échec à l'attitude de certains étrangers qui se maintiennent irrégulièrement en France au-delà de la durée de validité de leur visa, et pour déterminer sans difficulté la nationalité des étrangers interpellés sur notre territoire en situation irrégulière, le gouvernement a choisi d'expérimenter le système des visas biométriques comportant un relevé systématique de la photographie et des empreintes digitales des demandeurs d'un visa de court séjour. Après une première expérience probante en 2005 dans 5 consulats (Annaba en Algérie, Bamako au Mali, Colombo au Sri-Lanka, Minsk en Biélorussie et San Francisco aux Etats-Unis), le déploiement de la biométrie dans les visas a été étendu le 14 novembre 2006 à 12 postes consulaires (Tbilissi en Géorgie, Chisinau en Moldavie, Nouakchott en Mauritanie, Islamabad au Pakistan, Rabat, Marrakech et Casablanca au Maroc, Bombay en Inde, Yaoundé et Douala au Cameroun, Cotonou au Bénin et Le Caire en Egypte). Une nouvelle extension portant sur 8 postes consulaires aura lieu avant la fin de l'année 2006 (Lomé au Togo, Niamey au Niger, Ouagadougou au Burkina-Faso, Moroni aux Comores, Lagos au Nigeria et Agadir, Fès et Tanger au Maroc). Au total, ce sont 25 ambassades ou postes consulaires qui ont été mis en mesure de délivrer des visas biométriques en 2007. Au Maroc, ce sont l'ensemble des postes consulaires qui seront équipés à la fin 2006 et l'objectif du gouvernement est d'augmenter le nombre des pays dans lesquels tous les visas délivrés par la France le sont selon la technique biométrique.

Dans le même temps, la France s'est engagée dans des expériences de coopération avec les sept autres pays qui procèdent eux aussi à la délivrance de visas biométriques (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Portugal, Luxembourg et Royaume-Uni), expériences encouragées par la Commission européenne. Le développement de la future base de données informatisée en matière de visas (VIS) dont l'Union européenne a décidé de se doter et à laquelle le système français de visas biométriques a vocation, le moment venu, à s'intégrer, a, quant à lui, pris du retard.

Le 5 décembre 2006, le comité interministériel de contrôle de l'immigration a décidé de généraliser le système des visas biométriques à l'ensemble des postes consulaires. Cette décision comporte une première étape en 2007 avec l'équipement d'une quarantaine de consulats supplémentaires. Parallèlement, le comité interministériel de contrôle de l'immigration a approuvé un plan d'équipement des services de contrôle (police, gendarmerie et douanes) qui porte sur les années 2007 et 2008 et qui permettra à ces services de s'assurer de l'identité d'un étranger aussi bien lors du franchissement de nos frontières qu'à l'intérieur du territoire national lors d'une interpellation.

La généralisation des visas biométriques a conduit en revanche le gouvernement à ne pas donner suite à l'expérience qui avait consisté, dans quelques consulats, à obliger les titulaires d'un visa de court séjour à se représenter au poste leur ayant délivré le visa pour faire la preuve de leur retour à l'expiration de la validité de ce visa. Le gouvernement a choisi en effet de généraliser les contrôles à la sortie pour les titulaires d'un visa biométrique.

> 2 - En 2005 et en 2006, la **demande d'asile** (chapitre II) a enregistré un reflux significatif et qui tend à s'accélérer.

Au total, avec les mineurs accompagnants, le nombre de demandes reçues par l'OFPRA s'est élevé à 59 221 en 2005 contre 65 614 en 2004, **soit une diminution de 9,7 %**, et 61 993 en 2003, soit une diminution de 4,4 %. Cette évolution d'ensemble continue à masquer cependant une diminution des premières demandes et une poursuite de l'augmentation des demandes de réexamen mais à un rythme, il est vrai, moins rapide qu'au cours des années précédentes.

La diminution de la demande d'asile s'est accélérée en 2006 : sur les 10 premiers mois de cette année, le nombre total, avec les mineurs accompagnants, de demandes reçues par l'OFPRA s'est élevé à 33 101 contre 50 784 pour la même période de 2005 soit un recul de 34,8 %. Il est intéressant de relever qu'au cours des 10 premiers mois de 2006, le nombre total des demandes de réexamen s'est établi à 7 358, en recul de 6,3 % par rapport au nombre de demandes de réexamen sur les 10 premiers mois de 2005.

Après 7 ans d'augmentation continue de la demande d'asile, de 1997 à 2004, l'inversion de tendance amorcée en 2005 est clairement confirmée par les premières estimations disponibles pour 2006. La réforme de l'asile décidée à la fin de l'année 2003, et marquée notamment par la suppression de la procédure de

l'asile territorial au titre de laquelle 28 000 demandes avaient été enregistrées en 2003, a donc porté ses fruits. Le mouvement de baisse de la demande d'asile conventionnel a été accéléré par un ensemble de décisions prises par le gouvernement lors des réunions du comité interministériel de contrôle de l'immigration des 27 juillet et 29 novembre 2005 et du 9 février 2006 :

- réforme du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile, les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) étant désormais exclusivement réservés aux demandeurs d'asile dont la demande est en cours d'instruction (article 95 de la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration)
- remplacement de l'allocation d'insertion jusqu'alors versée aux demandeurs d'asile par une allocation temporaire d'attente dont le bénéfice est refusé aux demandeurs d'asile ayant décliné une proposition d'hébergement en CADA (article L. 351-9 du code du travail)
- création en Guadeloupe au début de 2006 d'une antenne de l'OFPRA permettant de faire face à la demande d'asile des ressortissants d'Haïti. En octobre 2006, le nombre de demandes d'asile de ressortissants haïtiens enregistrées en Guadeloupe a chuté à 17, en recul de 95 % par rapport à octobre 2005. Si on considère la zone complète de compétence de cette antenne, soit les 3 départements d'Amérique, le nombre total de demandes d'asile (toutes nationalités, réexamens compris) déposées pour les 10 premiers mois de 2006 est de 1 056 alors qu'il était de 3 693 pour la même période de 2005, soit un recul de 71 %. Au vu de ces résultats, cette antenne restera en service en 2007.
- élargissement de la liste des pays d'origine sûrs : après la décision du conseil d'administration de l'OFPRA le 3 mai 2006, cette liste comporte désormais 17 pays.

Toutes procédures confondues, la France enregistrera moins de 40 000 demandes d'asile (avec mineurs accompagnants) en 2006 contre environ 66 000 en 2004 et 90 000 en 2003, soit une diminution de 55 % en trois ans.

La France, qui était, parmi les nations industrialisées, le premier pays d'accueil des demandeurs d'asile jusqu'au troisième trimestre 2005, n'occupe plus en 2006 que la deuxième place derrière les Etats-Unis et devant le Royaume Uni, l'Allemagne, le Canada et les Pays Bas.

> 3 - La délivrance des titres de séjour (chapitre III) enregistre en 2005 une diminution qui vient conforter la timide inversion de tendance qui avait été enregistrée en 2004.

Les ressortissants communautaires étant dispensés depuis 2004 de l'obligation de détenir un titre de séjour, toute comparaison avec les années précédentes quant au volume global du nombre de titres de séjour délivrés par le ministère de l'intérieur, est désormais impossible. De surcroît, et comme expliqué au chapitre III, les chiffres des années précédentes ont été corrigés d'une erreur méthodologique qui s'était répétée depuis 2000. En s'en tenant aux seuls ressortissants étrangers soumis à l'obligation de détenir un titre de séjour depuis 2004, le nombre total de titres de séjour afférents à l'année 2004 s'était élevé à 200 378, contre 201 564 en 2003, soit une très légère diminution (- 0,6 %). L'année 2005 confirme et amplifie cette tendance, le nombre total de titres afférents à cette année s'étant élevé à 194 700, en recul de 2,8 % par rapport à 2004 et de 3,4 % par rapport à 2003.

3.1 - S'agissant des seuls ressortissants des pays tiers, l'année 2005 enregistre **une diminution du nombre de titres de séjour délivrés (- 2,57 %)**. Cette diminution affecte toutes les catégories de titres de séjour, qu'il s'agisse des titres délivrés pour motifs économiques (- 1,65 %), des titres délivrés à des étudiants (- 6 %), des titres délivrés pour motifs familiaux (- 2,1 %), et même de certaines catégories de cartes portant la mention *vie privée et familiale* (admission après 10 ans de séjour : - 12,8 %, admission pour raisons de santé : - 3,4 %).

La seule rubrique en augmentation en 2005 est celle des titres de séjour délivrés à des réfugiés (+ 10,4 %). Cette tendance peut paraître contradictoire avec la forte baisse de la demande d'asile enregistrée depuis la mi-2005 mais la contradiction n'est qu'apparente et s'explique par l'accélération, au cours des deux dernières années, du traitement des dossiers en instance tant à l'OFPRA qu'à la commission des recours des réfugiés.

S'agissant des nouveaux Etats membres, la seule évolution significative concerne les délivrances de titres de séjour pour motifs économiques : ceux de ces ressortissants qui souhaitent exercer une activité professionnelle sont en effet les seuls à être soumis à l'obligation de détenir un titre de séjour. En 2005, leur nombre augmente fortement, s'établissant à 2 539 contre 1 957 en 2004, soit une progression de 29,7 %.

3.2 – L'immigration pour motifs professionnels est restée marginale en France en 2005, ce qui justifie les choix faits par le gouvernement dans la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration. Les articles 12 et 15 de cette loi rénovent profondément le cadre juridique de l'immigration professionnelle en prévoyant notamment une ouverture sélective à l'immigration du marché du travail français (pour certains métiers et pour certaines zones géographiques connaissant des difficultés de recrutement), en offrant aux travailleurs saisonniers la possibilité de bénéficier d'une carte pluriannuelle, en élargissant les possibilités d'accueil en France de salariés étrangers en mission pour le compte d'entreprises françaises ou étrangères et enfin en prévoyant la délivrance d'une carte de séjour *compétences et talents* aux étrangers susceptibles de participer de façon significative et durable au développement économique ou au rayonnement de la France et de leur pays d'origine.

3.3 – Le nombre de titres de séjour délivrés à des étudiants étrangers n'a cessé de diminuer depuis 2002. Les causes de cette évolution sont multiples :

- l'élargissement de l'Union européenne porte en lui-même la perspective d'une nouvelle diminution du nombre de titres, les ressortissants des nouveaux Etats membres qui effectuent des études supérieures étant dispensés de l'obligation de détenir un titre de séjour.
- ces délivrances de titres concernent à la fois des étudiants qui viennent de l'étranger et des étrangers présents en France depuis plusieurs années et qui sollicitent la délivrance d'un titre de séjour au moment où, atteignant leur majorité, ils entreprennent des études supérieures. Cette seconde catégorie est en diminution naturelle depuis plusieurs années compte tenu de la possibilité offerte depuis 1998 à des étrangers nés en France d'acquérir automatiquement la nationalité française au plus tard à l'âge de 18 ans.
- la diminution du nombre de titres de séjour délivrés à des étudiants étrangers peut enfin s'expliquer par l'augmentation des séjours universitaires de courte durée (6 mois) qui concernent notamment des ressortissants de l'OCDE et qui ne se traduisent pas par la délivrance d'un titre de séjour.

Le gouvernement est soucieux tout à la fois de bien sélectionner les étudiants étrangers admis au séjour en France de manière à ce que ceux-ci réussissent leurs études, mais aussi de maintenir l'attractivité de notre système universitaire. Pour atteindre ce double objectif, la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration comporte une série de dispositions qui tendent, pour l'essentiel, à simplifier les conditions d'admission au séjour des étudiants étrangers ainsi que les possibilités qui leur sont offertes de travailler. L'article 9 de la loi prévoit notamment la délivrance de plein droit d'un titre de séjour à certains étudiants étrangers. Après un an d'études, les étudiants étrangers pourront obtenir un titre pluriannuel (article 8). Ceux des étudiants étrangers ayant atteint au moins le grade de master pourront se maintenir en France pendant 6 mois pour trouver un emploi sans que la situation de l'emploi en France ne leur soit opposable (article 6). Enfin, tous les étudiants étrangers peuvent exercer une activité professionnelle pendant leurs études dans la limite de 60 % (et non plus 50 %) de la durée de travail annuelle (article 9). Ces mesures de simplification s'accompagnent, grâce à la création dans nos ambassades des centres pour les études

en France (CEF) d'une meilleure information et d'une sélection plus rigoureuse des étudiants étrangers qui présentent une demande de visa de long séjour. Au nombre de 6 en juin 2005 et de 10 à l'automne 2006, les CEF seront au nombre de 21 à la fin de l'année 2006 et traiteront près des 2/3 de la demande de visa de long séjour pour études.

3.4 – **L'immigration familiale** reste dominée par les membres de famille de Français qui, en 2005 comme en 2004, ont représenté environ 60 % du total de l'immigration familiale. La démonstration du caractère frauduleux d'un certain nombre de mariages mixtes célébrés à l'étranger a conduit le gouvernement à faire adopter par le Parlement la loi n° 2006-1376 du 14 novembre 2006 relative au contrôle de la validité des mariages. Ce texte a pour objet non pas de diminuer le nombre des mariages célébrés à l'étranger, dont la forte augmentation au cours des dernières années participe pour l'essentiel d'une évolution sociologique mais de soumettre les mariages célébrés à l'étranger aux mêmes contrôles que ceux exercés sur les mariages célébrés en France. Dans le même temps et pour éviter que l'acquisition de la nationalité française ne soit le seul motif de certains mariages, la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration prévoit dans son article 79 un allongement du délai de communauté de vie exigé d'un étranger conjoint de Français qui souhaite souscrire une déclaration d'acquisition de la nationalité française.

A rebours de l'évolution globale de l'immigration familiale, le nombre de titres de séjour délivrés à des étrangers en raison des liens personnels et familiaux qu'ils ont en France a continué à progresser en 2005, s'établissant à 14 155 contre 13 295 en 2004, soit une progression de 6,4 %. Depuis 2000 (6 999 titres délivrés sur ce fondement), ce nombre a plus que doublé.

> 4 - Une politique d'immigration équilibrée exige la **poursuite des efforts d'intégration** des ressortissants étrangers régulièrement admis à séjourner sur notre territoire et qui respectent nos lois (chapitre IV).

L'article 5 de la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a rendu obligatoire le contrat d'accueil et d'intégration pour tous les étrangers admis pour la première fois au séjour en France et a enrichi le contenu de ce contrat. La formation linguistique qui pourra être délivrée en application de ce contrat sera désormais sanctionnée par un titre ou diplôme reconnu par l'Etat. Les différentes formations ou prestations prévues par le contrat d'accueil et d'intégration seront désormais délivrées non plus par le fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations qui sera absorbé à compter du 1er janvier 2007 au sein de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances mais par l'agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM). Pour permettre à celle-ci de financer l'ensemble de ces formations et prestations, le gouvernement a proposé au Parlement, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2007, une augmentation des taxes perçues au profit de cette agence à l'occasion de la délivrance d'un titre de séjour.

Enfin les articles 5 et 7 de la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration permettent de prendre en compte, lors du premier renouvellement d'une carte de séjour temporaire ou lors de la délivrance d'une carte de résident, le respect par l'étranger des stipulations du contrat qu'il a souscrit.

> 5 - La **lutte contre l'immigration irrégulière** (chapitre VI) a gagné en 2005 en intensité comme en efficacité.

5.1 - En témoignent tout d'abord l'augmentation du nombre des refoulements à la frontière (non a mission et réadmission simplifiées) qui s'est établit à 35 921 contre 33 232 en 2004, soit une progression de 8 % mais aussi l'augmentation du nombre des interpellations (63 681 en 2005 en progression de 42,9 % par rapport à 2004) et du nombre des infractions à la législation sur les étrangers (89 938 en 2005 en progression de 27,5 % par rapport à 2004). Cette évolution est confirmée pour les huit premiers mois de 2006, le nombre respectif des interpellations et des infractions à la législation sur les étrangers ayant progressé de 6,3 % et 9,2 % par rapport à la période équivalente de 2005. En témoigne également l'évolution du nombre des étrangers effectivement éloignés du territoire français : pour la métropole, ce nombre s'est établi à 19 841 en 2005,

en progression de 17,75 % par rapport à 2004. Les dix premiers mois de 2006 confirment la plus grande efficacité du dispositif d'éloignement puisque le nombre des étrangers effectivement éloignés du territoire métropolitain s'est établi à 19 156, en progression de 17,4 % par rapport au nombre d'éloignements réalisés au cours des dix premiers mois de 2005 (16 317).

Les deux mesures adoptées par le comité interministériel de contrôle de l'immigration lors de sa réunion du 27 juillet 2005 en vue de faciliter la mise à exécution des mesures d'éloignement ont d'ores et déjà porté leurs fruits :

- dans le cadre du plan triennal d'extension des capacités de rétention administrative, le nombre des places de rétention administrative est passé de 1 300 en juin 2005 à 1 920 places à la fin de l'année 2006, soit une progression de 48 %. L'objectif reste la mise à disposition des préfets, en juin 2008, de 2 600 places.
- le taux moyen de délivrance de laissez-passer consulaires par les 12 pays jusqu'alors les moins coopératifs et qui ont fait l'objet de démarches diplomatiques à l'automne 2005, est passé de 32,9 % en 2005 à 35,9 % au premier semestre 2006. Cette progression, réelle mais limitée, recouvre des situations très contrastées selon les pays. Pour l'ensemble des pays auxquels la France demande des laissez-passer consulaires, le taux de délivrance s'est établi à 45,73 % en 2005 et à 44,04 % au premier semestre 2006.

5.2 - L'efficacité de la lutte contre l'immigration clandestine dépend aussi très largement des actions conduites contre le travail clandestin : l'immigration clandestine se nourrit en effet du travail illégal et plus particulièrement de l'emploi d'étrangers sans titre et de la dissimulation de leur travail. Les sanctions prévues à l'égard des employeurs (y compris les donneurs d'ordre et leurs sous-traitants) qui se rendent coupables d'infraction à la législation en matière de travail illégal ont été renforcées en 2003 et 2004. La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration comporte un ensemble de dispositions nouvelles (articles 17 à 21) en vue d'une meilleure efficacité de la lutte contre le travail illégal des étrangers. Parmi ces dispositions figure notamment l'obligation faite désormais à un employeur avant toute embauche de vérifier l'existence du titre autorisant l'étranger intéressé à exercer une activité salariée en France.

Les opérations conjointes de lutte contre le travail illégal réalisées au dernier semestre 2005 et au premier semestre 2006 ont permis d'interpeller 682 employeurs d'étrangers sans titre dont 372 étaient de nationalité étrangère, ainsi que 751 étrangers en situation irrégulière au titre du séjour. Au vu du bilan de ces actions, conduites sous l'autorité des procureurs de la République en étroite liaison avec les préfets, le gouvernement a décidé de les poursuivre au second semestre 2006 et en 2007.

Au-delà des opérations conjointes, l'action des services de contrôle s'est intensifiée. Le nombre des faits d'emploi d'étrangers sans titre constatés par les services de police et les unités de gendarmerie s'est élevé à 1 634 en 2005, en progression de 55,9 % par rapport à 2004 et le premier semestre de 2006 a enregistré dans ce domaine une nouvelle progression de l'ordre de 24 % par rapport au premier semestre 2005. Il reste que le contournement des dispositions relatives au travail des étrangers prend moins la forme aujourd'hui d'une méconnaissance frontale des règles relatives au séjour et à l'emploi de ces étrangers que d'une augmentation très forte des prestations de services internationales dont l'immense majorité ne donne lieu, contrairement au droit applicable, à aucune déclaration.

> 6 - L'acuité des problèmes d'immigration clandestine outre-mer (chapitre VII) et plus précisément en Guadeloupe, en Guyane et à Mayotte a conduit le gouvernement, en s'appuyant sur les conclusions de la mission d'information sur la situation de l'immigration à Mayotte de l'assemblée nationale et de la commission d'enquête sénatoriale sur l'immigration clandestine, à compléter notre législation. La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration comporte donc un ensemble de dispositions (articles 98 à 114) qui d'une part étendent à la Guadeloupe et à Mayotte des dispositions déjà applicables en Guyane et à Saint Martin (facilitation des contrôles d'identité, visites sommaires de véhicules, caractère non suspensif

des recours contre les mesures administratives d'éloignement), d'autre part renforcent la répression de l'immigration clandestine (destruction ou immobilisation des véhicules, embarcations ou aéronefs ayant favorisé l'immigration irrégulière) ou combattent les détournements de procédure (lutte contre le travail illégal et contrôle des reconnaissances de paternité à Mayotte).

Parallèlement, les moyens humains et matériels mis à la disposition des préfets en Guadeloupe, en Guyane et à Mayotte ont été renforcés tant en 2005 qu'en 2006. Pour les 5 départements ou collectivités principalement concernés (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et La Réunion), le nombre de mesures d'éloignement d'étrangers effectivement exécutées s'est élevé à 15 509 en 2005 et s'annonce en très vive progression en 2006 puisque, sur les 10 premiers mois de l'année, 20 745 mesures d'éloignement ont été mises à exécution dans ces départements et collectivités. Il est probable que sur l'ensemble de l'année 2006, le nombre total d'éloignements effectivement réalisés dans les départements et collectivités d'outre mer sera supérieur au nombre d'éloignements réalisés à partir du territoire métropolitain.

> 7 - La maîtrise des flux migratoires exige enfin qu'une politique vigoureuse d'**aide au retour des étrangers** désireux de se réinstaller dans leur pays d'origine d'une part, de codéveloppement en direction des pays dont il s'agit d'autre part, soit conduite dans la durée (chapitre V)

Conscient du succès modeste des dispositifs d'aide au retour existant depuis le début des années 1990, le gouvernement a arrêté, lors du comité interministériel de contrôle de l'immigration du 27 juillet 2005, un nouveau dispositif d'aide au retour volontaire, expérimenté depuis le 1er septembre 2005 dans 21 départements et généralisé à l'ensemble de la France métropolitaine à partir du 1er avril 2006.

Au 31 octobre 2006, 1 613 étrangers bénéficiaires de cette aide avaient quitté le territoire français (correspondant à 1 165 dossiers individuels ou familiaux). Pour l'ensemble de l'année 2006, le nombre des bénéficiaires de l'aide au retour volontaire devrait être de l'ordre de 2 000 soit plus du double des bénéficiaires des dispositifs d'aide au retour existant avant la création de l'aide au retour volontaire. Tirant les conséquences de cette évolution, le comité interministériel de contrôle de l'immigration, lors de sa réunion du 5 décembre 2006, a décidé de pérenniser l'aide au retour volontaire, qui devient le dispositif de droit commun applicable aux étrangers en situation irrégulière et de regrouper dans une même formule d'aide au retour humanitaire les aides au retour versées à des étrangers en situation de dénuement ou de grande précarité. Parallèlement, le gouvernement a décidé d'encourager la montée en puissance des programmes d'aide à la réinsertion qui permettent à un étranger de bénéficier d'une aide publique, en particulier dans le cadre des programmes de codéveloppement, pour revenir dans son pays d'origine afin d'y créer une entreprise. Le comité interministériel pour la coopération internationale et le développement a décidé, lors de sa réunion du 19 juin 2006, d'élargir le champ d'application géographique des dispositifs de codéveloppement et de porter à 22 M€ sur trois ans (2006-2008) le montant des crédits affectés à des actions de codéveloppement. Un tiers environ de ces sommes sera consacré aux aides à la réinsertion.

CHAPITRE I

LA politique de délivrance des Visas

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Depuis 2002, le nombre total de visas délivrés reste sensiblement stable alors que la demande de visas et le nombre de refus de visas diminuent parallèlement.

Visas demandés et délivrés

Nos postes consulaires ont reçu 2 411 370 demandes de visas en 2005 soit 4,1 % de moins qu'en 2004.

2 053 378 visas ont été délivrés en 2005, soit une diminution de 0,3 % par rapport à 2004.

Sur l'ensemble des quatre années 2002 à 2005, en dépit d'une nette diminution de la demande de visas par rapport à 2002 (moins 20,8 %), le nombre de visas délivrés est stable, l'ajustement se faisant sur le taux de refus qui s'établit à 14,8 % en 2005 contre 18,1 % en 2004 et 33,1 % en 2002.

Analyse par catégorie de visas

1 896 219 visas Schengen ont été accordés en 2005 soit sensiblement le même nombre qu'en 2004 (1 895 831). Ces visas représentent, en 2005, 92,3 % du nombre total de visas délivrés par nos postes consulaires contre 92,1 % en 2004.

L'activité de délivrance de visas pour le compte de pays tiers représentés par la France, ne représente que 0,3 % du total des visas accordés.

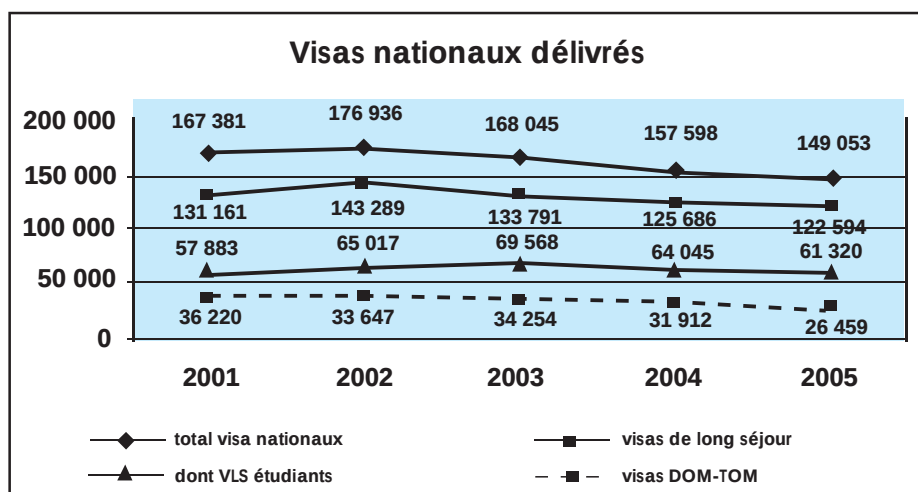
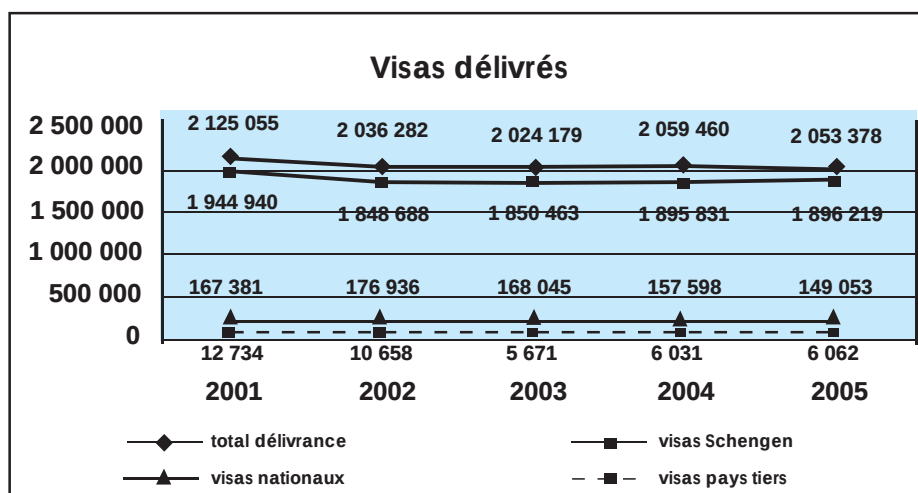
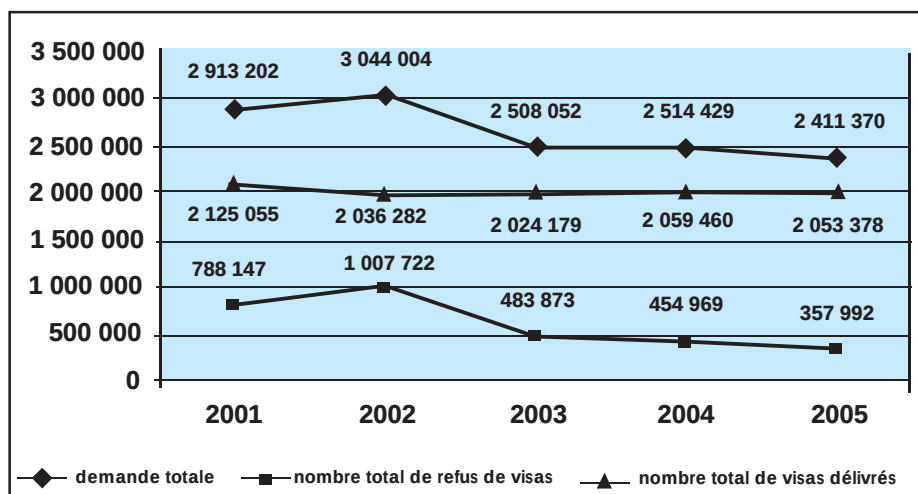
149 053 visas nationaux ont été délivrés en 2005, soit 5,4 % de moins qu'en 2004.

Typologie des visas nationaux

Après la forte progression des années 2002 et 2003, le nombre de visas accordés à des étudiants poursuit en 2005 (-4,3 %) sa diminution amorcée en 2004 (- 7,9 % par rapport à 2003).

La tendance à la diminution des visas DOM-CTOM, constatée depuis 2001, s'amplifie en 2005, avec seulement 26 459 visas délivrés (moins 17,1 % par rapport à 2004).

LA DÉLIVRANCE DE VISAS



1. INTRODUCTION

La délivrance des visas, qui s'inscrit largement dans un cadre communautaire, est un instrument de politique étrangère au service des relations que la France entretient avec l'étranger. Les postes consulaires ont pour instruction de faciliter la venue des personnes qui concourent à la vitalité des relations bilatérales de leur pays avec la France ou qui ont des attaches fortes avec notre pays, ainsi que l'a rappelé le président de la République au sommet franco-africain de Bamako en décembre 2005.

La délivrance des visas revêt un double rôle : d'une part, elle facilite la venue en France des étrangers qui concourent à la vitalité de nos échanges ; d'autre part, elle contribue à la maîtrise de l'immigration. Le réseau consulaire se trouve par définition aux avant-postes de l'immigration.

Nos postes se montrent particulièrement vigilants dans l'instruction des demandes de visas. Le taux de refus de visas (15 %) reste élevé par comparaison avec nos partenaires européens. La délivrance de visas Schengen aux ressortissants des principaux pays à risque fait l'objet, de la part des postes consulaires, d'une consultation préalable de la sous-direction de la circulation des étrangers (ministère des affaires étrangères), du ministère de l'intérieur ou des autres Etats signataires des accords de Schengen. Enfin, selon une étude réalisée par le ministère des affaires étrangères, seuls 16,5 % des étrangers ressortissants de la quarantaine de pays à fort risque migratoire, interpellés en situation irrégulière en France et ayant fait l'objet d'une reconduite à la frontière en 2005, avaient obtenu un visa. S'il convient de garder à l'esprit que près de 8 étrangers sur 10 peuvent accéder régulièrement au territoire français sous couvert d'un visa délivré par un pays partenaire de l'espace Schengen, notre réseau consulaire joue, en amont, un rôle majeur dans la lutte contre l'immigration irrégulière et contre le terrorisme.

En 2005, dans plus de 200 postes diplomatiques et consulaires français, plus de 700 agents ont instruit près de 2 500 000 demandes de visas et délivré quelque 2 000 000 de visas, soit environ 20 % des visas délivrés par l'ensemble des partenaires Schengen. En 2005, les visas uniformes (Schengen) ont représenté plus de 90 % du nombre total de visas délivrés par la France.

Depuis 2002, le nombre total de visas délivrés est resté stable alors que le nombre de refus de visas a diminué. Cette stabilité globale masque une très légère augmentation du nombre de visas de court séjour délivrés, et une petite diminution de la délivrance des autres catégories de visas. La baisse du taux de refus de visas a été en premier lieu la conséquence de l'introduction au 1er janvier 2003 de la mesure de paiement préalable des frais de dossier, qui s'est traduite par une baisse importante de la demande de visas.

Pour compenser l'insuffisance d'effectifs constatée dès 2002 (et estimée à 114 postes par la Cour des Comptes en 2004), un vigoureux effort de modernisation a été entrepris par le ministère des affaires étrangères : un programme visant à améliorer les conditions d'accueil du public a été engagé et les équipements informatiques ont été renouvelés. D'autres mesures visant à développer de bonnes pratiques et à rationaliser notre dispositif sont mises en œuvre.

En application de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration et conformément à la décision 2004/512/EC du conseil européen du 8 juin 2004, le gouvernement a décidé une expérimentation relative à l'intégration dans les vignettes visas de la photographie d'identité⁽¹⁾ ainsi que des empreintes digitales des demandeurs. Cette opération (BIODEV), menée dans cinq postes consulaires français depuis le début de l'année 2005, a donné des résultats encourageants. Elle sera étendue à 20 autres postes en 2006 (dont 12 postes au 14 novembre 2006), avant d'être généralisée à partir de 2007. Elle permettra, à terme, l'identification certaine de tout porteur d'un visa de court séjour délivré par un poste consulaire français. La biométrie, dont les avantages sont connus⁽²⁾, constitue l'évolution la plus notable en matière de délivrance de visas de court séjour.

S'agissant des visas de long séjour, le trait le plus marquant de l'année 2005 est le maintien à un haut niveau (61 320, soit plus de la moitié du total) du nombre de visas accordés à des étudiants étrangers. Avec la création des centres pour les études en France (CEF), le gouvernement s'est doté d'un instrument lui permettant de mieux détecter les étudiants dont le projet d'études présente un intérêt pour notre pays et pour le rayonnement de ses établissements d'enseignement.

¹ La photographie d'identité a été intégrée au 1^{er} juin 2005 dans toutes les vignettes visas en application d'un règlement européen CE n°334/2002).

² Cf. encadré au point 5.1 de ce chapitre

2. EVOLUTION DE LA DEMANDE ET DE LA DÉLIVRANCE EN 2005

Tableau n° I-2

	2001	2002 /2001	2002	2003 /2002	2003	2004 /2003	2004	2005 /2004	2005
Total demande	2 913 202	4,5 %	3 044 004	- 17,6 %	2 508 052	0,3 %	2 514 429	- 4,1 %	2 411 370
Taux de refus	27,1 %		33,1 %		19,3 %		18,1 %		14,8 %
Nombre de refus de visas	788 147	27,9 %	1 007 722	- 52,0 %	483 873	- 6,0 %	454 969	- 21,3 %	357 992
Total délivrance	2 125 055	- 4,2 %	2 036 282	-0,6 %	2 024 179	1,7 %	2 059 460	- 0,3 %	2 053 378
Visas Schengen⁽³⁾	1 944 940	- 4,9 %	1 848 688	0,1 %	1 850 463	2,5 %	1 895 831	0,0 %	1 896 219
dont visas de circulation	191 745	5,5 %	181 262	15,8 %	209 981	17,2 %	246 020	2,1 %	251 082
Visas Nationaux	167 381	5,7 %	176 936	- 5,0 %	168 045	- 6,2 %	157 598	- 5,4 %	149 053
Visas de long séjour	131 161	9,2 %	143 289	- 6,6 %	133 791	- 6,1 %	125 686	- 2,5 %	122 594
dont étudiants	57 883	12,3 %	65 017	7,0 %	69 568	- 7,9 %	64 045	- 4,3 %	61 320
Visas DOM-TOM	36 220	- 7,1 %	33 647	1,8 %	34 254	- 6,8 %	31 912	- 17,1 %	26 459
Visas délivrés pour le compte de pays tiers⁽⁴⁾	12 734	- 16,3 %	10 658	- 46,8 %	5 671	6,3 %	6 031	0,5 %	6 062

Source : ministère des affaires étrangères

En 2005, 2 411 370 visas ont été demandés dans le réseau consulaire (soit - 4,1 % par rapport à 2004) et 2 053 378 visas ont été délivrés (- 0,3 %). 2 514 429 demandes de visas avaient été enregistrées en 2004 soit 0,3 % de plus qu'en 2003 et 2 059 460 visas avaient été délivrés en 2004, soit 1,7 % de plus qu'en 2003.

Sur l'ensemble des quatre années 2002 à 2005, en dépit d'une nette diminution de la demande de visas (- 20,8 %), le nombre de visas délivrés est stable, l'ajustement se faisant sur le taux de refus qui s'établit à 14,8 % en 2005 contre 18,1 % en 2004, cette diminution s'expliquant en 2005 par la baisse de 27 % de la demande algérienne de visas.

³ y compris visas diplomatiques ou de service et visas délivrés en représentation de partenaires européens.

⁴ pays africains représentés par la France.

2.1 - Les visas Schengen

La convention d'application de l'accord de Schengen (CAAS), intégrée à l'acquis communautaire, confie la délivrance des visas uniformes de court séjour aux missions diplomatiques et aux postes consulaires des 15 Etats membres participant à cet espace de libre circulation⁽⁵⁾. 1 896 219 visas Schengen ont été accordés en 2005, sans variation notable par rapport à 2004, année marquée par une augmentation de 2,5 % de la délivrance par rapport à 2003. Les visas Schengen délivrés par la France représentent un peu plus de 20 % des visas Schengen délivrés par l'ensemble des Etats mettant en œuvre la convention. Près de 8 étrangers sur 10 peuvent donc accéder au territoire français sous couvert d'un visa délivré par un pays partenaire.

En 2005, ces visas représentent 92,3 % du nombre total de visas délivrés par nos postes consulaires contre 92,1 % en 2004 et 91,4 % en 2003. L'activité de délivrance de visas pour le compte de pays tiers africains représentés par la France ne représente que 0,3 % du total des visas accordés.

2.2 - Les visas nationaux

149 053 visas nationaux ont été délivrés en 2005 soit une diminution de 5,4 % par rapport à l'année précédente. 157 598 visas nationaux avaient été délivrés en 2004, soit 6,2 % de moins qu'en 2003. La baisse du nombre de visas nationaux délivrés est continue de 2002 à 2005. Pour cette période, l'évolution est globalement de - 15,8 %.

Etudiants

Après deux années de forte progression, en 2002 et 2003, le nombre de visas accordés à des étudiants (cf. tableau I-2) avait diminué de 7,9 % en 2004, avec 64 045 visas délivrés. La diminution s'est poursuivie en 2005 avec 61 320 visas (- 4,3 %).

Conjoints de Français

Tableau n° I-3

Visas délivrés à des conjoints de Français(1)		
2003	2004	2005
21 575	24 310	25 899
	+ 12,7 %	+ 6,5 %

(1) Visas de court séjour dits "d'établissement familial"
Source : ministère des affaires étrangères

Le mariage avec un Français est désormais la première source d'immigration familiale. Le nombre de visas accordés aux conjoints de Français est directement fonction du nombre de mariages mixtes célébrés à l'étranger et transcrits dans les registres consulaires. Le nombre de visas d'établissement familial au bénéfice d'un conjoint étranger de Français a augmenté de 12,7 % de 2003 à 2004 et de 6,5 % de 2004 à 2005. 25 899 visas de long séjour ont été accordés en 2005 à un conjoint de Français.

⁽⁵⁾ 133 pays sont soumis, pour leurs ressortissants, à l'obligation de visa Schengen, ainsi que deux entités ou autorités territoriales non reconnues comme Etats par un Etat membre au moins (Taiwan et l'Autorité palestinienne).

Regroupement familial ANAEM

Tableau n° I-4

Visas délivrés au titre du regroupement familial (procédure ANAEM)			
	2003	2004	2005
Conjoint	15 709	15 740	15 182
Enfants	5 696	5 929	6 014
Total⁽⁶⁾	21 405	21 609	21 196

Source : ministère des affaires étrangères

Le nombre de visas délivrés au titre du regroupement familial (conjoint et enfants) à des étrangers bénéficiant de la procédure qui fait intervenir l'agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) est resté stable au cours des trois dernières années. 21 196 visas ont été délivrés à ce titre en 2005, en très légère diminution par rapport à 2004 et 2003.

Visas pour exercice d'une activité professionnelle

Tableau n° I-5

Visas long séjour pour activité professionnelle		
	2004	2005
Visas délivrés	19 162	19 010

Source : ministère des affaires étrangères

Le nombre de visas de travailleurs, délivrés pour l'essentiel après accord de l'ANAEM ou d'une direction départementale du travail et de l'emploi (DDTE), n'a pas sensiblement évolué de 2004 à 2005.

Visas pour les DOM-CTOM

Le nombre de visas délivrés pour les DOM-CTOM n'a cessé de baisser depuis 2001 (à l'exception de 2003). De 2004 à 2005, la diminution est de 17,1 % avec 26 459 visas délivrés en 2005.

Tableau n° I-6 - Les visas nationaux par motif de délivrance

	2004	2005	1 ^{er} sem 2005	1 ^{er} sem 2006
A. VLS				
1. Etudiants	64 045	61 320	12 993	13 183
2. Regroupement familial	21 669	21 196	9 673	8 524
dont conjoints	15 740	15 182	6 943	5 752
dont enfants	5 929	6 014	2 730	2 772
3. Activité professionnelle	19 162	19 010	9 016	8 021
4. Autres VLS (mineurs scolarisés, visiteurs,...)	20 810	21 068	10 012	10 553
total VLS	125 686	122 594	41 694	40 281
B. Visas DOM-CTOM	31 912	26 459	11 724	12 756
Total visas nationaux	157 598	149 053	53 418	53 037
N.B. : les visas d'établissement de conjoints de Français ne sont pas inclus				

⁽⁶⁾ Ces chiffres ne tiennent pas compte des régularisations effectuées par les préfectures suite à des détournements de procédure par des détenteurs de visas visite familiale, ni des nationalités non soumises à visa (Brésil, Roumanie,...) qui demandent un titre de séjour vie privée et familiale.

3. EVOLUTIONS AU PREMIER SEMESTRE 2006

La demande globale enregistrée au premier semestre 2005 est inférieure à celle du second semestre de la même année. Il en est de même pour les refus, pour la délivrance globale, pour les visas nationaux, et particulièrement pour les visas étudiants (12 993 visas délivrés au premier semestre 2005 contre 48 327 au second semestre de la même année), les demandes de visa étudiant intervenant surtout à partir de l'été. En conséquence, il apparaît difficile de tirer des chiffres du premier semestre 2006 des enseignements significatifs pour l'année en cours.

Tableau n° I-7

	2005	Janvier à juin 2005	Janvier à juin 2006	Evolution 1 ^{er} semestre 2006/2005
Total demande	2 411 370	1 196 576	1 164 416	- 2,7 %
Taux de refus	14,8 %	16,3 %	13,8 %	
Nombre de refus de visas	307 575	142 049	115 496	- 18,7 %
Total délivrance	2 053 378	1 001 467	1 003 378	0,2 %
Visas Schengen	1 896 219	945 170	947 293	0,2 %
dont visas de circulation	251 082	146 822	147 163	0,2 %
Visas Nationaux	149 053	53 418	53 037	- 0,7 %
Visas de long séjour	122 594	41 694	40 281	- 3,4 %
dont étudiants	61 320	12 993	13 183	1,5 %
Visas DOM-TOM	26 459	11 724	12 756	8,8 %
Visas pays tiers africains	6 062	2 879	3 048	5,9 %

Source : ministère des affaires étrangères

Tout au plus, à ce stade, peut-on comparer les premiers semestres des deux années 2005 et 2006, le nombre de visas délivrés restant globalement stable. Les seuls écarts significatifs entre ces deux périodes révèlent une diminution de la demande (2,7 %), une diminution du nombre de refus (- 18,7 %), la poursuite de la baisse de la délivrance de visas de long séjour (- 3,4 %) avec une augmentation du nombre de visas de long séjour étudiant (1,5 %) et une augmentation du nombre de visas délivrés pour les DOM-CTOM (8,8 %).

3.1 - La demande algérienne

La baisse de la demande globale entre le premier semestre 2005 et le premier semestre 2006 (- 32 160) peut s'expliquer par la seule baisse de la demande algérienne.

Tableau n° I-8

Demande de visas en Algérie			
	1 ^{er} semestre 2005	1 ^{er} semestre 2006	Différence
Alger	107 794	82 861	- 24 933
Annaba	34 967	29 149	- 5 818
Total	142 761	112 010	- 30 751

Source : ministère des affaires étrangères

La poursuite de la baisse de la demande algérienne (- 30 751, soit - 21,5 %) explique également largement la poursuite de la baisse du nombre des refus (26 653) entre les mêmes périodes.

3.2 - Les visas délivrés aux étudiants

Tableau n° I-9

Visas pour études (concours et long séjour) délivrés			
	1 ^{er} semestre 2005	1 ^{er} semestre 2006	Evolution
Algérie	270	299	+ 10,7 %
Chine	1 849	2 145	+ 16,0 %
Maroc	865	964	+ 11,4 %
Sénégal	83	115	+ 38,6 %
Tunisie	395	566	+ 43,3 %
Vietnam	225	184	- 18,2 %
Total pays à CEF ⁽⁷⁾	3 787	4 273	+ 15,9 %
Total autres pays	9 982	9 672	- 3,1 %
Total monde	13 669	13 945	+ 2,0 %

Source : ministère des affaires étrangères

Les étudiants demandent un visa après obtention d'une inscription dans un établissement français, pour la plupart au second semestre de l'année. On note cependant une augmentation des visas de long séjour étudiant (1,5 %) délivrés au cours du premier semestre 2006 par rapport au premier semestre 2005. Si on prend aussi en compte les visas de court séjour concours délivrés aux étudiants, l'augmentation enregistrée au cours des mêmes périodes, pour l'ensemble des visas pour études (13 945 au premier semestre 2006 contre 13 669 au premier semestre 2005), est de 2 %.

Les pays dotés d'un centre pour les études en France (CEF) enregistrent une augmentation de 15,9 % alors que pour les autres pays, l'évolution est négative (- 3,1 %). Il semble que la meilleure information et la rationalisation des procédures introduites par les CEF aient pour effet un meilleur étalement de la demande de visas dans l'année et donc une augmentation de la part relative des demandes déposées au premier semestre.

3.3 - Les autres visas nationaux

Conjoints de Français

Tableau n° I-10

Visas délivrés à des conjoints de Français		
2005	Janvier à juin 2005	Janvier à juin 2006
25 899	11 252	14 431
Evolution 1 ^{er} semestre 2006/2005		+ 3 179 (soit + 28 %)

Source : ministère des affaires étrangères

⁽⁷⁾ Cf. encadré au point 5.2 de chapitre

Tableau n° I-11

Visas délivrés à des conjoints de Français (Maghreb)			
	Janvier à juin 2005	Janvier à juin 2006	Evolution
Algérie	2 747	4 941	+ 2 194
Maroc	2 766	3 116	+ 350
Tunisie	912	1 132	+ 220
Total	6 425	9 189	+ 2 764

Source : ministère des affaires étrangères

La plus grande partie (87 %) de la hausse enregistrée (28 %) concerne des ressortissants des pays du Maghreb. Le renforcement de l'équipe chargée de l'état civil consulaire algérien⁽⁸⁾ a eu pour effet la résorption, du printemps 2005 au printemps 2006, des stocks de dossiers de transcription de mariages et explique largement l'augmentation de la délivrance des visas par rapport au premier semestre 2005.

Regroupement familial ANAEM

Tableau n° I-12

Visas délivrés au titre du regroupement familial (procédure ANAEM)				
	2005	Janvier à juin 2005	Janvier à juin 2006	Evolution
Conjoint	15 182	6 943	5 752	- 17,2 %
Enfants	6 014	2 730	2 772	+ 1,5 %
Total	21 196	9 673	8 524	- 11,9 %

Source : ministère des affaires étrangères

Ici encore, comme le montre le tableau suivant, la baisse de la demande maghrébine explique à elle seule la baisse globale :

Tableau n° I-13

Visas regroupement familial (ANAEM) Maghreb			
	Janvier à juin 2005	Janvier à juin 2006	Evolution
Algérie	1 890	1 400	- 25,9 %
Maroc	3 030	2 373	- 21,7 %
Tunisie	1 242	1 208	- 2,7 %
Total	6 162	4 981	- 19,2 %

Source : ministère des affaires étrangères

⁽⁸⁾ Service central de l'état civil à Nantes

Visas pour exercice d'une activité professionnelle

Tableau n° I-14

Visas long séjour pour activité professionnelle			
	2005	Janvier à juin 2005	Janvier à juin 2006
Visas délivrés	19 010	9 016	8 021

Source : ministère des affaires étrangères

La baisse du nombre de visas de long séjour pour exercice d'une activité professionnelle correspond notamment à la baisse, enregistrée pour l'essentiel en mai et juin 2006, de la délivrance de visas à des travailleurs saisonniers (contrats de 3 à 6 mois). 5 081 visas de travailleurs saisonniers avaient été délivrés au premier semestre 2005, 4 158 l'ont été au premier semestre 2006.

Visas pour les DOM-CTOM

Au cours du premier semestre 2006, le nombre de visas délivrés pour les DOM-CTOM a augmenté de 1 032 (+ 8,8 %) par rapport au premier semestre 2005. 956 visas de plus ont été délivrés pour des courts séjours de ressortissants des Bahamas, de la Barbade, du Brésil, de la Jamaïque et de la Trinité pour les départements français d'Amérique et la Guadeloupe notamment (manifestations culturelles et sportives). D'autre part, 415 visas de long séjour pour exercice d'une activité salariée ont été délivrés pour la Nouvelle-Calédonie à des travailleurs philippins (exploitation du nickel).

4. MOYENS ENGAGÉS

4.1 – Les personnels chargés de l'activité visas

Le ministère des affaires étrangères met à la disposition du public étranger soumis à l'obligation de visa plus de 200 points d'accès pour déposer des demandes de visas au sein du réseau diplomatique et consulaire français. Une vingtaine de postes consulaires n'ont plus d'activité visas, en Europe notamment, à la suite de décisions de rationalisation du réseau.

Tableau n° I-15

Effectifs en poste		
	2004	2005
Agents B	26	29
Agents C	167	164
Auxiliaires dont <i>Français</i>	427	430
	216	287
Volontaires internationaux	15	11
Sous-total	635	634
Vacataires	94	96
Total général	729	730

Source : ministère des affaires étrangères

Tableau n° I-16

Effectifs à l'Administration centrale en 2005						
2005	A	B	C	S/total	Vacataires	Total
SDCE (Nantes) ⁽⁹⁾	7	28	93	128	16	144
SEF (Paris)	5	1	4	10		10
Total	12	29	97	138	16	154

Source : ministère des affaires étrangères

Les ressources humaines consacrées à plein temps à l'activité visas ont été, en 2005, dans les postes consulaires, de 730 agents, toutes catégories confondues. Ce nombre ne comprend pas les responsables des postes diplomatiques et consulaires qui interviennent dans les procédures (signature, recours gracieux ou hiérarchiques, interventions, réglementation, etc.).

La formation des agents avant le départ en poste est assurée par l'Institut de formation à l'administration consulaire (IFAC) situé à Nantes. Cette formation associe un représentant de la DCPAF de l'aéroport de Nantes-Atlantique et des agents des bureaux des étrangers des préfectures. Une formation est également assurée dans les postes de manière continue en collaboration avec les correspondants spécialisés des ambassades (service de coopération technique internationale de police –SCTIP– et partenaires Schengen par exemple), notamment pour la lutte contre la fraude documentaire.

4.2 - La commission de recours contre les décisions de refus de visas

Une commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France (CRV) a été instaurée en novembre 2000. Le recours administratif auprès de la CRV est un préalable à la saisine du Conseil d'Etat, seul juge en la matière. En 2004, 18,1 % des demandes de visas ont fait l'objet d'un refus alors que dans le même temps la CRV enregistrait 4 400 recours. En 2005, le nombre de recours atteignait 5 410, le taux de refus étant passé à 14,8 %. L'augmentation des recours déposés au cours des quatre premiers mois de 2006 par rapport aux quatre premiers mois de 2005 est de 13,13 %. Le secrétariat de la CRV, actuellement composé de 14 agents, va être doté de deux rapporteurs supplémentaires et d'un secrétaire général adjoint en application de la réforme prévue par le décret du 1er août 2006 pour désengorger la commission et lui permettre de résorber son stock de recours en instance. Cette réforme consiste à la fois en un doublement de la capacité délibérante de la commission et en la faculté reconnue à son président de rejeter seul les recours manifestement irrecevables ou mal fondés.

5. ADAPTATION DES OUTILS ET DES PROCÉDURES

5.1 - Les visas Schengen

Le ministère des affaires étrangères conduit la délégation française aux travaux du groupe visas à Bruxelles, dont les initiatives visent à adapter les procédures au niveau européen (instructions consulaires communes, visa uniforme, coopération Schengen locale), à préparer les conditions d'implantation de la biométrie (principes et modalités de la future base européenne de données visas – VIS – relèvement des droits de visas, etc.) ou à préparer des accords de facilitation visa avec certains partenaires privilégiés.

⁽⁹⁾ Sous-direction de la circulation des étrangers, rattachée au service des étrangers en France (SEF)

La biométrie dans les visas

L'introduction de la biométrie dans les visas présente plusieurs avantages :

- Prévention de la fraude (qui revêt un caractère de plus en plus massif et diversifié) : le fichier garde en mémoire pendant plusieurs années les empreintes digitales déposées lors des demandes de visas, ce qui autorise les comparaisons ultérieures et une délivrance plus large de visas de circulation aux demandeurs honorablement connus des postes consulaires,
- Certitudes sur l'identité des détenteurs de visas : la comparaison des empreintes déposées facilite l'identification des demandeurs. Une et une seule empreinte pouvant correspondre à un seul demandeur, les usurpations d'identité sont mieux contrôlées,
- Traçabilité des déplacements des porteurs de visas biométriques : la comparaison des empreintes digitales à différents moments et dans des lieux différents permet d'assurer le suivi de certains demandeurs ayant attiré l'attention des services intéressés,
- Meilleur contrôle des retours dans le pays d'origine : les contrôles d'identité sur et à la sortie du territoire permettent de mieux connaître les mouvements de population, notamment ceux des étrangers en situation irrégulière, et de faciliter ainsi leur éloignement vers leur pays d'origine.

Suite à la décision du conseil européen du 8 juin 2004 d'introduire les éléments biométriques dans les visas délivrés aux ressortissants étrangers par les pays membres de l'Union européenne, et à l'adoption de la loi du 26 novembre 2003 sur l'entrée et le séjour des étrangers en France, cinq postes consulaires (Annaba, Bamako⁽¹⁰⁾, Colombo, Minsk et San Francisco) et certains postes aux frontières ont fait l'objet, au printemps 2005, d'une première expérimentation biométrique (BIODEV 1) en matière de visas. Cette expérimentation a été financée, pour l'essentiel, sur des fonds européens du programme ARGO. Elle a permis la délivrance d'environ 80 000 visas biométriques.

Le 27 juillet 2005, le comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) a décidé d'étendre cette expérimentation à une trentaine de postes supplémentaires en 2006 ainsi qu'aux commissariats de sécurité publique de Paris, Lille, Lyon et Marseille. Lors du même CICI, le principe de la couverture des dépenses liées au développement de l'expérimentation et à terme à sa généralisation, par la réaffectation au budget du ministère des affaires étrangères d'une partie de la recette engendrée par les visas, a été arrêté. Le ministre des affaires étrangères s'est engagé lors du même CICI à ce que l'introduction de la biométrie dans les visas soit généralisée à l'ensemble des postes diplomatiques et consulaires d'ici à la fin de l'année 2008, ce que le Premier ministre a rappelé lors de la 14^{ème} conférence des ambassadeurs en août 2006.

Les ministres des affaires étrangères et du budget ont signé le 18 avril 2006 un contrat triennal de modernisation qui prévoit qu'à compter de la gestion 2006, le ministère des affaires étrangères devrait bénéficier de l'équivalent de 50 % (soit 40 M€ en 2006) du produit de la recette des frais de dossiers des demandes de visas.

Un financement de 4,8 M€ a été effectivement ouvert en 2006 pour financer l'extension de l'expérience de biométrie. Ce montant a permis au ministère des affaires étrangères de mettre en œuvre la biométrie dans 20 postes à la fin 2006 : Agadir, Bombay, Casablanca, Chisinau, Cotonou, Douala, Fès, Islamabad, Lagos, Le Caire, Lomé, Marrakech, Moroni, Niamey, Nouakchott, Ouagadougou, Rabat, Tanger, Tbilissi et Yaoundé. Parallèlement, une première tranche de travaux immobiliers a été lancée à la mi-2006 dans les postes de Brazzaville, Dakar, Damas, Istanbul et Tunis pour y faciliter la mise en œuvre de la biométrie en 2007.

La généralisation du dispositif national de visas biométriques devait intervenir initialement dans le cadre du système d'information visas (VIS) européen. Toutefois, la base de données européenne, prévue au second semestre 2007, a pris du retard et ne devrait être opérationnelle qu'en 2008.

⁽¹⁰⁾ En partenariat avec la Belgique

Le déploiement complet du système dans l'ensemble des consulats de l'espace Schengen, selon une logique régionale, devrait être achevé dans les deux années suivant le démarrage du VIS. Les dix nouveaux Etats membres devront accéder au système Schengen dans les deux années à venir. Certains de ces Etats (Pologne, Hongrie, Pays baltes) revêtent une importance particulière pour l'efficacité des contrôles aux frontières. Le contrôle de l'ensemble des visas Schengen par la biométrie ne sera effectif, dans les postes consulaires, aux frontières ou à l'intérieur des territoires nationaux, que quand le système européen sera entièrement déployé.

D'ici là, l'efficacité partielle du dispositif restera battue en brèche, dans une certaine mesure, par le visa shopping vers des postes consulaires non équipés, comme par le passage aux frontières non équipées.

Pour financer la biométrie, les partenaires européens ont décidé le 27 avril 2006, à l'initiative de la France, de relever de 35 à 60 € les frais perçus à l'occasion du traitement des demandes de visa uniforme, au plus tard au 1^{er} janvier 2007 pour les 15 membres actuels de l'espace Schengen.

5.2 - Les visas nationaux

Pour mémoire, les visas nationaux, qui représentent moins de 8 % du total des visas délivrés (pour des durées de séjour supérieures à 90 jours, ainsi que pour les DOM-CTOM) sont le plus souvent instruits en liaison avec d'autres ministères, dont le ministère de l'intérieur et le ministère chargé des affaires sociales et du travail, ses directions départementales et l'ANAEM.

Les centres pour les études en France

Le nombre des pays dotés de centres pour les études en France est passé de 1 en 2004 (CELA en Chine) à 6 en 2005 (outre la Chine, les 3 pays du Maghreb, le Sénégal et le Vietnam).

Les CEF constituent un instrument innovant au service de l'attractivité de la France. Ils visent à renforcer la compétitivité de notre pays en matière d'enseignement supérieur en améliorant la qualité des services offerts aux étudiants étrangers (et notamment aux meilleurs d'entre eux venant étudier dans des filières prioritaires) et en facilitant leurs démarches administratives et pédagogiques. Le CEF est ainsi au service de l'étudiant, qui y dispose d'un espace personnel et peut suivre l'évolution de son dossier. L'étudiant dispose également d'un accès en ligne aux services d'information et d'orientation d'EduFrance ; lorsqu'existe un espace EduFrance, ses équipes sont étroitement associées à celles du CEF. Le centre, placé sous le contrôle de l'ambassade, est aussi au service de l'administration et contribue à lutter contre la fraude en évitant que ne se rendent en France des personnes dont les études dans notre pays seraient vouées à l'échec, en contrôlant la validité des diplômes étrangers et la pertinence des projets. Un réseau intranet permet de connecter l'ensemble des services concernés (CEF, service de coopération et d'action culturelle, consulat) et assure des gains de temps et de productivité. Les CEF sont, enfin, au service des établissements d'enseignement supérieur dont un nombre croissant passe convention pour la transmission en ligne des demandes d'inscription des étudiants. Les prérogatives des établissements sont préservées.

Le bilan des 6 CEF en activité fin 2005 s'est montré très encourageant et le CICI du 29 novembre 2005 a décidé l'ouverture de 6 nouveaux CEF dès le printemps 2006.

Au total, 21 pays seront dotés d'un CEF fin 2006 (outre les 6 CEF existants : Canada, Etats-Unis, Mexique, Colombie, Brésil, Madagascar, Gabon, Cameroun, Guinée, Turquie, Russie, Inde, Corée du Sud, Syrie et Liban)⁽¹¹⁾ et traiteront environ 70 % des demandes de visas pour études.

⁽¹¹⁾ L'ouverture d'un CEF dans ces deux derniers pays reste toutefois soumise à l'évolution de la situation politique.

5.3 - Le renforcement des contrôles

A la demande du CICI du 27 juillet 2005, dix postes⁽¹²⁾ ont mis en place, à titre expérimental, du 15 septembre 2005 au 15 mars 2006, une procédure de contrôle au retour pour les bénéficiaires de visas de court séjour. Le contrôle n'a concerné qu'un nombre limité de demandeurs de visas : bénéficiaires de visas touristiques, demandeurs jugés sensibles, etc., les visas de circulation, les visas à entrées multiples et les visas délivrés à des personnes honorablement connues des postes consulaires ne se prêtant pas à ce type de contrôle. L'expérience a nécessité dans certains postes le déploiement d'une logistique lourde (création de bases de données spécifiques en l'absence d'outil informatique adapté et normalisé, flux supplémentaires liés à la nécessaire comparution personnelle dans des pays où la poste est peu fiable ou inexploitable, rendez-vous et vérifications de tampons d'entrée et de sortie sur les passeports). Le résultat de cette expérience sélective, et largement perçue comme inopportune par les bénéficiaires de visas, n'est pas conclusif. Il n'est pas de nature à permettre de mesurer un taux significatif de non retour. La non présentation des intéressés à leur retour ne signifie pas nécessairement leur maintien sur le sol français au terme de leur séjour régulier en France. Seule la biométrie pourrait permettre, à terme, de centraliser les entrées et sorties des étrangers dans une base de données, en tenant compte des prolongations de séjour accordées par les préfectures et dont les postes consulaires n'ont pas aujourd'hui connaissance.

D'autre part, le CICI du 27 juillet 2005 a approuvé le principe de l'affectation d'experts de la police en qualité d'officiers de liaison immigration dans dix consulats. Cette mesure vise à faciliter la lutte contre la fraude documentaire. Elle est mise en oeuvre depuis septembre 2005 à Alger, Bamako, Dakar, Kinshasa et Pékin. L'expérience a été étendue, à compter de septembre 2006, à Canton, Shanghai, Kiev, Moroni et Yaoundé. Dans les postes, la délégation du SCTIP apportait déjà un concours ponctuel dans les dossiers frauduleux concernant notamment les usurpations d'identité de ressortissants français et étrangers (Alger, Dakar, Bamako). Bamako fait également appel aux compétences des fonctionnaires du détachement de gendarmerie spécialisés en matière d'empreintes digitales.

Enfin, le CICI du 27 juillet 2005 a approuvé un projet de messagerie sécurisée entre les préfectures et les consulats. Cette messagerie est maintenant effective et un annuaire des consulats et des préfectures est disponible, pour nos postes consulaires, sur Diplonet (intranet du ministère des affaires étrangères). La base centrale de données visas est accessible par consultation sécurisée par internet depuis l'automne 2006 pour les postes consulaires et cet accès pourra être étendu par la suite aux préfectures. De même, la base de données titres de séjour du ministère de l'intérieur (AGDREF) devrait être rendue consultable par les consulats dans une version future.

5.4 - La mise en œuvre de bonnes pratiques

La généralisation de la biométrie dans les visas rendra obligatoire le recours à la comparution personnelle des demandeurs de visas et a conduit dès maintenant nos postes consulaires à reconsidérer l'organisation de leurs services et à adapter les procédures en généralisant un certain nombre de bonnes pratiques en fonction de leurs spécificités.

En 2005, une vingtaine de postes ont fait appel à un prestataire de services pour la gestion de leurs rendez-vous⁽¹³⁾. Nos postes en Inde et au Sri Lanka ont confié à une société privée, à titre expérimental, la constitution des dossiers, le paiement des frais de dossier et la restitution des passeports. A Pékin, dans le cadre d'un accord communautaire de tourisme (SDA), notre poste a confié à une quarantaine d'agences de voyages la constitution de dossiers de demandes de visas. Le logiciel Visanet, expérimenté dans un premier temps à Pékin, assurera une interface permettant de récupérer dans la base de données visas (RMV) les données des demandeurs saisies en ligne. Ces expériences d'externalisation seront étendues en 2007 aux postes susceptibles d'en retirer de véritables gains de productivité, tout en tenant compte des environnements spécifiques.

Les postes consulaires s'attachent à assurer un accueil privilégié (guichet dédié et/ou horaires spécifiques) aux hommes d'affaires, chercheurs et enseignants, personnalités politiques, cadres administratifs, artistes et

⁽¹²⁾ Bamako, Dakar, Douala, Islamabad, Kinshasa, Le Caire, Nouakchott, Tbilissi, Tunis et Yaoundé

⁽¹³⁾ Une quarantaine de postes ont externalisé la prise de rendez-vous en 2006

sportifs qui concourent à nos relations bilatérales. Des fichiers d'attention positive seront systématiquement tenus par les postes et la délivrance du nombre de visas de circulation devra augmenter en conséquence, en tenant compte, là aussi, des environnements spécifiques.

5.5 - Les délais de traitement de la demande de visa

Les délais de traitement des demandes de visas doivent être distingués selon les catégories de visas. Pour les visas Schengen non soumis à consultation, le délai de traitement de la demande est en moyenne inférieur à 3 jours. Pour les visas Schengen soumis à consultation, le délai de traitement de la demande se situe en moyenne entre 8 et 14 jours. Ces délais, pour la délivrance de visas Schengen, sont en général plus courts que ceux pratiqués par nos partenaires européens. Pour les visas nationaux, le délai de traitement des demandes peut varier en moyenne entre 1 jour et 8 semaines ou plus dans le cas d'une procédure ANAEM.

A terme, l'objectif du ministère des affaires étrangères est le maintien de délais comparables en absorbant l'introduction de la biométrie dans le processus de délivrance. Cet objectif repose sur deux hypothèses : d'une part, que la saisie des données dans la base européenne de demandes de visas (VIS) et leur consultation n'aient pas d'impact sur l'organisation des services visas ni sur les conditions de délivrance, d'autre part, que les moyens nécessaires à l'introduction de la biométrie soient effectivement disponibles.

5.6 - Les perspectives communautaires

Enfin, l'évolution du contexte international et l'arrivée de la biométrie dans les visas conduisent le gouvernement à privilégier, pour les années à venir, le renforcement de la coopération entre pays européens ainsi que la mise en commun de nos moyens là où cela paraît possible. A terme, l'objectif est la création de consulats européens, chargés de délivrer les visas pour l'ensemble des partenaires Schengen. Compte tenu des contraintes de nature juridique, la mise en place de tels consulats ne pourra se faire que progressivement.

6. COÛTS

Les charges de personnel sont un élément important du coût du visa, mais pas essentiel ; les charges de fonctionnement et les immobilisations ont un impact très important sur le coût complet des visas. Aussi, à ce stade, avant développement de la biométrie, le coût complet moyen du visa a été estimé à près de 40 €.

Le déploiement d'un contrôle de gestion dans des postes pilotes a fait apparaître les éléments suivants : dans les pays de l'Union Européenne où les demandes de visas sont très spécifiques (longs séjours de compétence nationale), le niveau de la demande est faible et les processus d'instruction sont longs et complexes. Dans ce contexte, les marges de manœuvre sur l'organisation du travail sont extrêmement restreintes, et les coûts observés sont supérieurs à une centaine d'euros. Concernant Dakar, Londres et Pékin, trois postes à très forte activité visas, notamment Schengen, le poids du nombre de demandes de visas à traiter permet l'optimisation des processus et de l'organisation du travail. Aujourd'hui, ces postes connaissent un taux de comparution variant de 52 % à 88 %. Avec la mise en place de la biométrie et l'obligation de comparution personnelle des demandeurs, les charges de personnel dans ces postes vont donc augmenter significativement : surfaces immobilières et personnels supplémentaires seront nécessaires. Le coût complet d'un visa biométrique de court séjour a été calculé à 60 € au plus juste.

CHAPITRE II

L'Asile

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

La demande d'asile enregistre depuis 2004 une baisse qui s'amplifie et se reflète dans la quasi-totalité des indicateurs.

- Le nombre annuel de premières demandes d'asile reçues par l'OFPRA a augmenté chaque année de 1997 à 2003, passant de 17 405 en 1996 à 52 204 en 2003, soit, très exactement, un triplement en sept ans.

Le retournement de tendance amorcé en 2004 avec 50 547 demandes reçues soit -3,2 % par rapport à 2003, s'amplifie en 2005 avec seulement 42 578 premières demandes, soit - 15,8 % par rapport à 2004.

Cette diminution s'accroît en 2006. 22 043 demandes ont été reçues au cours des dix premiers mois de l'année contre 36 844 au cours des mêmes mois de 2005, soit une diminution de 40,6 %.

- Les demandes de réexamen, au nombre de 2 225 en 2003, puis de 7 069 en 2004, continuent de progresser en 2005, avec 9 488 demandes, soit + 34,2 % par rapport à 2004. Cette progression s'interrompt en 2006 avec 7 358 demandes de réexamen au cours des dix premiers mois de l'année contre 7 852 en 2005 pour la même période, soit une diminution de 6,3 %.

- Les recours déposés devant la commission des recours des réfugiés, au nombre de 13 773 en 1997, ont ensuite progressé chaque année jusqu'en 2004 atteignant 52 165, soit une multiplication par près de 3,8 en sept ans. Cette progression résultait à la fois de l'augmentation des premières demandes et de l'accroissement du taux de recours devant la commission, qui atteint sensiblement 90 % en 2005.

En 2005, le nombre de recours s'établit à 40 339, soit une diminution de 25,4 % par rapport à 2004.

Cette diminution se poursuit en 2006 avec 21 653 recours pour les huit premiers mois de l'année, soit moins de 54 % des recours reçus pour l'ensemble de l'année précédente.

Les attributions du statut de réfugié

En 2005, 13 783 décisions attribuant le statut de réfugié ont été prises, contre 11 325 en 2004.

- L'OFPRA, en 2005, a pris 4 090 décisions d'attribution du statut de réfugié sur premières demandes, contre 6 267 en 2004, soit une diminution de 34,2 %.

Au cours des dix premiers mois de l'année 2006, 2 385 décisions d'attribution sur première demande ont été prises contre 3 533 pour les dix premiers mois de l'année 2005, soit une diminution de 32,5 %.

- En 2005, la CRR, qui a bénéficié de moyens supplémentaires temporaires importants destinés à lui permettre de réduire les stocks accumulés jusque-là, a pris 62 262 décisions dont 9 599 annulations, contre 39 207 décisions dont 4 967 annulations en 2004.

Ce surcroît de décisions d'annulation n'est pas appelé à se poursuivre, le renforcement des moyens supplémentaires de la CRR ayant pris fin début 2006.

Au cours des huit premiers mois de l'année 2006, la CRR n'a pris que 18 944 décisions dont 3 028 décisions d'annulation.

- Les décisions sur réexamen prises par l'OFPRA ont conduit à 94 attributions en 2005, contre 91 en 2004.

Graphiques n° II-1

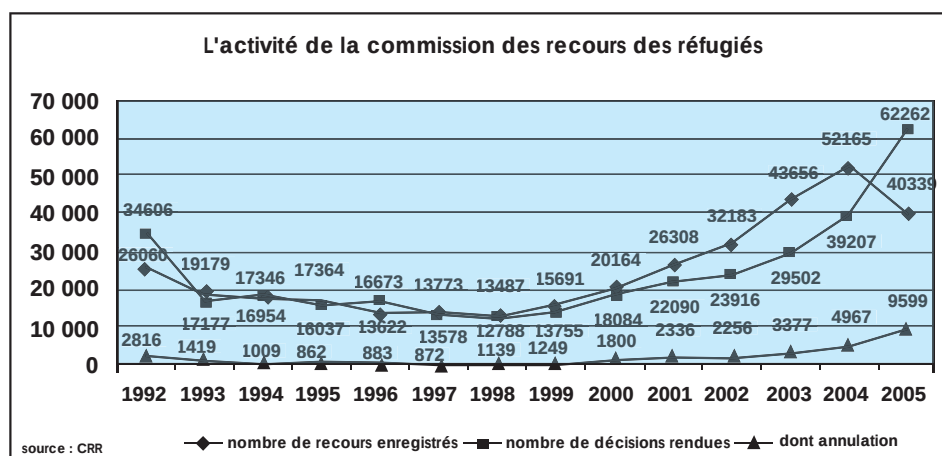
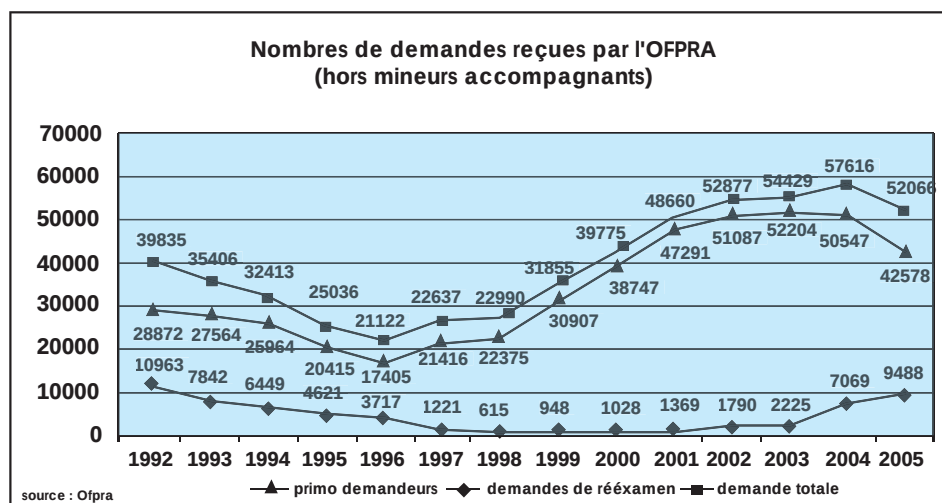


Tableau n° II-2 - l'activité de l'OFPR et de la CRR de 2003 à 2005

		2003	2004/ 2003	2004	2005/ 2004	2005
OFPR	Premières demandes	52 204	- 3,2 %	50 547	- 15,8 %	42578
	Réexamen	2 225	217,7 %	7 069	34,2 %	9 488
	Total demandes (hors mineurs accompagnants)	54 429	5,9 %	57 616	- 9,6 %	52 066
	Mineurs accompagnants	7 564	5,7 %	7 998	- 10,5 %	7 155
	Total demandes reçues	61 993	5,8 %	65 614	- 9,7 %	59 221
	Nombre de décisions prises (hors mineurs accompagnants)	66 344	2,7 %	68 118	- 24,7 %	51 272
	dont décisions d'accord	6 526	- 2,6 %	6 358	- 34,2 %	4 184
taux d'accord de l'OFPR		9,8 %		9,3 %		8,2 %
CRR	Recours reçus	43 656	17,0 %	52 165	- 25,4 %	40 339
	Nombre de décisions prises	29 502	32,7 %	39 207	59,0 %	62 262
	dont décisions d'accord	3 467	43,3 %	4 967	93,3 %	9 599
	taux d'accord de la CRR	11,4 %		12,7 %		15,3 %
Nombre de décisions accordant le statut de réfugié		9 993	13,3 %	11 325	21,7 %	13 783

Source : OFPR

1 - ACTIVITÉ DE L'OFPRA ET DE LA CRR

1.1 - Evolution de la demande d'asile

La réforme de l'asile, entrée en vigueur le 1er janvier 2004, continue de montrer sa pertinence. L'instauration d'une procédure administrative unique, gérée par un établissement public spécialisé, et d'une procédure juridictionnelle unique, confiée à une juridiction également spécifique, constitue un gage de simplicité et de professionnalisme pour les demandeurs d'asile. Du point de vue de la gestion administrative, le "guichet unique" a permis de mettre fin à la présentation de demandes en préfecture (asile territorial) et à l'OFPRA (asile conventionnel) faisant doublons.

Les moyens mis à la disposition de l'OFPRA ont plus que doublé entre 2002 et 2005, passant de 22,7 M€ à 51,2 M€. Ils baissent légèrement en 2006. Ces moyens sont consacrés à la poursuite des efforts pour diminuer le délai de traitement (OFPRA et CRR) des demandes d'asile, passé de 30 mois avant la réforme à 13,6 mois au 30 juin 2006.

Avec un total de 59 221 dossiers (mineurs accompagnants et réexamens inclus) enregistrés en 2005, la demande d'asile globale a diminué de 9,7 % par rapport à l'année précédente. Le renversement de tendance, déjà observé en 2004 pour les premières demandes, s'élargit pour la première fois en 2005 à la demande globale. Cependant, cette tendance reflète deux réalités différentes : une diminution de 15,8 % des premières demandes, qui repassent sous la barre des 50 000 pour la première fois depuis 2001, et une hausse de 34,2 % des demandes de réexamen. La progression des demandes de réexamen s'effectue toutefois à un rythme moins soutenu qu'en 2004, année qui avait été marquée par un triplement de ces demandes par rapport à 2003.

En dépit de cette évolution, la France demeure en 2005 comme en 2004, le premier pays de destination des demandeurs d'asile parmi les nations industrialisées. Toutefois, à la différence de 2004 où l'on observait une baisse généralisée de la demande chez nos partenaires européens, 2005 voit la demande s'accroître aux Pays-Bas (+ 26,3 %) et en Belgique (+ 3,9 %).

Tableau n° II-3 - Demandes d'asile et réexamens annuels (hors mineurs accompagnants)

Années	1 ^{ères} demandes	Réexamens	Total	Evolution %
1997	21 416	1 221	22 637	
1998	22 375	615	22 990	1,6 %
1999	30 907	948	31 855	38,6 %
2000	38 747	1 028	39 775	24,9 %
2001	47 291	1 369	48 660	22,3 %
2002	51 087	1 790	52 877	8,7 %
2003	52 204	2 225	54 429	2,9 %
2004	50 547	7 069	57 616	5,9 %
2005	42 578	9 488	52 066	- 9,6 %

Source : OFPRA

L'analyse de la demande laisse apparaître quatre éléments relativement nouveaux :

- une féminisation progressive de la demande d'asile depuis 2001 : 34,6 % de la demande en 2005 contre 29,6 % en 2001, progression plus sensible à partir de 2004, qui est à rapprocher de la mise en place de la protection subsidiaire

- une baisse inexpliquée de 40 % du nombre des demandes déposées par des mineurs isolés, alors que cette catégorie de demandes avait enregistré une hausse de + 29 % entre 2003 et 2004
- une forte augmentation (+ 61,5 %) de la demande haïtienne, essentiellement localisée en Guadeloupe
- et par conséquent, l'émergence des DOM qui sont devenus, en 2005, la troisième région d'accueil des demandeurs (9,9 % du total), derrière la région Ile de France (41,7 %) et la région Rhône-Alpes (11,6 %) et devant la région PACA (5,1 %)

Si l'on se réfère à leur origine géographique, les premières demandes se répartissent de la manière suivante :

Tableau n° II-4 - La demande d'asile selon l'origine géographique

Continent	2005	%	rappel 2004	%	évolution 2005/2004 %
EUROPE	15 978	37,5 %	18 222	36,0 %	-12,3 %
dont Turquie	3 612	8,5 %	4 409	8,7 %	-18,1 %
Serbie & M.	2 569	6,0 %	2 378	4,7 %	8,0 %
Russie	1 980	4,7 %	2 165	4,3 %	- 8,5 %
Moldavie	1 964	4,6 %	2 058	4,1 %	- 4,6 %
Bosnie Herzégovine	1 658	3,9 %	2 012	4,0 %	-17,6 %
ASIE	7 366	17,3 %	10 220	20,2 %	- 27,9 %
dont Chine	2 579	6,1 %	4 188	8,3 %	- 38,4 %
Sri Lanka	1 894	4,4 %	2 090	4,1 %	- 9,4 %
AFRIQUE	13 710	32,2 %	18 567	36,7 %	- 26,2 %
dont RD Congo	2 563	6,0 %	3 353	6,6 %	- 23,6 %
Algérie	1 777	4,2 %	3 702	7,3 %	- 52,0 %
AMÉRIQUES	5 269	12,4 %	3 347	6,6 %	57,4 %
dont Haïti	4 953	11,6 %	3 067	6,1 %	61,5 %
section Apatrides	255	0,6 %	191	0,4 %	33,5 %
TOTAL	42 578	100,0 %	50 547	100 %	- 15,8 %

la division Europe de l'OFPPRA traite les demandes d'asile en provenance de la Turquie et de plusieurs pays situés en Asie mais ayant fait partie de l'ex URSS (Tadjikistan,...).

- les demandes européennes ont diminué de 12 % par rapport à 2004, même si l'Europe est redevenue le premier continent de provenance des demandeurs d'asile (37,5 % du total) devant l'Afrique (32,2 %). Cette évolution est liée à la baisse pour la seconde année consécutive de la demande turque (- 18 %), qui a été pratiquement divisée par deux depuis 2003, ainsi qu'à la baisse de la demande russe (- 8,5 %) et de la demande bosniaque (- 17,6 %), cette dernière pouvant s'expliquer par l'inscription de la Bosnie sur la liste des pays d'origine sûrs. Seule la demande serbo-monténégro est en hausse constante (+ 8 % en 2005 par rapport à 2004 et + 35 % en 2004 par rapport à 2003).

- les demandes africaines ont quant à elles diminué de 26,2 %, baisse qui s'explique par l'effondrement de la demande algérienne (- 52 %), ainsi que de la demande en provenance de la République démocratique du Congo (- 23,6 %), qui n'en demeure pas moins le premier flux africain et le cinquième flux pour l'ensemble des demandes enregistrées par l'Office.
- les demandes asiatiques (17,3 % du total) accusent, elles aussi, une baisse importante de 27,9 %, essentiellement liée au déclin de la demande chinoise (-38,4 %).
- les demandes américaines (12,4 % de l'ensemble), enfin, ont augmenté de 57,4 % suite à l'explosion de la demande haïtienne (+ 61,5 %) qui devient ainsi le premier flux de demandes d'asile en 2005.

1.2 - La mise en œuvre des réformes récentes

L'adoption par le conseil d'administration de l'OFPRA d'une liste de pays d'origine sûrs, la montée en puissance des procédures prioritaires, la prise en charge par l'OFPRA de la demande d'asile à la frontière et la création d'une antenne de l'OFPRA en Guadeloupe se traduisent par des évolutions dans les modalités d'activité et de décisions de l'établissement public national.

1.2.1 - Les demandes émanant de ressortissants de pays d'origine sûrs

La réforme de 2003-2004 a introduit en droit français plusieurs notions appliquées par nos voisins européens et, en particulier, la notion de pays d'origine sûr qui conduit à traiter selon une procédure prioritaire les demandes formulées par les ressortissants de pays qui répondent à certaines normes et qui sont, de ce fait, réputés sûrs.

Le conseil d'administration de l'OFPRA a adopté, le 30 juin 2005, une liste de 12 pays répondant aux critères définis par la loi. Il s'agit, en Afrique, du Bénin, du Cap-Vert, du Ghana, du Mali, de la République de Maurice et du Sénégal ; en Asie, de l'Inde et de la Mongolie et, en Europe, de la Bosnie-Herzégovine, de la Croatie, de la Géorgie et de l'Ukraine.

La mise en œuvre par les préfectures des conséquences de l'adoption de cette liste a été rapide puisque, pour l'ensemble des douze pays concernés, le taux de placement en procédure prioritaire, qui était de 4,9 % en juin, a atteint 80 % dès le mois de septembre.

Six mois après l'adoption de la liste des pays d'origine sûrs par le conseil d'administration de l'OFPRA, une baisse importante de la demande, toutes nationalités confondues, était observée. Alors que les demandes émanant de ces pays représentaient 11,4 % de la demande globale en juin 2005, elles n'en représentent plus que 3,8 % en décembre 2005. Cette tendance à la baisse a été particulièrement remarquable pour la Bosnie-Herzégovine, la Mongolie et l'Ukraine. En juillet 2006, la proportion des premières demandes émanant de ressortissants des nationalités visées par la liste représente 3,3 % de la demande totale alors que cette part était de 11,4 % un an auparavant. Les demandes de réexamen des mêmes nationalités marquent également une baisse, toutefois moins sensible, passant de 10 % en juin 2005 à 7,9 % en juillet 2006.

Le traitement des demandes émanant des pays d'origine sûrs s'effectue dans le respect total des exigences légales, à la fois nationales et communautaires, concernant tant les critères d'appréciation de ces demandes que leur examen individuel. Ce traitement ne semble pas avoir pâti de l'adoption de la liste. Le taux d'admission, qui était de 4,9 % en juin 2005, est passé à 3,8 % en décembre 2005. Le taux moyen de convocation pour ces nationalités s'est maintenu à un niveau élevé de 64 % entre juillet et décembre 2005.

Réuni le 3 mai 2006, le conseil d'administration de l'Office, après avoir examiné la mise en œuvre de la liste initiale des douze pays d'origine sûrs, a décidé d'étendre cette liste à l'Albanie, l'ancienne République

yougoslave de Macédoine, à Madagascar, au Niger et à la Tanzanie. En dépit du caractère récent de cette extension, l'amorce d'une baisse peut, là encore, être constatée. Les premières demandes émanant des ressortissants de ces cinq pays passent de 2,7 % de la demande globale en mai 2006 à 1,7 % en juillet de cette même année tandis que les demandes de réexamen sont divisées par trois en passant de 1,2 % à 0,4 % pour cette période avec un taux d'admission inchangé (1,6 %) et un taux de convocation supérieur à 85 %.

1.2.2 - Les procédures prioritaires

L'Office a été saisi en 2005 de 12 056 demandes en procédure prioritaire, soit une augmentation de 30,0 % par rapport à l'année 2004.

Cette forte progression résulte à la fois du gonflement des demandes de réexamen et de la volonté des pouvoirs publics de remédier au caractère souvent dilatoire des demandes de cette nature, qui conduit à les traiter en procédure prioritaire.

Cela ne signifie pas que cette procédure présente moins de garanties pour les intéressés :

- en 2005, en procédure prioritaire, les taux de convocation sont respectivement de 12 % pour les demandes de réexamen et de 60 % pour les premières demandes
- les taux d'accord sur ces procédures sont de 4,4 % sur premières demandes –à comparer à un taux d'accord proche de 8,7 % sur l'ensemble des premières demandes, et 0,7 % sur réexamens- à comparer à un taux de 1 % sur l'ensemble des réexamens
- près de 17 % des demandes placées en procédure prioritaire sont présentées en rétention dont 30 % pour les seules premières demandes et 7 % pour les réexamens
- les délais réglementaires de traitement des procédures prioritaires, qui sont respectivement de 15 jours lorsque l'intéressé n'est pas en rétention et de 4 jours dans le cas contraire, sont plutôt mieux respectés pour les réexamens que pour les premières demandes : en 2005, environ 70 % des procédures prioritaires sur première demande ont été traitées dans les délais réglementaires, contre 96 % des procédures prioritaires hors rétention sur réexamen qui ont donc été traitées dans le délai de 15 jours, et 90 % des réexamens en rétention dans celui de quatre jours.

Sept nationalités se partagent la moitié du total des demandes en procédure prioritaire : la Turquie (16 % du total de ces procédures), la République démocratique du Congo (8 %), le Sri Lanka (7 %) l'Algérie (6 %), Haïti (5 %), la Géorgie (4 %) et la Serbie Monténégro (4 %).

1.2.3 - L'asile à la frontière

La procédure dite de "l'asile à la frontière" a pour objet d'autoriser ou non l'entrée en France des ressortissants étrangers qui se présentent aux frontières aéroportuaires et portuaires démunis des documents requis pour pénétrer sur le territoire et sollicitent d'y être admis au titre de l'asile. Elle relève de la compétence du ministre chargé de l'intérieur, qui prend la décision d'admettre ou non les intéressés après avoir recueilli l'avis de l'OFPPA sur le caractère "manifestement infondé" ou non de chaque demande. L'instruction au fond n'est réalisée qu'au stade ultérieur, dans le cadre de la procédure d'asile de droit commun, dès lors que la personne a été autorisée à entrer en France.

La baisse de la demande ralentit : 2 278 avis ont été rendus en 2005 contre 2 513 l'année précédente, soit une diminution de 9,4 %, nettement moins marquée que la chute, de 55,4 %, constatée entre 2003 et 2004.

91 % des demandes d'asile formulées à la frontière ont été présentées à Roissy, 8 % à Orly et 1 % dans les ports et aéroports de province. 29,5 % du total de ces demandes émanaient de femmes, 70,5 % d'hommes.

Les ressortissants de pays africains hors Afrique du nord demeurent largement majoritaires, mais leur nombre –moins 24,4 % par rapport à 2004- et leur part dans la demande totale – 40,5 % en 2005 contre 48,6 % en 2004 et 65 % en 2003- sont en baisse.

Le nombre de demandes provenant de ressortissants de pays d'Asie, hors Moyen-Orient, diminue de 29,7 %, exception faite des ressortissants du Sri Lanka, dont le nombre a augmenté de près de 59 % entre 2004 et 2005.

En revanche, on relève une forte progression des demandes émanant :

- de ressortissants de pays d'Amérique et des Caraïbes, en particulier de Cubains dont le nombre a quasiment quadruplé en 2005, et de Colombiens dont le nombre a plus que doublé
- de ressortissants de pays européens, notamment un doublement des demandes de ressortissants russes d'origine tchétchène

Depuis 2002, les efforts portent sur un traitement rapide des demandes d'asile à la frontière. En 2005, 87 % des personnes ont été entendues dans les 48 heures suivant la présentation de leur demande et 92 % des avis ont été communiqués au ministère de l'intérieur dans les 4 jours suivant le dépôt de cette demande.

Un nombre d'avis d'admission en augmentation

Sur la totalité des avis communiqués au ministère de l'intérieur, 22,2 % sont des avis positifs contre 7,8 % en 2004 et 4 % en 2003.

Cette hausse du taux d'avis positifs est en grande partie corrélée à celle du nombre des demandes émanant de la zone Amérique latine-Caraïbes et de la zone Europe pour lesquelles le nombre d'avis positifs est plus élevé du fait du contexte politique et/ou conflictuel desdites zones. En particulier 94,5 % des demandes de personnes d'origine tchétchène ont fait l'objet d'un avis positif.

A l'augmentation de ces demandes s'ajoutent d'autres facteurs susceptibles d'expliquer la hausse significative du taux d'admission :

- les demandes fondées sur des motifs essentiellement économiques, après avoir connu une très forte baisse en 2004, restent désormais à un niveau faible
- l'amélioration intrinsèque de la qualité des demandes, si elle n'est pas quantifiable, est néanmoins notable
- la part des demandes clairement "hors champ" a largement chuté

1.2.4 - La création d'une antenne décentralisée de l'OFPPA en Guadeloupe

Le comité interministériel de contrôle de l'immigration a décidé, lors de sa réunion du 29 novembre 2005, le principe de l'ouverture d'une antenne décentralisée par l'OFPPA en Guadeloupe afin de traiter dans les meilleurs délais le flux des demandes d'asile haïtiennes. L'ouverture de l'antenne a eu lieu le 6 janvier 2006. Durant les sept premiers mois de l'année, cette antenne a auditionné 1 741 demandeurs et pris 1 410 décisions.

1.3 - Traitement de la demande d'asile et admission au statut de réfugié

Le délai moyen de traitement des demandes d'asile par l'établissement public OFPRA-CRR, qui était évalué à 30 mois avant la réforme de l'asile du 10 décembre 2003, a été ramené à 13,6 mois au 30 juin 2006 (dont 3,7 mois au titre de l'OFPRA et 9,9 mois au titre de la CRR).

Cette évolution s'est accompagnée d'une baisse significative du stock des dossiers en instance tant à l'OFPRA, où le stock a été divisé par trois entre 2001 et 2005 (de 34 551 dossiers à 11 755), qu'à la CRR où il a été divisé par deux et demi entre 2004 et 2005 (de 47 746 dossiers à 21 300, hors dossiers enrôlés dans les sections).

1.3.1 - Le traitement de la demande à l'OFPRA

En 2005, l'OFPRA a rendu un total de 64 600 décisions (mineurs accompagnants inclus), contre 79 169 en 2004. En ne prenant pas en compte la part des mineurs accompagnants, l'Office a été en mesure de faire face à la demande de l'année sans accroître le nombre de dossiers en instance (11 755 contre 11 600 au 31 décembre 2004), tout en marquant un effort particulier sur l'audition des demandeurs -les taux de convocation (83 %) et d'entretien (61 %) ayant chacun augmenté de 10 points par rapport à 2004.

Le stock de 11 755 dossiers en attente au 31 décembre 2005 correspondait à une capacité théorique de traitement d'environ 3 mois. L'Office a par ailleurs poursuivi ses efforts en matière de résorption des dossiers les plus anciens. La part des dossiers de plus d'un an, qui était de 10 % fin 2003 et 5 % fin 2004, a encore diminué de 20 % en 2005 (4 % du total).

Le délai moyen de traitement sur décisions prises, qui correspond au nombre de jours écoulés entre la date de dépôt d'un dossier et la date de décision d'accord ou de rejet par l'Ofpra, était en 2005 de trois mois et demi, soit 108 jours calendaires (130 en 2004). Ce délai n'est qu'une moyenne intégrant les valeurs extrêmes (dossiers nécessitant des enquêtes complexes, dossiers de mineurs en attente de désignation de l'administrateur *ad hoc* par le tribunal, etc...) et ne reflète qu'imparfaitement la réalité de l'activité de l'Office. Le délai médian, qui ne tient pas compte des valeurs extrêmes, montre que 50 % des dossiers traités l'ont été en moins de deux mois et demi (83 jours).

S'agissant du premier semestre 2006, l'Office a rendu plus de 26 000 décisions. La part croissante des réexamens affecte le taux de convocation, qui diminue de 4 points par rapport à 2005, le taux d'entretien restant constant à 61 %. Au 1er juillet 2006, le nombre de dossiers en instance s'est réduit de 24 % par rapport au 1er juillet 2005, passant sous la barre des 10 000 dossiers.

Dossiers incomplets et tardifs

En 2005, 1 790 demandes d'asile ont été déposées à l'Ofpra après le délai légal de 21 jours et n'ont donc pas pu faire l'objet d'un enregistrement, ce qui représente 3,3 % des demandes reçues par l'Office. Toutefois sur ces 1 790 demandeurs, 901 ont pu de nouveau saisir l'Office en vue d'un examen sur le fond, dont 580 en procédure prioritaire.

En parallèle, 2 260 demandes reçues incomplètes ont été renvoyées à l'intéressé en vue de compléter son dossier. Dans près de 70 % des cas, ces demandes ont finalement été enregistrées, seules 694 restant sans suite.

1.3.2 - Le traitement de la demande à la CRR

En 2005, la CRR a enregistré 40 339 recours contre 52 165 en 2004 et 43 656 en 2003. Ainsi, le mouvement de hausse observé depuis 1999, qui s'était amplifié en 2003 (+40 %) et poursuivi en 2004 (+ 17 %) a fait place à une forte diminution de 25 % en 2005. Cette évolution a concerné toutes les nationalités, à l'exception toutefois des ressortissants d'Haïti (+ 25 %), de Serbie-et-Monténégro (+ 44 %) et de Bosnie-Herzégovine (+ 182 %). La demande turque a été, en 2005 comme en 2004, la plus importante, bien qu'en baisse, avec 3 639

recours enregistrés (- 37,4 %) contre 4 705 en 2004. La seconde demande a concerné les ressortissants de la République démocratique du Congo, avec 3 199 recours en 2005 (-30,7 %) contre 4 621 en 2004. La plus forte baisse concerne la demande chinoise, troisième en importance absolue, qui chute de 52,8 %.

Les recours sont concentrés sur un nombre limité de nationalités, les dix premières d'entre elles constituant près de 53 % du total des recours (Turquie, RDC, Chine, Haïti, Sri Lanka, Moldavie, Serbie-et-Monténégro, Russie, Mauritanie et Nigéria).

Dans le même temps, la CRR a rendu 62 262 décisions contre 39 207 en 2004 et 29 502 en 2003, soit une augmentation de 59 %. Cette progression a été rendue possible par le renforcement temporaire du personnel de la juridiction par 125 agents pendant un an.

Au premier semestre 2006, la CRR a enregistré 16 730 recours contre 20 324 pour la période identique en 2005, ce qui représente une baisse de 17,6 %. Sur la même période, 15 835 décisions ont été rendues.

1.3.3. - Les admissions au statut de réfugié

Sur les 51 272 décisions (hors mineurs accompagnants) rendues par l'Office en 2005, 4 184 ont été des admissions au statut de réfugié. En outre, 9 599 demandes ont été acceptées à la suite d'une annulation de la Commission des recours des réfugiés. Ce dernier chiffre, particulièrement élevé, s'explique par la hausse de 59 % du nombre des décisions de la CRR, consécutive à l'opération de résorption des recours en instance menée au cours de l'année 2005.

Ce sont ainsi au total 13 783 demandeurs d'asile qui ont été placés sous protection en 2005, dont 557 au titre de la protection subsidiaire.

Au premier semestre 2006, 3 960 demandeurs ont reçu une protection dont 2 490 à la suite d'une décision de la CRR.

1.4 - La gestion des réfugiés

1.4.1 - Nombre d'étrangers placés sous la protection de l'OFPRA

Jusque fin 2003, le dénombrement des étrangers placés sous la protection de l'OFPRA était établi sur la base du nombre de certificats de réfugié en cours de validité. Compte tenu de la suppression de ce certificat au 1er janvier 2004, ce mode de calcul a été modifié.

Il convient dorénavant d'ajouter au total des réfugiés statutaires établi au 31 décembre 2003, les nouvelles admissions de l'année et d'en défalquer les "sorties" annuelles du statut de réfugié (naturalisations, décès, renoncations, retraits). L'Office n'étant pas systématiquement informé de ces sorties, ce chiffre en demeure pas moins une estimation.

Ainsi, au 31 décembre 2005, la population placée sous la protection de l'OFPRA est estimée à près de 120 000 personnes (hors mineurs accompagnants), soit une hausse de 18 % par rapport à l'estimation au 31 décembre 2003 (environ 101 000 réfugiés).

Tableau n° II-5 - Estimation au 31 décembre 2005 du nombre de réfugiés statutaires placés sous la protection de l'OFPRA

Continent d'origine	estimation au 31 déc. 2003	%	estimation au 31 déc. 2005	%	évolution 2005/2003 %
Asie	52 900	52,5 %	52 812	44,4 %	- 0,2 %
Europe	23 171	23,0 %	32 906	27,6 %	42,0 %
Afrique	21 601	21,4 %	29 459	24,7 %	36,4 %
Amériques	2 458	2,4 %	3 066	2,6 %	24,7 %
Apatrides & indéter.	708	0,7 %	835	0,7 %	17,9 %
Total	100 838	100 %	119 078	100 %	18 %

Source : OFPRA

L'Asie est le premier continent de provenance des réfugiés (52 800 personnes et 44 % du total) mais sa part décroît tandis que l'Europe et l'Afrique voient leur nombre de réfugiés statutaires fortement progresser (respectivement + 42 % et + 36 %).

1.4.2 - Le regroupement familial des réfugiés

Toute personne ayant obtenu le statut de réfugié peut faire venir en France son conjoint et ses enfants mineurs sans que des conditions de ressources ou de logement ne lui soient opposables comme c'est le cas dans la procédure de regroupement familial de droit commun (8° de l'article L. 314-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile). Un visa de long séjour doit être délivré aux bénéficiaires préalablement à la délivrance de la carte de résident. La jurisprudence a établi que peuvent bénéficier de la procédure :

- les concubins, à condition que ces personnes constituent la seule famille du réfugié et que des enfants soient nés de ce concubinage
- les enfants nés précédemment à l'union actuelle du réfugié à condition que la filiation ne soit établie qu'à l'égard de celui-ci
- les jeunes majeurs, dans le cas où ils se retrouveraient isolés et dans une situation de dépendance financière et affective du fait du regroupement de la famille en France les excluant à titre exceptionnel et humanitaire, les ascendants âgés de réfugiés, isolés dans leur pays d'origine.

Dans tous les cas, la réalité des liens familiaux fait l'objet d'une vérification attentive. En particulier, les demandes de visa doivent correspondre à la composition de la famille déclarée à l'OFPRA par le réfugié. Les retards constatés récemment dans le traitement des dossiers sont imputables à l'augmentation du nombre des réfugiés reconnus, lui-même lié au déstockage des dossiers à l'OFPRA et à la CRR, ainsi qu'à la difficulté d'authentification des actes d'état civil étrangers produits par les demandeurs.

Le rapprochement familial des réfugiés statutaires concerne principalement des familles originaires de Turquie, du Sri Lanka, du Bangladesh, d'Haïti, du Congo et de la République démocratique du Congo. Le nombre des visas délivrés est en augmentation (1 172 en 2003, 1 891 en 2004, 2 379 en 2005 et 1 275 au premier semestre 2006), suivant en cela l'accroissement de l'activité de l'OFPRA et de la CRR. Leur nombre devrait diminuer à l'avenir en relation avec la baisse de la demande d'asile.

2 - L'ACCUEIL ET L'HÉBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE ET DES RÉFUGIÉS

Les conditions d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile ont été profondément réformées en 2005 et durant les neuf premiers mois de 2006, à la suite d'une série de décisions prises lors du comité interministériel de contrôle de l'immigration du 27 juillet 2005 :

- accélération du renforcement des capacités d'accueil
- amélioration du pilotage du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile
- remplacement de l'allocation d'insertion versée aux demandeurs d'asile par une allocation temporaire d'attente
- élaboration d'un statut juridique propre aux centres d'accueil pour demandeurs d'asile

2.1 - L'accélération du renforcement des capacités d'accueil

Le nombre de places de centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) a augmenté de 4 000 en deux ans, passant de 15 470 début 2004 à 19 470 (chiffre prévisionnel) fin 2006, comme l'indique le tableau suivant :

Tableau n° II-6

	2004	2005	Prévisions fin 2006
CADA*			
Capacité	15 470	17 470	19 470
Nombre de centres	222	245	NR
CPH**			
Capacité	1 023*	1023	1 023
Nombre de centres	27	27	27
Centres de transit et premier accueil			
Capacité	186	186	186
Nombre de centres	2	2	2

* Centre d'accueil pour demandeurs d'asile

**Centres provisoires d'hébergement destinés à accueillir les réfugiés en vue de leur insertion

L'objectif final est de disposer de près de 21 000 places en CADA fin 2007 alors qu'il n'y avait que 5 282 places fin 2001. Au cours de la présente législature, la capacité d'accueil en CADA aura donc été quadruplée. Compte tenu de la baisse de la demande d'asile enregistrée depuis 2005, il est permis de penser qu'au moins dans certaines régions, la capacité d'accueil en CADA est désormais suffisante, voire excédentaire, ce qui rend indispensable une gestion dynamique de la capacité globale d'accueil en CADA.

Le coût budgétaire des CADA s'élève à 168 M€ en 2006.

Tableau n° II-7 - Répartition des CADA sur le territoire

Dispositif National d'Accueil : évolution des capacités du 31/12/2003 à fin 2006 (prévisions).						
Région ou département	Population	Capacités en CADA au 31/12/03	Nouvelles places en 2004	Nouvelles places en 2005	Nouvelles places en 2006 (prévision)	Total fin 2006 (prévision)
	RP99					
ALSACE	1 734 145	573	160	110	130	973
BAS RHIN	1 026 120	320	110	50	75	555
HAUT RHIN	708 025	253	50	60	55	418
AQUITAINE	2 908 359	554	33	20	60	667
DORDOGNE	388 293	70	10			80
GIRONDE	1 287 334	239	8		50	317
LANDES	327 334	60				60
LOT ET GARONNE	305 380	55	15			70
PYRENEES ATLANTIQUES	600 018	130		20	10	160
AUVERGNE	1 308 878	272	65		30	367
ALLIER	344 721	60	10			70
CANTAL	150 778	40	10			50
HAUTE LOIRE	209 113	122				122
PUY DE DOME	604 266	50	45		30	125
BASSE NORMANDIE	1 422 193	394	55		50	499
CALVADOS	648 385	232	55		50	337
MANCHE	481 471	90				90
ORNE	292 337	72				72
BOURGOGNE	1 610 067	826	50		45	921

Région ou département	Population	Capacités en CADA au 31/12/03	Nouvelles places en 2004	Nouvelles places en 2005	Nouvelles places en 2006 (prévision)	Total fin 2006 (prévision)
COTE D'OR	506 755	337			20	357
NIEVRE	225 198	195				195
SAONE ET LOIRE	544 893	170	50		25	245
YONNE	333 221	124				124
BRETAGNE	2 906 197	529	184	50	95	858
COTE D'ARMOR	542 373	58	22		45	125
FINISTERE	852 418	107	29		50	186
ILLE ET VILAINE	867 533	216	73	50		339
MORBIHAN	643 873	148	60			208
CENTRE	2 440 329	758	175	205	99	1237
CHER	314 428	138		32		170
EURE ET LOIR	407 665	95	15			110
INDRE	231 139	50	10	19		79
INDRE ET LOIRE	554 003	140	15	30	40	225
LOIR ET CHER	314 968	60	60	60		180
LOIRET	618 126	275	75	64	59	473
CHAMPAGNE-ARDENNES	1 342 363	442	73		90	605
ARDENNES	290 130	60			60	120
AUBE	292 131	205				205
MARNE	565 229	72	48		30	150
HAUTE MARNE	194 873	105	25			130
CORSE	260 196					-
HAUTE CORSE	141 603					-
FRANCHE-COMTE	1 117 059	360	105	60	15	540
DOUBS	499 062	170	20	60		250
JURA	250 857	120				120
HAUTE SAONE	229 732	70				70
TERR. DE BELFORT	137 408		85		15	100
HAUTE NORMANDIE	1 780 192	430	265	166	60	921
EURE	541 054	110	110			220
SEINE MARITIME	1 239 138	320	155	166	60	701
ILE DE FRANCE	10 952 011	1 976	451	310	376	3113
PARIS	2 125 246	270	100		40	410
SEINE ET MARNE	1 193 767	440	25			465
YVELINES	1 354 304	229		124	40	393
ESSONNE	1 134 238	209	92	50	50	401
HAUTS DE SEINE	1 428 881	110	115	4	40	269
SEINE ST DENIS	1 382 861	206	40	8	70	324
VAL DE MARNE	1 227 250	225	15	30	86	356
VAL D'OISE	1 105 464	287	64	94	50	495
LANGUEDOC-ROUSSILLON	2 295 648	376	100	35	35	546
AUDE	309 770	86				86
GARD	623 125	100	40			140
HERAULT	896 441	110	50		35	195
LOZERE	73 509	30	10			40
PYRENEES ORIENTALES	392 803	50		35		85
LIMOUSIN	710 939	189	10		0	199
CORREZE	232 576	10	10			20
CREUSE	124 470	20				20
HAUTE VIENNE	353 893	159				159
LORRAINE	2 310 376	510	90	180	90	870
MEURTHE ET MOSELLE	713 779	140	70	140	50	400

Région ou département	Population	Capacités en CADA au 31/12/03	Nouvelles places en 2004	Nouvelles places en 2005	Nouvelles places en 2006	Total fin 2006 (prévision)
MEUSE	192 198	120				120
MOSELLE	1 023 447	220		40	40	300
VOSGES	380 952	30	20			50
MIDI-PYRENEES	2 551 687	651	65	25	43	784
ARIEGE	137 205	65			8	73
AVEYRON	263 808	42				42
HAUTE GARONNE	1 046 338	205	20	25	20	270
GERS	172 335	40	10			50
LOT	160 197	26			15	41
HAUTES PYRENEES	222 368	128				128
TARN	343 402	60	15			75
TARN ET GARONNE	206 034	85	20			105
NORD - PAS DE CALAIS	3 996 588	239	8	100	54	401
NORD	2 555 020	205		100	40	345
PAS DE CALAIS	1 441 568	34	8		14	56
PAYS DE LA LOIRE	3 222 061	735	299	16	28	1078
LOIRE ATLANTIQUE	1 134 266	255	49		28	332
MAINE ET LOIRE	732 942	220	40			260
MAYENNE	285 338	70	20			90
SARTHE	529 851	150	135			285
VENDEE	539 664	40	55	16		111
PICARDIE	1 857 834	426	188	147	85	846
AISNE	535 842	50	30			80
OISE	766 441	197	34	147	85	463
SOMME	555 551	179	124			303
POITOU-CHARENTES	1 640 068	261	87		43	391
CHARENTE	339 628	56				56
CHARENTE MARITIME	557 024	80	20			100
DEUX SEVRES	344 392	60	20		20	100
Vienne	399 024	65	47		23	135
PACA	4 506 151	726	416		172	1314
ALPES DE HAUTE PROVENCE	139 561	50			50	100
HAUTES ALPES	121 419		40		10	50
ALPES MARITIMES	1 011 326	220	76		50	346
BOUCHES DU RHONE	1 835 719	366	280		62	708
VAR	898 441	50	10			60
VAUCLUSE	499 685	40	10			50
RHONE-ALPES	5 645 407	1 243	101	576	340	2260
AIN	515 270	195			0	195
ARDECHE	286 023	40			15	55
DROME	437 778	60		145	0	205
ISERE	1 094 006	141		166	130	437
LOIRE	728 524	190		70	40	300
RHONE	1 578 869	440		195	105	740
SAVOIE	373 258	60	56		0	116
HAUTE SAVOIE	631 679	117	45		50	212
ANTILLES GUYANE	961 136					0
GUADELOUPE	422 496					
MARTINIQUE	381 427					-
GUYANE	157 213					-
REUNION	706 300					-
TOTAL	60 186 184	12 470	2 980	2 000	1 940	19390

2.2 - L'amélioration du pilotage du dispositif d'accueil

L'insuffisance de l'offre de places en CADA par rapport au nombre de demandes, s'explique en partie par un certain engorgement de ces structures dû à la présence soit de demandeurs d'asile déboutés, soit au contraire de réfugiés en attente d'un logement :

Tableau n° II-8 - Structure de la population hébergée en CADA au 30 mai 2006

REGIONS	Capacité agréée	Places occupées	Demandeurs d'asile	Réfugiés	Déboutés	Taux présence réfugiés (a)	Taux présence déboutés (b)	(a)+(b)
ALSACE	843	849	673	111	65	13 %	8 %	21 %
AQUITAINE	627	594	380	113	101	19 %	17 %	36 %
AUVERGNE	337	320	263	13	44	4 %	14 %	18 %
BASSE NORMANDIE	449	444	223	48	173	11 %	39 %	50 %
BOURGOGNE	876	881	541	102	238	12 %	27 %	39 %
BRETAGNE	763	746	469	126	151	17 %	20 %	37 %
CENTRE	1 138	1 076	713	171	192	16 %	18 %	34 %
CHAMPAGNE	515	432	250	75	107	17 %	25 %	42 %
FRANCHE COMTE	525	499	368	46	85	9 %	17 %	26 %
HAUTE NORMANDIE	861	795	383	118	294	15 %	37 %	52 %
ILE DE FRANCE	2 737	2 593	1 726	641	226	25 %	9 %	33 %
LANGUEDOC	511	470	316	85	69	18 %	15 %	33 %
LIMOUSIN	199	195	165	25	5	13 %	3 %	15 %
LORRAINE	780	764	501	86	177	11 %	23 %	34 %
MIDI PYRENNES	741	697	551	62	84	9 %	12 %	21 %
NORD PAS CALAIS	347	323	242	66	15	20 %	5 %	25 %
PACA	1 142	1 077	628	254	195	24 %	18 %	42 %
PAYS DE LA LOIRE	1 050	1 028	662	227	139	22 %	14 %	36 %
PICARDIE	761	751	408	141	202	19 %	27 %	46 %
POITOU CHARENTES	348	336	256	41	39	12 %	12 %	24 %
RHONE ALPES	1 920	1 912	1 343	321	248	17 %	13 %	30 %
TOTAL	17 470	16 782	11 061	2 872	2 849	17 %	17 %	34 %

Source : ANAEM, direction des statistiques, des études et de la documentation

Une circulaire interministérielle du 20 janvier 2006 a donc confié aux préfets le soin de piloter le dispositif d'accueil selon les modalités suivantes :

Déconcentration : 70 % des places de CADA sont désormais gérées au plan territorial, sous le pilotage du préfet de région qui répartit, en concertation avec les préfets de département, les places disponibles.

Sortie des CADA : concernant les demandeurs d'asile déboutés, les préfets ont été invités à organiser leur sortie des CADA en concertation avec les gestionnaires de ceux-ci, puis à prendre les mesures d'éloignement requises ; une circulaire interministérielle du 21 février 2006 rappelle par ailleurs le cadre juridique de l'interpellation des étrangers en situation irrégulière, dont ceux hébergés en CADA. Concernant les réfugiés, il a été demandé aux préfets d'user du contingent préfectoral pour favoriser leur accès au logement social.

De manière générale, les services déconcentrés (DRASS et DDASS) et les gestionnaires de CADA ont été invités à améliorer significativement la fluidité de l'occupation des CADA. Pour les y aider, la loi du 24 juillet 2006 prévoit dans son article 95 (§ XV) l'élaboration par l'ANAEM, chargée de coordonner la gestion de l'hébergement dans les CADA, d'un traitement automatisé de données nominatives.

2.3 - Le remplacement de l'allocation d'insertion par l'allocation temporaire d'attente

Jusqu'ici, les demandeurs d'asile non hébergés par l'Etat bénéficiaient de l'allocation d'insertion prévue par le code du travail, y compris lorsqu'ils avaient refusé d'être hébergés dans un CADA, ce qui était paradoxal puisqu'il s'agissait de personnes n'ayant pas vocation, pour la grande majorité d'entre elles, à s'insérer dans la société française.

Le nouvel article L. 351-9 du code du travail, issu de la loi de finances pour 2006, a donc créé une nouvelle allocation dédiée aux demandeurs d'asile, l'allocation temporaire d'attente (ATA), qui ne peut être versée si le demandeur d'asile a refusé une place en CADA et qui se substitue à l'allocation d'insertion.

Le décret n° 2006-1380 du 13 novembre 2006 fixe les modalités d'application de cette réforme législative, qui conforte les CADA dans leur rôle pivot d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile.

2.4 - Elaboration d'un statut juridique des CADA

Les CADA constituaient jusqu'à présent, sur le plan juridique, une forme de centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) alors qu'à la différence de ceux-ci, ils accueillent un public spécifique quant à son droit au séjour en France.

En conséquence, la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a édicté un statut propre aux CADA et dont la finalité est de réserver ces centres aux seuls demandeurs d'asile présents en France dont la demande est en cours d'instruction. Ce statut a fait l'objet d'une concertation préalable avec les principaux organismes gestionnaires des CADA.

L'admission en CADA continue à relever de l'aide sociale, mais selon une procédure allégée gérée conjointement par le préfet et le gestionnaire du CADA.

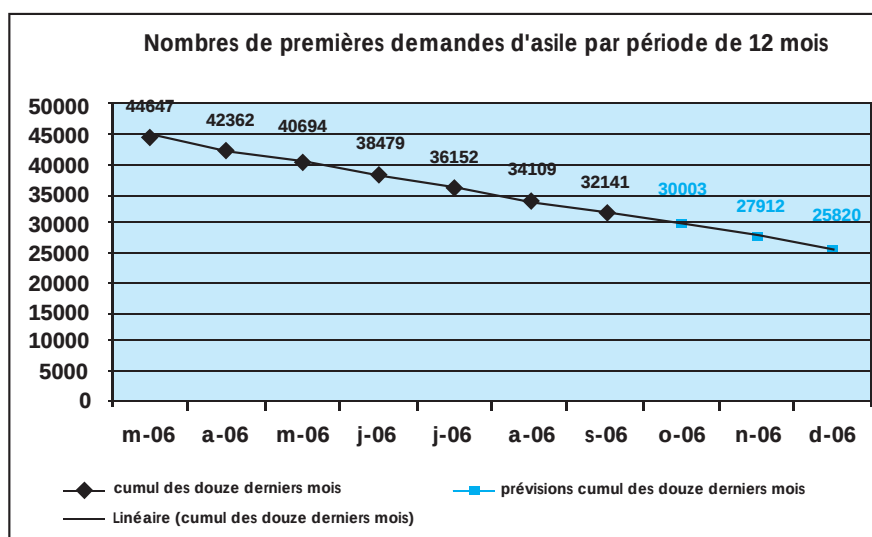
Enfin les mécanismes de conventionnement et de financement des CADA prennent en compte le respect par ces centres de la spécificité de leur vocation.

Cette réforme juridique devrait permettre une meilleure sécurité juridique de l'accueil des demandeurs d'asile et la professionnalisation accrue des gestionnaires de ces centres.

3 - LES PERSPECTIVES DE L'ANNÉE 2006

- La diminution de la demande d'asile telle que suivie sur des périodes glissantes de 12 mois se poursuit à un rythme soutenu. Une extrapolation linéaire à la fin de l'année 2006 conduirait à un chiffre annuel 2006 de l'ordre de 26 000 premières demandes, soit une diminution de l'ordre de 40 % par rapport à l'année 2005.

Graphique n° II-9



- 22 043 demandes ont été reçues par l'OFPRA au cours des dix premiers mois de l'année 2006, contre 36 844 au cours des mêmes mois de l'année 2005, soit une diminution de 40,6 %. Au cours des dix premiers mois de 2006, 2 459 décisions d'attribution ont été prises (dont 2 385 sur première demande) contre 3 612 au cours des dix premiers mois de l'année 2005 (dont 3 533 sur première demande), soit une diminution de 31,9 %.
- La diminution du nombre des recours reçus par la CRR se poursuit au premier semestre 2006 avec 16 730 recours reçus contre 20 324 au premier semestre 2005, soit une diminution de 17,7 %.
- Au cours du premier semestre 2006, la CRR a rendu 15 835 décisions contre 21 842 au premier semestre 2004, soit une diminution de 27,5 %. La Commission avait rendu 37 660 décisions au premier semestre 2005, année au cours de laquelle elle avait disposé d'un renfort temporaire de 125 agents supplémentaires.

CHAPITRE III

L'Admission AU SÉJOUR

AVERTISSEMENT MÉTHODOLOGIQUE

La présentation des statistiques relatives aux titres de séjour délivrés à des ressortissants étrangers fait l'objet, dans le présent rapport annuel, de quatre modifications importantes.

1 - Trois champs géographiques sont distingués :

1 - Les pays dont les ressortissants ne sont plus soumis à l'obligation de détenir un titre de séjour pour séjourner en France, selon les dispositions de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, codifiées aux articles L.121-1 et L. 121-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. C'est le cas des pays de l'Union européenne à 15, de Chypre et de Malte, des pays de l'espace économique européen non membres de l'Union européenne (Islande, Norvège, Liechtenstein) et de la Suisse. Pour l'analyse des évolutions de la délivrance de titres, il est nécessaire de raisonner à périmètre juridiquement constant. C'est pourquoi depuis le rapport relatif à l'année 2004, le parti a été pris d'exclure ces pays du champ de la présentation statistique des premiers titres de séjour.

2 - Les ressortissants des huit nouveaux Etats membres (NEM) entrés dans l'Union européenne en 2004 soumis à dispositions transitoires et, à compter du 1^{er} janvier 2007, ceux de la Bulgarie et de la Roumanie, ne sont soumis à obligation de détention d'un titre de séjour que s'ils souhaitent exercer une activité professionnelle en France. En tout état de cause, d'ici quelques années, les ressortissants de ces dix nouveaux États membres seront dispensés de toute obligation de détention d'un titre de séjour. Pour tenir compte de cette spécificité, le parti a été pris de traiter séparément ce champ géographique, soit un périmètre "10 NEM".

3 - Les ressortissants des pays tiers à l'espace économique européen, qui sont et resteront, à périmètre communautaire constant, soumis à l'obligation de détenir un titre, quel que soit le motif de leur séjour en France, soit un champ "Pays tiers".

L'addition des statistiques relatives respectivement au champ "Pays tiers" et au champ "10 NEM" correspond pour l'analyse de la délivrance des titres de séjour, au périmètre retenu par le précédent rapport.

2 - L'avertissement méthodologique du précédent rapport indiquait que les statistiques annuelles publiées depuis le début de l'année 2001 et afférentes successivement à l'année 2000 puis aux années suivantes, comportaient une sous-estimation de la délivrance de premiers titres de séjour. Cette erreur résultait de la mise en œuvre à partir du début de l'année 2001, d'une nouvelle méthode de dénombrement de ces titres qui consistait, de facto, à dénombrer, au début de l'année n+1, les premiers titres de séjour dont la date de début de validité se situe pendant l'année n. Or une partie importante des premiers titres de séjour à date de début de validité située au dernier trimestre de l'année n n'apparaît dans les bases informatiques de gestion des titres de séjour du ministère de l'intérieur qu'au cours des premiers mois de l'année n+1. Dès lors, ces titres absents des bases informatiques au moment du comptage n'étaient jamais pris en compte dans les statistiques du rapport annuel au Parlement.

Le présent rapport présente des chiffres corrigés et définitifs, pour les années 2000 à 2004, et des chiffres provisoires pour l'année 2005.

Les méthodes de correction des chiffres diffèrent selon les années.

Pour les années 2002 à 2004, il a été possible d'exploiter conjointement, d'une part, les fichiers originaux de flux de délivrance de titres et, d'autre part, les fichiers, constitués récemment selon les mêmes modalités, de données relatives à ces années telles qu'elles apparaissent aujourd'hui dans la base informatique.

Pour l'année 2001, il n'a pas été possible de retrouver dans la base actuelle les éléments nécessaires au rétablissement des chiffres. Il a été procédé en appliquant, à chaque poste, par motif de la délivrance de titre, le coefficient moyen de correction constaté pour les quatre années 2002 à 2005, par rapport aux chiffres publiés jusqu'à présent.

S'agissant de l'année 2000, la date à laquelle a été constitué le fichier original n'ayant pu être retrouvée, l'importance de la sous estimation est inconnue. Il a été procédé, par convention, de telle sorte que les taux de croissance, poste à poste, entre les chiffres corrigés 2000 et 2001, soient strictement égaux à ceux des chiffres 2000 et 2001 déjà publiés.

Pour l'année 2005, les chiffres ont été constitués par extrapolation de fichiers extraits mensuellement jusqu'en août 2006. Il s'agit d'une estimation sans biais. Il n'est pas possible de fournir des chiffres définitifs exacts à l'unité près car un certain nombre de titres, très faible mais non connu, à date de début de validité 2005, reste encore à délivrer. Il sera possible d'arrêter définitivement les chiffres relatifs à l'année 2005 au printemps 2007.

3 - Les regroupements de rubriques selon les motifs de la délivrance de titres sont restructurés pour mieux distinguer les grands pôles de l'immigration selon l'importance des marges de volontarisme dont dispose le gouvernement, soit :

Tableau n° III-1

A. Economique	1 - compétences et talents
	2 - actif non salarié
	3 - scientifique
	4 - artiste
	5 - salarié
	6 - temporaires
	7 - saisonniers(1)
B. Etudiants	
C. Familial	1 - famille de français
	2 - membre de famille*
	3 - liens personnels et familiaux
D. Divers	1 - visiteur
	2 - étrangers entrés mineurs
	3 - admission après 10 ans de séjour(2)
	4 - rente accident du travail
	5 - ancien combattant
	6 - étranger malade
	7 - retraité ou pensionné
	8 - motifs divers
E. Réfugiés	

* Regroupement familial

Nouvelles catégories de cartes de séjour

La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a créé une nouvelle catégorie de carte de séjour, la carte compétences et talents, ainsi que, en application de la directive européenne relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, une nouvelle catégorie de carte de résident, la carte de résident de longue durée-CE. En outre, la loi crée deux nouvelles catégories de carte de séjour temporaire autorisant l'exercice d'une activité professionnelle : la carte saisonnier, et la carte salarié en mission. Enfin, la loi exclut de la catégorie "visiteur" les étrangers exerçant en France une activité professionnelle non soumise à autorisation, ceux-ci recevant désormais des cartes portant la mention de l'activité exercée. Ces novations apparaîtront dans les tableaux de ce chapitre à partir de l'année 2007.

4 - Jusqu'au présent rapport la faiblesse de la qualité des chiffres de l'admission au séjour conduisait à élaborer les analyses et commentaires relatifs à l'immigration familiale à partir des seules statistiques produites par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations. La mise à niveau de la qualité des chiffres de l'admission au séjour rend dorénavant comparables les données de l'immigration familiale, qu'il s'agisse du dénombrement des visites médicales organisées par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) ou du dénombrement des premiers titres de séjour délivrés par les préfets. Les chiffres de l'immigration familiale sont présentés, à compter du présent rapport, selon une passerelle qui présente les deux catégories de statistiques et leur articulation mutuelle.

(1) Cette nouvelle rubrique ne sera alimentée qu'à partir de l'année 2007. Jusqu'à présent, sauf quelques dizaines de personnes par an, les travailleurs saisonniers entraient en France et y séjournaient, sur la base d'un contrat de travail saisonnier visé par l'administration du travail, sans recevoir aucun document de séjour des préfectures. Dorénavant, selon les dispositions de l'article L.313-10, 4° du nouveau code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ces travailleurs recevront une carte de séjour temporaire accordée pour une durée maximale de trois ans renouvelable, qui leur permettra d'exercer des travaux saisonniers n'excédant pas six mois sur douze.

(2) Rubrique en extinction à compter du 25 juillet 2006

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

La délivrance de titres selon les principaux motifs (commentaire du tableau n° III-8)

Le nombre de titres délivrés à des ressortissants des dix nouveaux États membres de l'Union européenne (y compris la Bulgarie et la Roumanie mais non compris Chypre et Malte, qui ne sont plus soumis à obligation de détenir un titre de séjour) est inférieur à 8 000 en 2005. Après un ralentissement en 2003 (+ 5,4 % contre +10,1 % en 2002) le nombre de premiers titres de séjour délivrés en France métropolitaine à des étrangers ressortissants de pays tiers à l'Union européenne et soumis à l'obligation de détenir un titre de séjour s'était stabilisé en 2004 (+ 0,5 % par rapport à 2003). Avec 187 000 titres délivrés en 2005, il recule de 2,6 % par rapport à 2004. Soit une réelle inversion de tendance au cours des trois dernières années.

Tableau III-2 - Taux de variation du nombre de titres délivrés, par rapport à l'année précédente (pays tiers)

2001	2002	2003	2004	2005
9,7 %	10,1 %	5,4 %	0,5 %	-2,6 %

Cette évolution globale masque des phénomènes contrastés :

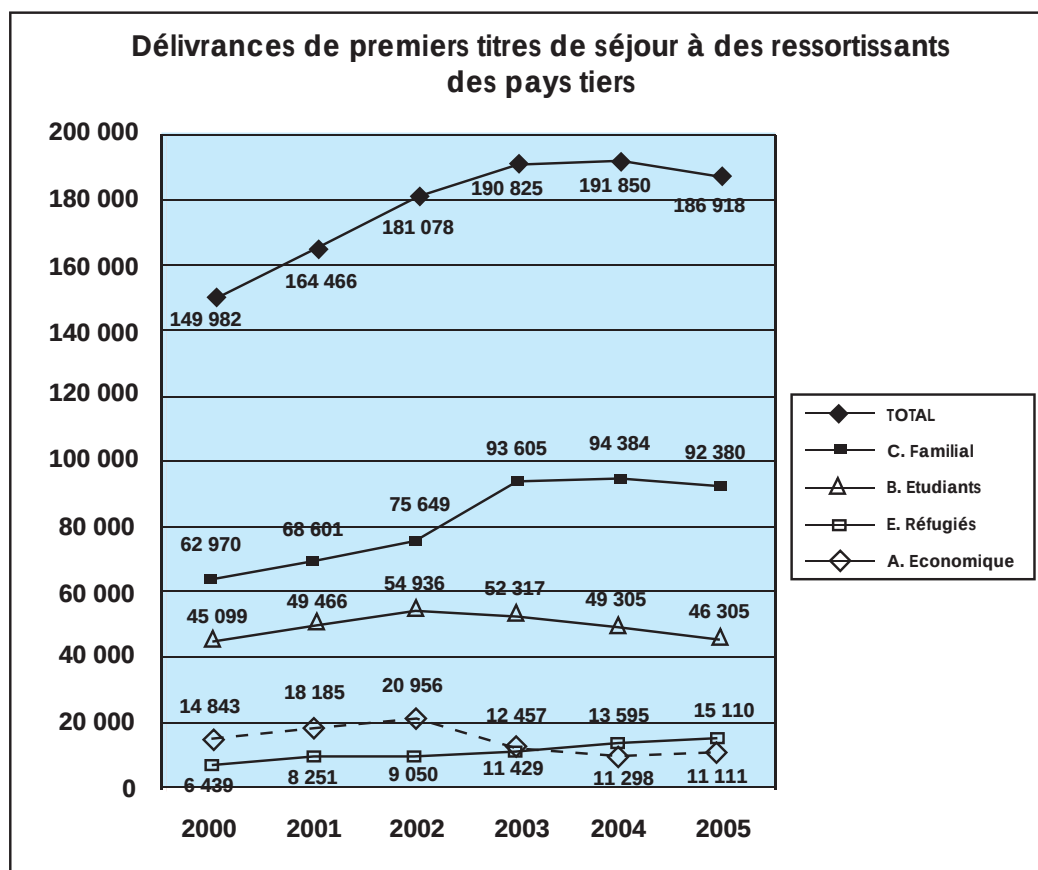
- le nombre de titres délivrés pour motifs économiques diminue de 1,7 % en 2005 après une diminution de 9,3 % en 2004.
- la baisse, amorcée en 2003, du nombre de titres délivrés à des étudiants ou stagiaires se poursuit à un rythme soutenu en 2005. Ce nombre s'établit à 46 300 en 2005 (- 6,1 % par rapport à 2004), contre 49 305 en 2004 (- 5,8 % par rapport à 2003) et 52 317 en 2003 (- 4,8 % par rapport à 2002).
- la diminution en 2005 (- 2,1 %), après sa stabilisation en 2004 (+ 0,8 %), du nombre de titres délivrés pour motifs familiaux, mais cette catégorie elle-même est hétérogène; le nombre de titres délivrés aux membres de famille de Français recule en 2005 (- 4,4 %) après une diminution de 2,5% en 2004, de même que le nombre de titres délivrés à des membres de famille d'étrangers (regroupement familial) : -1,4 % en 2005 après -0,5 % en 2004. En revanche, le nombre de titres délivrés sur le fondement du 7° de l'article L. 313-11 du ceseda ("liens personnels et familiaux") continue à progresser rapidement (+ 6,5 % en 2005 par rapport à 2004 après + 21,6 % en 2004 par rapport à 2003). Le nombre de titres délivrés sur ce fondement a plus que doublé depuis 2002 (+106,2 %)
- la nette progression des titres attribués aux réfugiés et apatrides se poursuit avec 15 110 titres en 2005 (+ 11,1 % par rapport à 2004) contre 13 595 en 2004 (+ 19,0 % par rapport à 2003)

Parmi les postes en évolution rapide depuis 2002, outre l'immigration économique et les liens personnels et familiaux, il convient de noter les motifs "étranger malade" au titre duquel la délivrance de cette carte a augmenté de 72% depuis 2002 et "retraités ou pensionnés" (+353% depuis 2002).

Les principales nationalités bénéficiaires selon le motif en 2004 et 2005

- les trois principales nationalités bénéficiaires d'un premier titre de séjour en 2004 et 2005 sont celles des trois pays du Maghreb. Ces trois nationalités, algérienne, marocaine et tunisienne sont également aux trois premières places pour les délivrances de titres pour motif familial.
- les Chinois sont, par le nombre de titres de séjour, les premiers étrangers admis en France pour y étudier ou y accomplir un stage, devant les Algériens et les Marocains. En 2005, les admissions d'étudiants algériens sont nettement moins nombreuses qu'en 2004 (- 31,1 %)
- les nationalités russe, turque, sri-lankaise et de la République démocratique du Congo sont numériquement les quatre premières à être admises au séjour en qualité de réfugiés. Les Américains, les Marocains et les Polonais occupent les trois premières places pour l'admission pour motif de travail.

Graphique n° III-3



En 2005 :

- un titre sur deux est attribué pour motif familial
- un titre sur quatre est attribué à un étudiant
- plus d'un titre sur douze est attribué à un réfugié ou apatride
- moins d'un titre sur seize est attribué pour motif économique
- moins d'un titre sur huit est attribué pour un motif autre que les quatre précédents.

Tableau n° III-4 - Les postes présentant les variations les plus importantes au cours des trois dernières années

	2002	2003	2004	2005	2005/2002
Economique	20 956	12 457	11 298	11 111	- 47,0 %
Liens personnels et familiaux	6 864	10 931	13 295	14 155	106,2 %
Etrangers malades	4 183	5 524	7 455	7 196	72,0 %
Retraités ou pensionnés	551	1 481	2 380	2 496	353,0 %

Source : MIAT/DLPAJ

Tableau n° III-5 : les dix principales nationalités bénéficiaires de premiers titres de séjour, par motif (années 2004 et 2005)

2004 tous motifs		2004 motifs familiaux		2004 étudiants et stagiaires		2004 réfugiés et apatrides		2004 motifs professionnels	
ALGERIENNE	34 267	ALGERIENNE	23 678	CHINOISE	6 291	RUSSE	1 581	ETATS-UNIS	1 891
MAROCAINE	28 966	MAROCAINE	20 720	ALGERIENNE	4 790	TURQUE	1 363	MAROCAINE	1 265
TUNISIENNE	10 781	TUNISIENNE	7 369	MAROCAINE	4 733	REP.DEM. DU CONGO	1 143	POLONAISE	916
TURQUE	9 857	TURQUE	6 810	ETATS-UNIS	2 516	SRI LANKAISE	1 018	JAPONAISE	640
CHINOISE	9 519	CAMEROUNAISE	2 886	JAPONAISE	2 513	YUGOSLAVE	869	ALGERIENNE	581
ETATS-UNIS	6 503	IVOIRIENNE	2 709	TUNISIENNE	2 314	BOSNIAQUE	818	CHINOISE	580
CAMEROUNAISE	4 979	CHINOISE	2 037	SENEGALAISE	2 088	MAURITANIENNE	767	TURQUE	513
IVOIRIENNE	4 703	SENEGALAISE	1 874	VIETNAMIENNE	1 555	CONGOLAISE	560	ROUMAINE	496
SENEGALAISE	4 641	REP.DEM. DU CONGO	1 533	SUD COREENNE	1 445	ANGOLAISE	379	CANADIENNE	493
RUSSE	4 289	CONGOLAISE	1 462	ROUMAINE	1 323	GEORGIENNE	370	INDIENNE	369
	59 %		74 %		56 %		66 %		58 %
Total 2004	200 378	Total 2004 motifs familiaux	96 608	Total 2004 étudiants et stagiaires	52 964	Total 2004 réfugiés et apatrides	13 424	Total 2004 motifs professionnels	13 255
2005 tous motifs		2005 motifs familiaux		2005 étudiants et stagiaires		2005 réfugiés et apatrides		2005 motifs professionnels	
ALGERIENNE	31 591	ALGERIENNE	22 708	CHINOISE	6 335	RUSSE	1 381	ETATS-UNIS	1 837
MAROCAINE	26 646	MAROCAINE	18 865	MAROCAINE	4 706	TURQUE	1 342	POLONAISE	1 381
TUNISIENNE	10 140	TUNISIENNE	6 957	ALGERIENNE	3 301	SRI LANKAISE	1 279	MAROCAINE	1 064
TURQUE	9 736	TURQUE	6 477	TUNISIENNE	2 286	REP.DEM. DU CONGO	1 153	JAPONAISE	752
CHINOISE	9 608	CAMEROUNAISE	3 105	ETATS-UNIS	2 216	BOSNIAQUE	1 040	TURQUE	652
ETATS-UNIS	5 856	IVOIRIENNE	2 607	JAPONAISE	2 181	YUGOSLAVE	899	CANADIENNE	598
CAMEROUNAISE	5 100	CHINOISE	2 117	SENEGALAISE	1 779	CONGOLAISE	632	CHINOISE	577
SENEGALAISE	4 299	SENEGALAISE	1 979	SUD COREENNE	1 446	MAURITANIENNE	585	ROUMAINE	561
RUSSE	4 250	REP.DEM. DU CONGO	1 715	BRESILIENNE	1 409	GEORGIENNE	527	ALGERIENNE	528
IVOIRIENNE	4 185	MALIENNE	1 685	ROUMAINE	1 175	ARMENIENNE	519	INDIENNE	489
	57 %		72 %		55 %		64 %		62 %
Total 2005 tous motifs	194 406	Total 2005 motifs familiaux	94 421	Total 2005 étudiants et stagiaires	48 893	Total 2005 réfugiés et apatrides	14 710	Total 2005 motifs professionnels	13 627

Source : MIAT /DLPJ/Mission statistiques

1 - LES STOCKS DE TITRES ET AUTORISATIONS DE SÉJOUR

(cf. TABLEAUX N° III-6 à 6TER)

Au 31 décembre 2003, dernière année au cours de laquelle tous les ressortissants européens étaient soumis à l'obligation de détenir un titre pour séjourner en France, 3 423 663 étrangers étaient munis de documents délivrés par le ministère de l'intérieur, dont 1 268 937, soit 37,1%, ressortissants des pays européens aujourd'hui dispensés de cette obligation et 2 154 726 ressortissants de pays tiers (y compris les 10 NEM), soit 62,9 %.

Au 31 décembre 2005, 2 208 472 étrangers ressortissants de pays tiers sont détenteurs de documents délivrés par le ministère de l'intérieur, soit une progression de 2,5 % en deux ans.

Parmi les pays tiers, les dix nationalités les plus importantes, les mêmes, selon le même classement depuis 2003, représentent sensiblement les trois quarts des ressortissants de pays tiers.

Les nationalités chinoise et camerounaise sont celles qui connaissent les progressions les plus importantes entre 2003 et 2005.

La population malienne séjournant en France s'accroît régulièrement depuis 2003 et jusqu'au mois de septembre 2006. L'accroissement de la population algérienne, selon un rythme annuel moyen proche de 0,5 % au cours des trois dernières années se poursuit, alors que la diminution de la population de nationalité marocaine semble s'accroître en 2006 (moins 1,7 % entre le 31 décembre 2005 et le 30 septembre 2006).

Au 31 décembre 2005, les titres de séjour d'une durée de validité de 10 ans représentent 77,2 % des titres détenus par les ressortissants des pays tiers contre 14,7 % pour les titres d'une durée de 1 an, dont la part, en progression depuis 2003, continue de s'accroître en 2006 (15,3 % au 30 septembre 2006 et 11,6 % au 31 décembre 2003).

Le recours aux autorisations provisoires de séjour semble diminuer, leur part passant de 0,55 % au 31 décembre 2003 à 0,44 % au 31 décembre 2004 puis à 0,40 % au 30 septembre 2005.

Il convient de rester prudent sur la signification, en niveau brut, de ces chiffres de stocks.

Car ils décomptent des étrangers dont le titre de séjour est en cours de validité dans les bases informatiques du ministère de l'intérieur, ce qui ne préjuge pas :

- d'un éventuel départ de l'étranger du territoire national ;
- du décès de l'étranger, qui n'est pris en compte qu'avec un certain délai ;
- de l'acquisition par l'étranger de la nationalité française, qui n'est pas immédiatement répercutée dans les fichiers.

Au total, ces stocks constituent des majorants des nombres d'étrangers majeurs en situation régulière.

Il n'est dès lors pas surprenant que les chiffres produits par l'Insee, cités pour les seules nationalités représentant au moins 50 000 personnes majeures, leur soient inférieurs en moyenne de l'ordre de 20 % pour les pays tiers.

La connaissance quantitative de la population étrangère séjournant en France gagnera à l'approfondissement de la mesure des différents postes d'écart entre ces deux sources statistiques mais aussi à l'amélioration de la célérité des procédures de mises à jour des fichiers du ministère de l'intérieur.

Tableaux n° III-6, 6bis et 6ter - Les stocks de titres et autorisations de séjour

Stock de titres et autorisations provisoires de séjour				étrangers majeurs selon recensements INSEE (1) mi 2004
Pays tiers				
	fin 2003	fin 2005	fin sept 2006	
Algérienne	560 264	565 444	568 469	410 000
Marocaine	471 460	469 970	462 189	360 000
Turque	184 619	183 891	185 235	155 000
Tunisienne	168 671	170 793	169 538	115 000
Chinoise	50 288	55 791	55 928	50 000
Sénégalaise	47 746	49 789	49 640	
Maliennne	43 130	45 503	46 093	
Yougoslave	45 183	43 589	41 965	
Ex-Zaïrois	36 185	36 737	38 335	
Camérounaise	26 175	31 253	32 903	
	75,8 %	74,8 %	74,8 %	
total pays tiers	2 154 726	2 208 472	2 206 729	1755000

Source : INSEE ⁽¹⁾ Ces données, issues des collectes de recensement de janvier 2004 et 2005, donnent une situation à mi 2004

Stock de titres et autorisations provisoires de séjour en cours de validité			
	fin 2003	fin 2005	fin sept 2006
total pays tiers	2 154 726	2 208 472	2 206 729
total autres pays	1 268 937	1 005 010	885 428
total général	3 423 663	3 213 482	3 092 157

Stock de titres et autorisations provisoires de séjour en cours de validité par durée et type de titre						
Pays tiers	fin 2003	fin 2005	fin 2005	fin 2005	fin 2005	fin sept 2006
supérieur à un an	CEE 10 ANS		6 012	8 201		8 833
	CEE 5 ANS		1 412	1 665		1 752
	CEE TITRE PERMANENT		12	20		25
	CR		1 208 193	1 194 206		1 191 306
	CRA 10 ANS		497 653	503 562		505 072
	CRA 2 ANS		37	42		41
	CST 10 ANS		194	118		112
	CST 5 ANS		16	63		79
	EEE 10 ANS		28	33		33
	EEE 5 ANS		9	11		11
un an	RETRAITE		2 159	3 012		3 301
	total		1 715 725	1 710 933		1 710 565
	CEE 1 AN		172	244		301
	CRA 1 AN		36 888	39 375		42 351
	CST 1 AN		212 037	285 612		295 180
	EEE 1 AN		1	5		
	total		249 098	325 236		337 832
	CEE < 1 AN		80	40		38
	CRA < 1 AN		4 281	4 514		2 698
	CST < 1 AN		32 673	40 228		24 882
moins de un an	total		37 034	44 782		27 618
	APS		11 821	9 826		8 925
	CONVOCAION		1 251	530		380
	RCS		139 797	117 165		121 409
	total		152 869	127 521		130 714
total pays tiers			2 154 726	2 208 472		2 206 729

2 - DÉLIVRANCE DES TITRES DE 1997 À 2005

2.1 - Commentaires généraux

Le régime juridique du séjour des étrangers se traduit par une pluralité de critères dont il incombe à l'autorité préfectorale de tenir compte pour délivrer au demandeur âgé de plus de 18 ans une autorisation administrative de séjour, sous le contrôle hiérarchique du ministre de l'intérieur. Cumulatifs, ces critères prennent en considération la nationalité et les conditions d'entrée en France de l'étranger, la durée et l'objet prévus de son séjour, et enfin la nature du titre sollicité.

S'agissant de la nationalité, trois grands régimes sont applicables :

- les citoyens des Etats membres de l'union européenne (ou assimilés),
- les étrangers relevant d'un accord bilatéral liant la France à certains Etats,
- les étrangers relevant du régime dit "général".

S'agissant de la nature du séjour, les étrangers demandeurs d'asile bénéficient d'un régime spécifique d'admission au séjour pour lequel de nouvelles dispositions ont été introduites par la loi du 10 décembre 2003 modifiant la loi du 25 juillet 1952, et applicable depuis le premier janvier 2004

2.1.1 - Les ressortissants étrangers relevant du droit communautaire

Les ressortissants étrangers relevant du droit communautaire (citoyens des Etats membres de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen et membres de leur famille quelle que soit leur nationalité) bénéficient d'un droit au séjour privilégié, puisqu'ils entrent en France sous couvert d'un simple document d'identité. En fait, leur régime de séjour résulte directement des Traités instituant la communauté européenne, mis en œuvre en France essentiellement par voie réglementaire (décret du 11 mars 1994 modifié).

La loi du 26 novembre 2003 a supprimé l'obligation de détenir un titre de séjour pour les ressortissants de ces Etats ainsi que de la Confédération suisse. Ces ressortissants peuvent donc séjourner et travailler en France sans être tenus de solliciter un titre de séjour. Ils conservent toutefois le droit, pour des raisons personnelles, d'en faire la demande auprès des services préfectoraux.

S'agissant des ressortissants des nouveaux Etats membres de l'Union européenne depuis le 1er mai 2004, et à l'exception de Chypre et de Malte, des mesures transitoires ont été introduites qui les obligent, s'ils souhaitent exercer une activité économique en France, à solliciter un titre de séjour valant autorisation de travail pendant toute la durée de la période transitoire qui pourra s'étendre de deux à sept ans.

Dès lors qu'un ressortissant communautaire souhaite bénéficier d'un titre de séjour ou qu'il y est contraint, les conditions de délivrance sont fixées par le décret du 11 mars 1994 modifié.

2.1.2 - Les ressortissants étrangers relevant des accords bilatéraux de circulation liant la France aux pays du Maghreb et aux pays d'Afrique francophone subsaharienne

Les ressortissants étrangers relevant des accords bilatéraux de circulation liant la France aux pays du Maghreb et aux pays d'Afrique francophone subsaharienne (anciennes possessions françaises) bénéficient d'un régime spécifique dans la mesure où ces accords déterminent de manière plus ou moins précise les conditions d'entrée et de séjour en France des intéressés.

Pour le Maroc et 12 autres pays d'Afrique subsaharienne, ces accords sont considérés comme largement alignés sur le régime général, même si certaines des dispositions introduites dans la législation nationale par la loi MISEFEN du 26 novembre 2003 ont fait naître de nouvelles spécificités. En revanche, les accords bilatéraux en vigueur régissent de manière complète pour les Algériens, et de manière partielle pour les Tunisiens, leurs conditions d'entrée, de séjour et d'emploi en France. Des avenants aux accords franco-algérien et franco-tunisien ont été signés respectivement le 11 juillet 2001 et le 8 septembre 2000 et sont entrés en vigueur les 1^{er} janvier et 1^{er} novembre 2003.

2.1.3 - Autres ressortissants étrangers

Les ressortissants étrangers qui ne relèvent ni du droit communautaire, ni d'un régime spécial régi par convention bilatérale, ni des conventions de Vienne de 1961 et 1963 sur les relations diplomatiques et consulaires, sont assujettis au régime général de la partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (ceseda) et des textes réglementaires pris pour son application.

2.2 - Statistiques

2.2.1 - Présentation générale

Les chiffres présentés dans cette partie ne correspondent pas nécessairement à des entrées physiques sur le territoire. En effet, les titres délivrés pendant une année peuvent correspondre :

- à des entrées réelles dans l'année ou au cours de l'année précédente, certains étrangers étant titulaires d'un document provisoire pendant une période de plusieurs mois avant la délivrance d'un titre de séjour
- à des admissions au séjour à titre dérogatoire
- à des changements de statut d'étrangers présents en situation régulière sous couvert de leur document de voyage et, le cas échéant, d'un visa de court séjour (3 mois au plus) et qui passent en catégorie long séjour
- à des étrangers mineurs entrés au titre du regroupement familial au cours des années précédentes, qui se présentent en préfecture à leur majorité pour obtenir un titre de séjour.

En revanche, la délivrance, pour la première fois, d'un titre d'une catégorie donnée à un étranger qui possédait déjà un titre mais d'une catégorie différente, est considérée comme un renouvellement et non comme une première délivrance.

En outre, ne sont répertoriés ni les étrangers auxquels sont délivrés des documents de séjour précaires (convocation, autorisation provisoire de séjour (APS) ou récépissé de demande de premier titre de séjour), ni les titulaires de cartes diplomatiques.

L'ensemble des chiffres concernant les premiers titres de séjour est produit à partir d'un traitement informatique prenant en compte l'historique du droit au séjour dans le dossier informatisé de chaque ressortissant étranger. Une délivrance de titre de séjour est considérée comme une première délivrance :

- si aucun titre de séjour antérieur ne figure au dossier de l'intéressé
- lorsqu'il s'est écoulé une période d'un an ou plus entre la date de fin de validité d'un titre antérieur et la date de début de validité du titre délivré (dans ce cas, les documents provisoires sont pris en compte pour le calcul de l'interruption du droit au séjour).

En 2004 et 2005, les services du ministère de l'intérieur ont délivré respectivement 206 642 et 194 406 titres de séjour. La comparaison de ces volumes globaux avec ceux des années précédentes est rendue impossible du fait des changements de périmètre géographique de cette activité administrative de délivrance de titres intervenus au cours des années 2003 et 2004, sous l'effet de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité qui a supprimé, pour les ressortissants étrangers relevant du droit communautaire, l'obligation de détenir un titre de séjour.

Le traité d'adhésion à l'Union européenne de dix nouveaux pays, signé le 17 avril 2003 et effectivement entré en vigueur le 1^{er} mai 2004 prévoit, au profit des Etats déjà membres, des périodes de transition. En particulier, à l'exception de ceux de Malte et Chypre, les ressortissants des nouveaux Etats membres doivent, à partir de 2004 et pour toute la durée de la période transitoire, solliciter un titre de séjour s'ils souhaitent travailler en France.

Au sein de ces volumes globaux ont été distingués :

- les 6 264 et 2 848 titres, émis respectivement en 2004 et 2005, au profit de nationalités normalement non soumises à l'obligation de détenir un titre de séjour
- les 191 850 et 186 628 titres, émis respectivement en 2004 et 2005 au profit de nationalités de pays tiers
- les 8 528 et 7 778 titres, émis respectivement en 2004 et 2005, au profit de ressortissants des nouveaux Etats membres, y compris la Roumanie et la Bulgarie ;

Tableau n° III-7

Année 2004	Titres non communautaires	Titres communautaires	Total
Nationalités soumises à titre de séjour	197 029	3 349	200 378
dont pays tiers	190 455	1 395	191 850
dont dix NEM (y compris Bulgarie et Roumanie, hors Chypre et Malte)	6 574	1 954	8 528
Nationalités non soumises à titre de séjour	302	5 962	6 264
Total	197 331	9 311	206 642
dont cartes de résident	30 491		
dont cartes de résidents algériens	33 916		
dont cartes de séjour temporaire	132 468		
dont cartes de retraités	456		
Année 2005	Titres non communautaires	Titres communautaires	Total
Nationalités soumises à titre de séjour	190 036	4 370	194 406
dont pays tiers	185 197	1 431	186 628
dont dix nouveaux états membres (y compris Bulgarie et Roumanie, hors Chypre et Malte)	4 839	2 939	7 778
Nationalités non soumises à titre de séjour	103	2 745	2 848
Total	190 139	7 115	197 254
dont cartes de résident	31 028		
dont cartes de résidents algériens	31 254		
dont cartes de séjour temporaire	127 567		
dont cartes de retraités	290		

Source : MIAT, Mission statistiques de la DLPJ

2.2.2 - Evolution selon le motif de la délivrance

Seront successivement détaillés, ci après, selon le motif de la délivrance, les évolutions sur la période 2000-2005 des composantes suivantes du tableau récapitulatif ci-dessus :

a. les volumes de premiers titres délivrés à des ressortissants de pays pour lesquels la possibilité de séjourner durablement en France est subordonnée à l'obtention d'un titre (200 378 titres en 2004 dont 191 850 pour les pays tiers et 8 528 pour les 10 NEM et 194 406 en 2005 dont 186 628 pour les pays tiers et 7 778 pour les 10 NEM) – (tableaux n° III-8 et III-8bis)

b. les volumes de premiers titres selon leur nature juridique (tableaux n° III-9 à III-13) :

- B1. les cartes de séjour temporaires (132 468 titres en 2004 et 127 567 en 2005)
- B2. les cartes de résident (30 491 titres en 2004 et 31 028 en 2005)
- B3. les cartes de retraité (456 titres en 2004 et 290 en 2005)
- B4. les cartes de résident algérien (33 916 titres en 2004 et 31 254 en 2005)
- B5. les titres communautaires (9 311 titres en 2004 et 7 115 en 2005)

Tableau n° III-8 - : L'admission au séjour des ressortissants de pays tiers à l'Union européenne à 27, à l'Espace économique européen, à la Suisse (Métropole)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	
PAYS TIERS	A. Economique	1 - compétences et talents	0	0	0	0	0	
		2 - actif non salarié	1 353	917	1 035	329	284	325
		3 – scientifique	1 156	1 338	1 197	1 205	1 171	1 203
		4 – artiste	195	172	219	302	241	290
		5 – salarié	8 569	11 380	14 055	6 199	5 274	5 155
		6 – temporaires	3 570	4 378	4 450	4 422	4 328	4 138
		total	14 843	18 185	20 956	12 457	11 298	11 111
	B. Etudiants		45 099	49 466	54 936	52 317	49 305	46 305
	C. Familial	1 - famille de français	34 713	40 961	45 502	59 251	57 779	55 235
		2 - membre de famille*	21 258	21 718	23 283	23 423	23 310	22 990
3 - liens personnels et familiaux		6 999	5 922	6 864	10 931	13 295	14 155	
total		62 970	68 601	75 649	93 605	94 384	92 380	
D. Divers	1 – visiteur	8 202	8 577	7 522	6 540	6 410	6 018	
	2 - étrangers entrés mineurs	3 241	2 592	2 277	1 977	2 521	2 635	
	3 - admission après 10 ans de séjour	3 166	2 806	2 871	3 815	3 073	2 678	
	4 - rente accident du travail	74	76	203	120	74	40	
	5 - ancien combattant	419	383	332	392	448	299	
	6 - étranger malade	1 996	3 414	4 183	5 524	7 455	7 196	
E. Réfugiés	7 - retraité ou pensionné	403	404	551	1 481	2 380	2 496	
	8 - motifs divers	3 130	1 711	2 548	1 168	907	650	
	total	20 631	19 963	20 487	21 017	23 268	22 012	
	1 - réfugié & apatride	6 032	7 933	8 841	11 282	13 370	14 761	
	2 - asile territorial/protection subsidiaire	407	318	209	147	225	349	
	total	6 439	8 251	9 050	11 429	13 595	15 110	
TOTAL		149 982	164 466	181 078	190 825	191 850	186 918	

* Regroupement familial
Source : MIAT, Mission statistiques de la DLPAJ

Tableau n° III-8 bis : l'admission au séjour des ressortissants des dix nouveaux États membres soumis à dispositions transitoires (Métropole)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005
Dix NEM	A. Economique	1 - compétences et talents	0	0	0	0	0
		2 - actif non salarié	86	83	64	142	300
		3 – scientifique	126	210	180	171	117
		4 – artiste	56	63	65	96	75
		5 – salarié	517	871	1 015	953	1 048
		6 – temporaires	558	931	974	826	589
	B. Etudiants	Total	1 343	2 158	2 298	2 128	1957
							2 539
							2 595
							2 120
TOTAL	C. Familial		2 011	2 069	2 086	2 239	2 224
	D. Divers		1 059	1 058	863	901	627
	E. Réfugiés		54	41	50	58	61
			8 826	10 167	10 396	10 739	8 528
							7 782
TOTAL GENERAL		PAYS TIERS et DIX NEM	158 808	174 633	191 474	201 564	200 378
							194 700

Source : MIAT, Mission statistiques de la DLPAJ

Après une progression de 0,5% en 2004, le volume de titres délivrés aux ressortissants des pays tiers diminue de 2,6% en 2005 dont :

- 1,7% pour l'immigration économique en provenance de ces pays
- 6,1% pour les admissions au séjour d'étudiants
- 2,1% pour l'immigration familiale
- plus 11,1 % pour l'admission au séjour de réfugiés

Le nombre de premiers titres délivrés aux ressortissants étrangers admis au séjour au titre de la vie privée et familiale en raison de liens personnels et familiaux (article L.313-11 7°) continue de progresser à un rythme soutenu (+6,5% en 2005). Il a plus que doublé depuis 2002

B1 - Les cartes de séjour temporaire

Une carte de séjour temporaire valable un an peut être délivrée, soit aux étrangers venus en France en qualité de visiteurs, étudiants, scientifiques, artistes, ou pour y exercer une activité professionnelle (articles L.313-6 à L.313-10), soit de plein droit aux étrangers présents en France en raison de l'intensité des liens personnels et familiaux qu'ils y ont noués (articles L.313-11 à L.313-13). Cette carte de séjour est renouvelable sous réserve que les conditions qui ont prévalu à sa délivrance initiale soient toujours remplies.

Les cartes de séjour temporaire portent une mention relative au motif de séjour ayant conduit à autoriser l'étranger à s'installer sur le territoire français. Ainsi :

- la carte de séjour temporaire visiteur est attribuée à l'étranger qui apporte la preuve qu'il peut vivre de ses seules ressources et qui prend l'engagement de n'exercer en France aucune profession soumise à autorisation
- la carte de séjour temporaire salarié : l'étranger doit prouver qu'il remplit les conditions pour exercer une activité professionnelle, notamment le respect de la procédure d'introduction de travailleurs étrangers si c'est une profession salariée, ou l'enregistrement sur les registres du commerce ou du répertoire des métiers si c'est une activité commerciale ou artisanale
- la carte de séjour temporaire vie privée et familiale résulte de la volonté du Parlement de traduire dans la législation française les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales en vertu de laquelle toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale. Dès lors un droit au séjour est accordé aux étrangers qui ont vocation à s'établir en France compte tenu de l'intensité des liens personnels et familiaux qu'ils ont noués sur le sol français. Ce titre est aussi délivré aux personnes bénéficiant de la protection subsidiaire en application de l'article L. 712-1 du CESEDA
- la carte de séjour temporaire étudiant est attribuée à l'étudiant qui justifie d'une part d'une inscription dans un établissement d'enseignement supérieur en France, d'autre part de ressources suffisantes
- la carte de séjour temporaire scientifique est délivrée aux étrangers accueillis en France au sein d'organismes d'enseignement et/ou de recherche habilités en ce sens, en vue d'y mener des recherches ou d'y dispenser un enseignement de niveau universitaire
- la carte de séjour temporaire profession artistique et culturelle est attribuée à l'étranger sous contrat avec un organisme dont l'objet principal est la création, la diffusion et/ou l'exploitation d'une œuvre de l'esprit.

Tableau n° III-9 - Les premières cartes de séjour temporaire afférente aux années 2002 à 2005 (France métropolitaine)

	2002	2003	2004	2005
1 - famille de français	26 945	32 448	38 407	36 789
2 - membre de famille*	1 770	2 632	6 089	5 724
3 - liens personnels et familiaux	6 914	8 838	10 898	11 726
1 - actif non salarié	407	354	278	301
2 - scientifique	1 392	1 377	1 263	1 306
3 - artiste	292	397	308	326
4 - salarié	7 210	6 404	5 408	5 233
5 - saisonniers ou temporaires	5 444	5 245	4 651	4 469
1 - visiteur	8 019	7 623	6 201	5 712
2 - étudiant & stagiaire	55 168	51 873	47 622	44 913
3 - étrangers entrés mineurs	1 747	1 689	2 276	2 359
4- admission après 10 ans de séjour	2 872	3 550	2 771	2 313
5 - rente accident du travail	7	7	9	11
7 - réfugié & apatride	85	46	61	63
8 - étranger malade	4 152	4 522	6 105	6 033
10 - asile territorial/protection subsidiaire	65	67	121	287
11 - motifs divers		1		2
Total	122 489	127 073	132 468	127 567

* Regroupement familial

Source : MIAT/mission statistique de la DLPJ

Le nombre total de cartes de séjour temporaire délivrées a diminué en 2005 (-3,7% par rapport à 2004).

En 2005, on assiste pour la première fois depuis 2002, à une légère diminution du nombre de cartes délivrées à des familles de Français (- 4,2 % par rapport à 2004) ou à des membres de famille (- 6 % par rapport à 2004). En revanche, le nombre de cartes *vie privée et familiale* délivrées sur le fondement du 7° de l'article L.313-11 continue sa progression (+ 7,6 % par rapport à 2004).

Le nombre de cartes de séjour temporaire délivrées pour motifs professionnels diminue de 2,3% par rapport à 2004, après une baisse plus marquée (- 13,6 % en 2004 par rapport à 2003).

Les cartes de séjour portant la mention *étudiant* connaissent une nouvelle diminution en 2005 (- 5,7 % par rapport à 2004) cependant moins importante qu'en 2004 (- 8,2 % par rapport à 2003).

En revanche, l'analyse du tableau révèle une stabilisation du nombre de cartes de séjour temporaire délivrées aux étrangers qui se prévalent de leur état de santé pour être admis au séjour (moins 1,2 % en 2005), après une très forte augmentation en 2004 (+ 35 % par rapport à 2003).

B2 - les cartes de résident

La carte de résident, valable 10 ans, peut être délivrée soit de plein droit aux étrangers qui disposent de liens personnels et familiaux avec la France ou qui ont été admis au statut de réfugié (article L.314-11) soit à la discrétion des autorités préfectorales aux étrangers qui justifient d'une résidence non interrompue d'au moins cinq années en France et qui démontrent leur volonté de s'insérer dans notre société (article L.314-8). Les étrangers relevant du régime général autorisés à séjourner en France au titre du regroupement familial ne reçoivent plus, depuis la loi MISEFEN, une carte de même nature que celle de la personne qu'ils rejoignent mais se voient délivrer systématiquement une carte de séjour temporaire valable un an. Ils ne peuvent prétendre à la délivrance d'une carte de résident que s'ils justifient d'au moins deux ans de séjour régulier en France (article L.314-9 1°), ou sont parents d'enfants français (article L.314-9 2°).

La délivrance d'une carte de résident en application des articles L.314-8 et L.314-9 du code est subordonnée, depuis la loi du 26 novembre 2003, à une condition d'intégration républicaine de l'étranger, appréciée en particulier au regard de sa connaissance de la langue française et des principes qui régissent la République française.

Après la baisse sensible (moins 41,1 % en 2004) de la délivrance des premières cartes de résidents pour motifs familiaux à la suite de la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions législatives, le nombre de titres de cette catégorie diminue de 2,2 % en 2005.

Le fait marquant de l'année 2005 est la poursuite de l'augmentation du nombre de cartes de résident attribuées à des réfugiés (+9,6 %) alors que ce poste avait déjà progressé de 19 % en 2004. Cette augmentation est la conséquence de la poursuite jusqu'en 2004 de la hausse de la demande d'asile et de l'accélération depuis 2003 du traitement des dossiers en instance à l'OFPRA et à la Commission des recours des réfugiés.

Tableau n° III-10 - Cartes de résident afférentes aux années 2002 à 2005 (France métropolitaine)

	2002	2003	2004	2005
1 - famille de français	12 237	11 332	4 590	4 350
2 - membre de famille*	16 311	15 488	11 199	11 094
3 - liens personnels et familiaux				
1 - actif non salarié	4	39	17	10
4 - salarié		49	38	19
5 - saisonniers ou temporaires				1
1 - visiteur		1	6	1
2 - étudiant & stagiaire		11	32	18
5 - rente accident du travail	177	60	28	11
6 - ancien combattant	438	515	548	386
7 - réfugié & apatride	8 767	11 227	13 363	14 648
11 - motifs divers	1 658	975	670	490
Total	39 592	39 697	30 491	31 028

* Regroupement familial

Source : MIAT/mission statistique de la DLPAJ

Le nombre de cartes de résident délivrées, après avoir nettement reculé en 2004 par rapport à 2003 (- 23,2 %), augmente légèrement en 2005 (+ 1,8 %)

B3 - Les cartes de retraité

Parmi les cartes de séjour valables 10 ans, seules les cartes *retraité* et *conjoint de retraité* portent une mention spécifique. Elles sont délivrées à l'étranger qui a résidé en France sous couvert d'une carte de résident –ainsi que son conjoint– et qui a souhaité s'établir dans son pays d'origine tout en gardant la possibilité d'effectuer des allers-retours n'excédant pas une année en France.

Le nombre de cartes de séjour délivrées sur ce motif s'élève à 288 en 2005, soit une très forte diminution par rapport à 2004.

Tableau n° III-11 - Cartes de retraité afférentes aux années 2002 à 2005 (France métropolitaine)

	2002	2003	2004	2005
Total	516	452	456	288

Source : MIAT/mission statistique de la DLP AJ

B4 - Les cartes de résident algérien

Après la forte progression de l'année 2003 (+18,1 %), les années 2004 (- 5,4 %) et 2005 (- 7,9 %) marquent un recul du nombre de cartes de résident algérien délivrées.

L'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 modifié régit de manière complète les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants algériens. Dès lors, à l'exception des dispositions de procédure non incompatibles avec les stipulations de l'accord, les dispositions du CESEDA n'ont pas vocation à s'appliquer à l'égard des Algériens.

Cependant, afin de tenir compte des évolutions de la situation dans les deux pays ainsi que de la réglementation française relative au séjour des étrangers, cet accord a été modifié à plusieurs reprises. Il a ainsi fait l'objet, en dernier lieu, d'un troisième avenant, signé à Paris le 11 juillet 2001, qui a transposé dans l'accord les dispositions favorables de la loi du 11 mai 1998, dite loi RESEDA. Il s'est agi de faire bénéficier les ressortissants algériens de certificats de résidence équivalents aux nouveaux titres instaurés par cette loi portant les mentions "*scientifique*", "*profession artistique et culturelle*", "*vie privée et familiale*" (notamment en faveur des parents d'enfants français qui ne bénéficiaient d'aucun droit au séjour à ce titre) et "*retraité*". Cet avenant, n'est entré en vigueur que le 1^{er} janvier 2003 à l'issue du processus de ratification par le Parlement et de publication (loi de ratification du 29 octobre 2002 et décret de publication du 20 décembre 2002).

Il a néanmoins été demandé aux préfectures, dès septembre 2001, par voie de circulaire, d'appliquer par anticipation ce troisième avenant en délivrant des certificats de résidence algériens (CRA) mention "*salarie*" ou "*visiteur*", selon les cas, aux ressortissants algériens qui remplissaient les conditions de délivrance des nouveaux titres qu'il n'était pas possible d'éditer avant l'entrée en vigueur effective des nouvelles stipulations de l'accord.

C'est la raison pour laquelle, depuis l'entrée en vigueur du troisième avenant, le 1^{er} janvier 2003, le nombre de délivrances de CRA "*salarie*" et "*visiteur*" a sensiblement diminué en 2003, 2004 et 2005 par rapport aux années 2001 et 2002.

Tableau n° III-12 - Cartes de résident algérien afférentes aux années 2002 à 2005 (France métropolitaine)

	2002	2003	2004	2005
1 - famille de français	8 198	17 295	15 873	14 925
2 - membre de famille*	4 432	4 526	4 857	4 912
3 - liens personnels et familiaux	243	2 463	2 828	2 773
1 - actif non salarié	719	77	31	38
2 - scientifique		13	15	11
3 - artiste		3	8	2
4 - salarié	7 879	821	443	401
5 - saisonniers ou temporaires	46	68	83	75
1 - visiteur	1 205	587	533	474
2 - étudiant & stagiaire	5 648	6 666	4 790	3 301
3 - étrangers entrés mineurs	584	339	276	296
4- admission après 10 ans de séjour	88	424	386	382
5 - rente accident du travail	25	57	37	18
7 - réfugié & apatride	38	57		
8 - étranger malade	128	1 118	1 475	1 280
9 - retraité ou pensionné	35	1 029	1 925	2 172
10 - asile territorial/protection subsidiaire	149	90	111	61
11 - motifs divers	958	233	245	133
Total	30 375	35 866	33 916	31 254

* Regroupement familial

Source : MIAT/mission statistique de la DLPAJ

Le nombre des certificats de résidence délivrés aux ressortissants algériens membres de famille de Français, qui avait très fortement augmenté en 2003 (+111 %), pour l'essentiel en raison des nouveaux droits ouverts aux parents d'enfants français, est en diminution aussi bien en 2004 (- 8,2 % par rapport à 2003) qu'en 2005 (- 6,0 % par rapport à 2004).

En revanche, le nombre de titres délivrés à des membres de famille (regroupement familial) qui s'était établi à un niveau record en 2004 (+ 7,3 % par rapport à 2003) reste stable en 2005 (+ 1,1 %).

Le total des certificats de résidence délivrés à des retraités, sur le fondement de l'article 7 ter de l'accord franco-algérien, est en très forte progression, aussi bien en 2004 (+ 87,1 % par rapport à 2003) qu'en 2005 (+ 12,8 % par rapport à 2004).

Après avoir fortement progressé en 2004 (+ 31,9 % par rapport à 2003), le nombre de certificats de résidence délivrés à des algériens malades a diminué en 2005 (- 13,2 %).

B5 - Les titres communautaires et titres Espace économique européen

La carte de ressortissant communautaire à durée permanente est délivrée au travailleur communautaire et aux membres de sa famille dans les conditions fixées par le décret du 11 mars 1994 modifié.

L'année 2004 a été marquée par une diminution massive du total des premiers titres de séjour délivrés qui résulte directement de la suppression de l'obligation de détenir un titre de séjour pour les ressortissants communautaires. Il faut néanmoins préciser que les ressortissants des nouveaux Etats membres de l'Union européenne, à l'exception de Chypre et Malte, demeurent soumis à cette obligation s'ils souhaitent exercer une activité professionnelle pendant la durée de validité de la période transitoire. La France, à l'instar de la plupart des anciens Etats membres, a en effet souhaité opter pour cette possibilité de

protection de son marché de l'emploi pendant une première période de deux ans, soit jusqu'au 1^{er} mai 2006. Nonobstant l'ouverture sélective aux ressortissants des nouveaux Etats membres de l'accès à certains métiers en situation de pénurie de main d'œuvre, depuis le 1^{er} mai 2006, le dispositif relatif à la délivrance de titres et la procédure y afférente demeurent inchangés.

L'année 2005 enregistre une nouvelle diminution (- 24 % par rapport à 2004) du total des premiers titres de séjour délivrés à des ressortissants de l'Union européenne et de l'Espace économique européen.

Tableau n° III-13 - Premiers titres de séjour communautaires et titres Espace économique européen afférents aux années 2002 à 2005 (France métropolitaine)

	2002	2003	2004	2005
1 - famille de français	2 297	2 193	515	503
2 - membre de famille*	7 605	7 624	2 346	1 987
3 - liens personnels et familiaux				1
1 - actif non salarié	1 086	1 095	333	408
4 - salarié	14 756	14 102	2 091	1 926
5 - saisonniers ou temporaires	7 903	7 679	928	265
1 - visiteur	6 983	7 523	1 609	1 012
2 - étudiant & stagiaire	10 637	8 515	903	728
9 - retraité ou pensionné	4 211	4 774	582	189
11 - motifs divers		3	4	96
Total	55 478	53 508	9 311	7 115

*Regroupement familial

Source : MIAT/mission statistique de la DLPJ

Tableau III-14 – Annexe
Statistiques globales -tous premiers titres de séjour, tous pays- (France métropolitaine)

	2002	2003	2004	2005
1 - famille de français	49 677	63 268	59 385	56 567
2 - membre de famille*	30 118	30 270	24 491	23 717
3 - liens personnels et familiaux	7 157	11 301	13 726	14 500
1 - actif non salarié	2 216	1 565	659	757
2 - scientifique	1 392	1 390	1 278	1 317
3 - artiste	292	400	316	328
4 - salarié	29 845	21 376	7 980	7 579
5 - saisonniers ou temporaires	13 393	12 992	5 662	4 810
1 - visiteur	16 207	15 734	8 349	7 199
2 - étudiant & stagiaire	71 453	67 065	53 347	48 960
3 - étrangers entrés mineurs	2 331	2 028	2 552	2 655
4- admission après 10 ans de séjour	2 960	3 974	3 157	2 695
5 - rente accident du travail	209	124	74	40
6 - ancien combattant	438	515	548	386
7 - réfugié & apatride	8 890	11 330	13 424	14 711
8 - étranger malade	4 280	5 640	7 580	7 313
9 - retraité ou pensionné	4 762	6 255	2 963	2 651
10 - asile territorial/protection subsidiaire	214	157	232	348
11 - motifs divers	2 616	1 212	919	721
Total	248 450	256 596	206 642	197 254

* Regroupement familial

Source : MIAT/mission statistique de la DLPJ

3 – L'IMMIGRATION FAMILIALE

Les flux relatifs à l'immigration familiale

Ces flux tels qu'appréhendés, d'une part, à travers le dénombrement des premiers titres de séjour délivrés sur motif familial par le ministère de l'intérieur et d'autre part, à partir des décomptes de visites médicales passées préalablement à la délivrance de titres sont présentés dans le tableau ci-dessous qui fait également apparaître leurs écarts.

Tableaux n° III-15 et 15bis - Les flux relatifs à l'immigration familiale (France métropolitaine uniquement)

Pays tiers et 10 NEM	2003	2004	2005
<i>Les premiers titres de séjour délivrés sur le fondement d'un motif familial</i>			
famille de Français	60 747	59 140	56 500
membre de famille*	23 808	23 744	23 500
liens personnels et familiaux	11 289	13 724	14 500
total	95 844	96 608	94 500
<i>Les visites médicales préalables à l'obtention d'un titre de séjour familial</i>			
famille de Français	59 944	59 991	54 831
membre de famille*	26 620	25 378	23 025
liens personnels et familiaux	10 020	13 364	13 641
total	96 584	98 733	91 497
<i>Ecart (visites moins titres)</i>			
famille de Français	-803	851	-1 669
membre de famille*	2 812	1 634	-475
liens personnels et familiaux	-1 269	-360	-859
écart total	740	2 125	-3 003

* Regroupement familial

Source : MIAT/mission statistique de la DLPJ, ANAEM/direction statistiques et études

Les composantes de l'écart sur l'immigration familiale			
	2003	2004	2005
<i>En moins, délivrance de titres familiaux sans visite médicale</i>			
- titres délivrés à des ressortissants de pays tiers conjoints de ressortissants communautaires	- 1 327	- 1 648	- 1 776
- étrangers entrés précédemment au titre du regroupement familial recevant un titre à leur majorité sans passer la visite	- 10 504	- 11 125	- 11 440
<i>En plus, visites médicales ne donnant pas lieu à délivrance de titres familiaux</i>			
+ visites passées par des membres de famille de cadre de haut niveau, non repris en regroupement familial par le MIAT	2 217	1 930	1 909
+ mineurs du regroupement familial passant une visite sans recevoir de titres	10 728	10 078	8 579
impact des décalages de calendrier	- 374	2 890	- 275
écart total	740	2 125	- 3 003

Source : MIAT/mission statistique de la DLPJ, ANAEM/direction statistiques et études

Analyse des écarts entre la délivrance de titres familiaux par le MIAT et les visites médicales par l'ANAEM (immigration familiale)

1. L'écart d'imputation d'exercice résultant de décalages de calendrier de gestion des procédures

Le ministère de l'intérieur décompte les premiers titres de séjour en les imputant à l'année civile de leur date de début de validité.

L'ANAEM décompte des visites médicales préalables à l'obtention des titres de séjour en les imputant à l'année civile de la date de passage physique de la visite médicale.

Les délais entre les dates de passage de visites et celle de début de validité de titres varient sous l'effet des fluctuations des calendriers des convocations aux visites médicales et des calendriers de convocations des préfectures.

Ce phénomène induit des différences annuelles entre les imputations d'exercice des visites et des titres, en plus ou en moins, qui, pour une semaine de décalage de calendrier, représentent de l'ordre de 2 % des flux annuels. Dans la mesure où ces variations de calendrier sont purement conjoncturelles ou accidentelles, cet écart d'imputation d'exercice a vocation à être nul, en moyenne, sur longue période.

2. Les visites médicales familiales ne donnant pas lieu à délivrance de titres de séjour familiaux

Les mineurs admis au séjour en France avec leurs parents, y compris par régularisation, au titre du regroupement familial, subissent une visite médicale mais ils ne pourront recevoir un titre de séjour, s'ils le demandent, qu'au moment où ils atteindront l'âge de la majorité ou s'ils souhaitent exercer une activité professionnelle, à partir de l'âge de seize ans, c'est-à-dire dans un délai compris entre quelques semaines ou quelques mois et un peu moins de 18 ans pour ceux qui ont passé la visite alors qu'ils n'avaient pas encore un an. La diminution de ce poste d'écart, déjà constatée en 2004, s'accroît en 2005 : le regroupement familial diminue, singulièrement celui des enfants;

Les familles accompagnantes de cadres de haut niveau sont soumises à visites médicales et reçoivent un titre de séjour "visiteur", lequel n'est pas comptabilisé parmi les titres familiaux.

3. Les titres familiaux délivrés sans passage de visite médicale

Les ressortissants de pays tiers, conjoints de ressortissants communautaires, ne sont pas soumis à visite médicale préalable à l'obtention de titre de séjour ;

Le ministère de l'intérieur délivre chaque année, à leur demande, des titres familiaux de séjour aux étrangers mineurs du regroupement familial évoqués au 2 précédent, quand ils ont atteint l'âge de la majorité sans qu'il y ait lieu pour eux de repasser la visite qu'ils ont subie au moment de leur admission au séjour il y a de un à 18 ans. La croissance de ce poste en 2004 puis en 2005 est cohérente avec celle du stock d'étrangers mineurs entrés au cours des années précédentes.

3.1 - Synthèse sur l'immigration familiale

En 2005, l'immigration familiale représente 94 500 premiers titres de séjour délivrés, soit sensiblement la moitié (48,5 %) de l'immigration reçue par la France et 8,5 fois plus que l'immigration économique.

3.1.1 - Le poste le plus lourd et le plus dynamique de l'immigration familiale est constitué des membres de familles de Français, dont 80 % sont des conjoints de Français, soit 44 649 personnes en 2005. Sur le long terme, l'évolution de cette composante est indexée sur celle de la nuptialité mixte, entre des Français et des étrangers, qui a progressé de 2,7 % par an en moyenne au cours des trois dernières années.

Au-delà des dispositions tendant à éviter les fraudes aux mariages et à dissuader les mariages de complaisance ou les mariages forcés, qui peuvent ralentir transitoirement la progression des admissions au séjour résultant de la progression de la nuptialité mixte, il n'y a guère d'autre moyen, si l'on souhaite encadrer, voire réduire l'évolution de ce poste de la délivrance de titres, que de prendre en compte comme critère principal d'attribution du titre non plus le changement d'état civil que constitue le mariage mais plus largement le fait de la vie en couple et d'y adjoindre une double appréciation, d'une part de la qualité du lien entre les membres du couple et, d'autre part, de l'intensité du lien du couple avec la France par rapport à celle de son lien avec le pays d'origine du membre étranger du couple. Ce faisant, l'Etat retrouverait un pouvoir d'appréciation au nom de l'intérêt de la France.

Les nationalités les plus représentées sont les Algériens (24 % du total), les Marocains (20 %), les Tunisiens (7,4 %), les Turcs (6,9 %) et les Camerounais (3,3 %).

Les étrangers concernés sont majoritairement de sexe féminin (63 % contre 55,4 % en 2004).

Les principaux départements de résidence sont ceux de l'Île-de-France (40 % du total), et en particulier Paris et la Seine-Saint-Denis, les Bouches du Rhône, le Rhône, et le Nord.

3.1.2 - Second poste de l'immigration familiale, le regroupement familial, avec 23 500 titres en 2005, soit une diminution de 2,2 % par rapport à l'année 2004, est appelé à diminuer au cours des prochaines années en raison de l'attrition progressive de ses sources. Les demandeurs de regroupement sont en effet des personnes entrées en France de longue date, y compris il y a plus de trente ans pour certains d'entre eux. Le vieillissement de ces générations d'immigrants conduit à la diminution rapide du nombre des membres de leur famille qu'ils sont susceptibles de faire bénéficier du regroupement.

3.1.3 - Troisième poste le plus important de l'immigration familiale : les "liens personnels et familiaux" (7° de l'article L. 313 11 du CESEDA). Ce poste en croissance rapide a plus que doublé entre 2002 (7 137 premiers titres) et 2005 (14 500 premiers titres).

3.2 - Les familles de Français

Cette rubrique regroupe les conjoints de Français (articles L. 313-11-4° et L. 314-11-1° du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile), les parents d'enfants français (articles L. 313-11 6°), les enfants mineurs ou à charge de Français (article L. 314-11-2°), les ascendants à charge d'un Français ou de son conjoint (article L. 314-11-2).

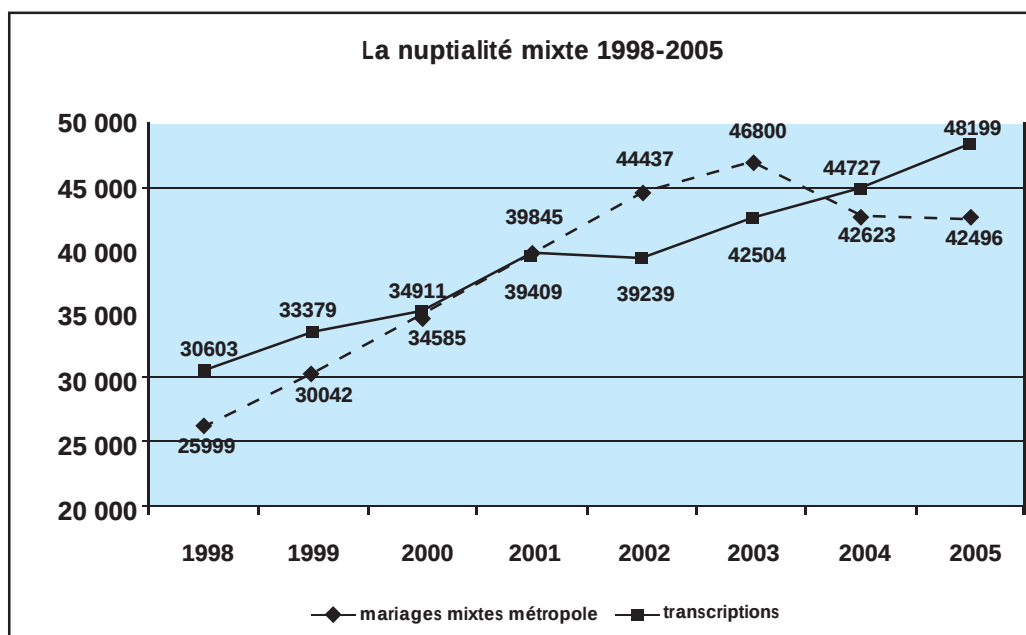
La diminution du nombre d'admissions au séjour de membres de famille de Français amorcée en 2004 et qui s'est amplifiée en 2005, s'explique par la baisse du nombre d'admissions au séjour de conjoints de Français.

Tableau n° III-16 - Familles de Français (pays tiers et 10 NEM)

	2003	2004	2005
Conjoints de Français	49 106	47 446	44 649
Parents d'enfants Français	10 320	10 459	10 624
Ascendants étrangers et enfants étrangers de Français	1 321	1 235	1 227
Total	60 747	59 140	56 500

L'inflexion de l'année 2004, après une période de croissance soutenue de la délivrance de titres à des conjoints de Français, est à relier à la rupture, à partir de cette même année de l'évolution de la nuptialité mixte, plus particulièrement de celle des nombres de mariages mixtes en métropole, qui ont diminué de 8,9 % en 2004 après une croissance continue au cours des cinq années précédentes.

Graphique n° III-17



Source : INSEE, ministère des affaires étrangères/DFAE

3.3 - Les membres de famille (regroupement familial)

La délivrance de titres de séjour à des membres de familles d'étrangers diminue de 1 % en 2005 après une baisse de 0,3 % en 2004.

S'agissant des admissions de personnes physiques, telles que dénombrées à travers le suivi des visites médicales, la diminution est plus marquée avec moins 9,3 % en 2005 après moins 4,7 % en 2004.

En particulier, en 2005, le nombre de personnes physiques régularisées selon la procédure "d'admission au séjour postérieurement à l'entrée sur le territoire" diminue de -25% (2 982 personnes contre 3 956 en 2004).

En 2005 selon les suivis de l'ANAEM :

- 87% des personnes physiques ont été introduites par l'intermédiaire des missions de l'agence à l'étranger ou par l'intermédiaire des consulats de France dont :
 - 8,3% sont des membres de familles accompagnants des cadres de haut niveau, principalement originaires des USA, du Japon, du Canada, ou encore d'Inde ou de Corée du sud ;
 - 78,7% ont bénéficié de la procédure de droit commun (familles rejoignantes). Les nationalités les plus représentées sont alors les Marocains, les Algériens, les Tunisiens et les Turcs ;
 - et 13% ont été régularisées, à titre exceptionnel, postérieurement à leur entrée en France.
- les principaux départements de résidence sont ceux de l'Île-de-France, et en particulier, la Seine-Saint-Denis, les Hauts de Seine et Paris, le Rhône, la Haute Garonne, les Alpes-Maritimes, les Bouches du Rhône et le Nord.
- le nombre moyen de personnes par dossier est de 1,60 contre 1,64 en 2004
- 68,0% des dossiers ne comprennent qu'une seule personne contre 66,6% en 2004.
- les enfants représentent 49,4% des personnes physiques bénéficiaires contre 52,4% en 2004 et 53,3 % en 2003.
- 55,6% des dossiers ne comportent que le conjoint contre 53,5% en 2004
- 25,3% des dossiers concernent à la fois le conjoint et un ou des enfants, contre 25,5% en 2004
- 19,1% des dossiers visent exclusivement le regroupement d'enfants contre 21,2% en 2004
- les conjoints sont très majoritairement de sexe féminin (83,7%).

Analyse des dossiers de regroupement selon l'année d'entrée en France des demandeurs

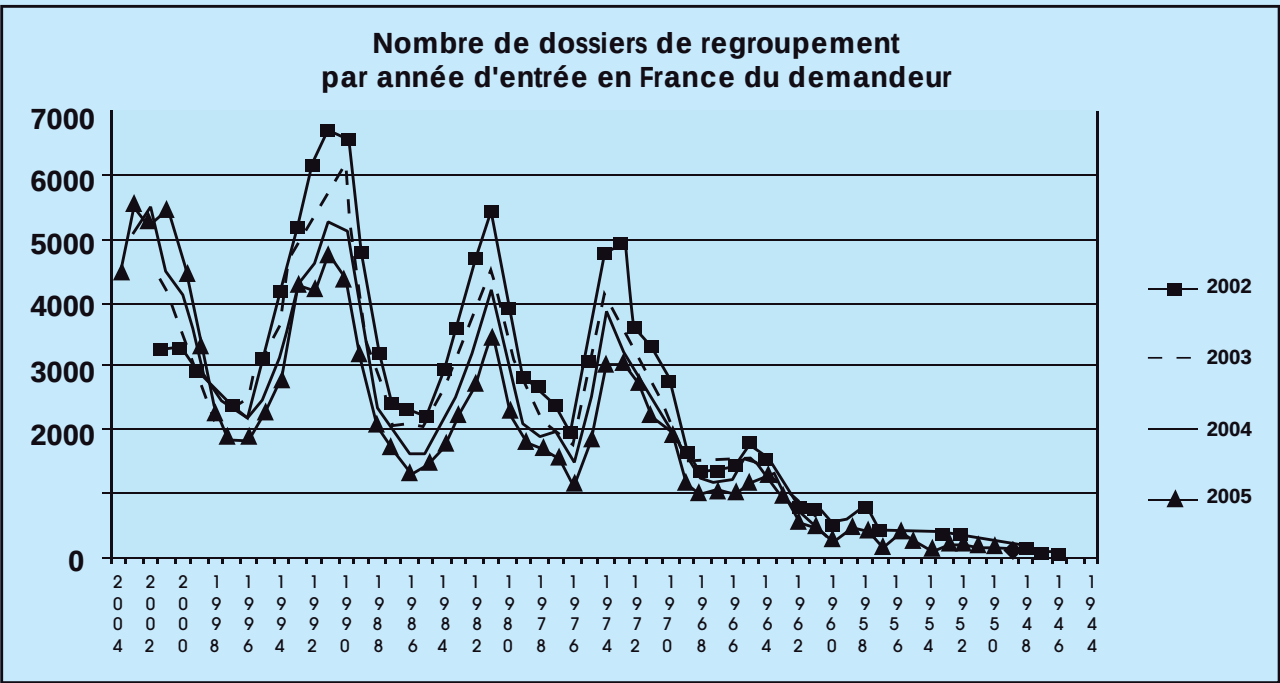
Le graphique ci-dessous présente, pour chacune des années 2002 à 2005, la répartition du nombre de dossiers de regroupement selon l'année d'entrée en France du demandeur du regroupement.

On y voit notamment :

- que trois vagues d'immigration respectivement centrées sur les années 1973-1974, les années 1981-1982, et 1991-1992 continuent d'être à l'origine d'une part importante du regroupement familial d'aujourd'hui. Cela signifie que des étrangers admis en séjour en France il y a respectivement plus de 30 ans, près de 25 ans et près de 15 ans font venir en France des membres de leur famille, c'est-à-dire qu'ils continuent de développer des liens familiaux avec des étrangers originaires notamment du même pays qu'eux, puis les font venir. C'est une conception du regroupement familial, parfaitement légale, mais qui ne participe pas de la même volonté d'intégration à la France que celle qui consiste à acquérir la nationalité française
- que l'impact de ces vagues anciennes diminue rapidement au cours des dernières années.
- qu'une quatrième vague, qui pourrait être centrée sur les années 2001-2003, semble être en cours de formation. Sa constitution, au cours des toutes dernières années a compensé les effets de l'attrition des trois vagues précédentes. Il pourrait s'agir de l'impact de la forte croissance de l'immigration entre 2000 et 2003 (de 158 807 titres en 2000 à 201 564 en 2003 avec notamment une immigration de travail de plus de 45 000 personnes en deux ans en 2001 et 2002 correspondant très probablement à des régularisations).

L'évolution future de l'immigration de regroupement familial sera fonction de l'ampleur du développement de cette nouvelle vague qui semble depuis deux ans en rétractation forte.

Graphique n° III-18



Source : ANAEM, direction des statistiques et des études

3.4 - Les liens personnels et familiaux

Il s'agit du premier titre de séjour accordé à l'étranger n'entrant pas dans d'autres catégories de l'immigration familiale mais dont les "liens personnels et familiaux en France sont tels que le refus d'autoriser son séjour porterait à son droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des motifs du refus" selon l'article L. 313-11 7° du CESEDA.

Ce poste de l'immigration familiale, exclusivement conçu en fonction de l'intérêt de l'étranger, sans référence juridiquement construite à l'intérêt de la France, s'accroît de 5,7% en 2005. Il a doublé depuis 2002.

Tableau n° III-19

2002	2003	2004	2005
7 137	11 289	13 724	14 500

3.5 - Immigration familiale et lutte contre la fraude au mariage, à la nationalité et à l'état civil

Le mariage avec un Français est devenu la première source d'immigration légale en France. Globalement, le nombre de mariages de ressortissants français à l'étranger, la plupart du temps avec un ressortissant du pays où est célébré le mariage (environ 95 % des cas), a plus que doublé au cours des onze dernières années, passant de 20 607 en 1994 à 48 199 en 2005 soit + 8 % par an en moyenne (cf. tableau n° III-20).

On constate ainsi, par exemple, que dans les pays du Maghreb et en Turquie l'augmentation sur la période 1994-2004 a été de + 491 % et de + 656 % respectivement. De 1999 à 2004, l'augmentation a été de + 111 % pour le Maghreb, soit plus qu'un doublement, et de + 37 % pour la Turquie. Cette évolution se poursuit à un rythme soutenu en 2005 pour le Maghreb (+16,5%) singulièrement pour l'Algérie (+58,8%) mais marque une pause pour le Turquie (-6,5% en 2005)

Tableau n° III-20 - Mariages de ressortissants français à l'étranger

	1994	1999	2003	2004	2005	Évolution 1994/2004	Évolution 2004/2005
Ensemble du Monde	20 607	33 379	42 504	44 727	48 200	+ 117 %	+ 7,7 %
Algérie	1 129	3 681	6 501	7 845	12 457	+ 595 %	+ 58,8 %
Maroc	1 298	3 819	7 640	7 865	6 621	+ 506 %	- 15,8 %
Tunisie	766	1 430	2 487	3 169	2 916	+ 314 %	- 8 %
Ensemble MAGHREB	3 193	8 930	16 628	18 879	21 994	+ 491 %	+ 16,5 %
Turquie	361	1 966	2 886	2 730	2 553	+ 656 %	- 6,5 %
Allemagne	1 353	1 438	1 101	1 097	1 021	- 18,9 %	- 7 %
Belgique	934	1 131	1 100	638	728	- 31,7 %	+ 14 %
Grande-Bretagne	903	1 336	1 114	1 191	999	+ 31,9 %	- 16,1 %
Suisse	1 909	2 370	1 787	1 577	1 458	- 17,4 %	- 7,5 %
Cameroun	116	218	448	611	613	+ 427 %	+ 0,3 %
Côte d'Ivoire	221	299	430	487	468	+ 120 %	-3,9 %
Mali	95	174	394	341	332	+ 259 %	- 2,6 %
Sénégal	481	788	682	1 038	1 305	+ 115 %	+ 2,6 %

Source : DFAE

L'acquisition de la nationalité française par mariage

Sur la période de 1994 à 2004, les acquisitions de la nationalité française par mariage sont passées de 19.493 à 32.293, soit une augmentation de + 65,7 %. Sur la période de 1999 à 2004, l'augmentation est de + 34 %.

Cette augmentation est le résultat d'évolutions très différenciées suivant les pays, comme le montre le tableau n° III-21 donnant les chiffres par pays, sur la période 1999-2004, pour les dix pays dont les ressortissants sont les plus nombreux à accéder à la nationalité française par mariage.

Tableau n° III-21

Pays	Nombre d'accédants à la nationalité française à raison du mariage		
	Année 1999	Année 2004	Evolution
Algérie	4 638	7 389	+ 59,3 %
Maroc	3 375	5 832	+ 72,8 %
Tunisie	1 102	1 949	+ 76,8 %
Portugal	1 304	1 076	- 17,5 %
Madagascar	751	1026	+ 36,6 %
Cameroun	506	871	+ 72,1 %
Sénégal	522	789	+ 51,1 %
Suisse	880	489	- 44,5 %
Turquie	357	748	+ 109,5 %
Côte d'Ivoire	443	706	+ 59,4 %

Source : DPM

Au total, les mariages mixtes – entre Français et étrangers - célébrés en France et à l'étranger ont été au nombre de 90 700 en 2005, dont environ 42 500 en France et 48 200 à l'étranger, représentant 28 % des mariages célébrés ou transcrits dans notre état civil.

Les postes consulaires français à l'étranger, entre autres administrations, constatent le développement d'une fraude au mariage et, par voie de conséquence, à la nationalité française. Cette fraude recouvre une double réalité : les mariages de complaisance, mais aussi les mariages forcés.

Parallèlement à la fraude au mariage, la fraude à l'état civil alimente des détournements de procédure. En effet, les actes faux ou falsifiés, parfois délivrés avec la complicité des autorités locales compétentes, les jugements supplétifs ou rectificatifs concernant des naissances ou des filiations fictives et des reconnaissances mensongères d'enfants, viennent souvent à l'appui d'une demande de visa, de regroupement familial ou de certificat de nationalité française.

En matière de lutte contre la fraude au mariage, la loi 2003-119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité avait permis d'améliorer le cadre juridique de la lutte contre les mariages simulés.

Tant la loi 2006-1376 du 14 novembre 2006 relative au contrôle de la validité des mariages que la loi 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration ont renforcé les moyens de lutter contre le détournement du mariage à des fins migratoires.

3.5.1 - La loi n° 2006-1376 du 14 novembre 2006 relative au contrôle de la validité des mariages

S'agissant des mariages contractés en France, la loi clarifie les formalités préalables au mariage, dont l'accomplissement doit permettre à l'officier de l'état civil de saisir en temps utile le ministère public s'il nourrit un doute quant à la validité du mariage envisagé. La publication des bans et, en cas de dispense de publication, la célébration du mariage, sont subordonnées à la constitution d'un dossier complet et à l'audition des candidats au mariage. La composition du dossier de mariage est précisée. Il est en particulier prévu explicitement que chacun des futurs époux doit justifier de son identité par une pièce d'identité officielle. La loi facilite les auditions des futurs époux lorsque l'un d'eux réside à l'étranger, pour éviter que l'éloignement géographique soit considéré comme un cas de dispense d'audition. Enfin, la loi supprime le délai de caducité d'un an de l'opposition du parquet : celle-ci ne cessera de produire effet que sur décision du tribunal.

S'agissant des mariages contractés par des ressortissants français à l'étranger, la loi institue un contrôle de validité avant même la célébration du mariage et renforce le contrôle effectué dans le cadre de la procédure de transcription à l'état civil.

En ce qui concerne la célébration, la loi exige désormais l'obtention du certificat de capacité à mariage, elle-même subordonnée à la constitution du dossier, à l'audition des époux et à la publication des bans, y compris en France lorsque le futur conjoint français y est domicilié. L'audition préalable des époux est facilitée. Ainsi, le mariage d'un Français à l'étranger sera soumis à des formalités similaires à celles valant pour les mariages célébrés en France. L'accomplissement de ces formalités doit être l'occasion d'un contrôle de la validité a priori du mariage envisagé. L'officier d'état civil pourra saisir le parquet, la possibilité d'opposition du parquet est désormais explicitement prévue, et le parquet disposera pour ce faire d'un délai porté à deux mois, au lieu de deux mois et quinze jours lorsque le mariage est célébré en France. Certes, l'opposition du parquet n'est pas de nature à empêcher l'autorité étrangère de célébrer le mariage, mais elle informe les futurs époux, avant même la célébration, du fait que leur mariage ne respecte pas toutes les conditions prévues en droit français et qu'il ne sera pas nécessairement transcrit sur les registres de l'état civil français. Cette transcription est désormais une condition, non seulement pour l'obtention d'une carte de séjour ou la naturalisation, mais aussi pour l'opposabilité du mariage aux tiers. La loi clarifie

² Le chiffre de l'année 2005, qui ressort à 21527 acquisitions de nationalité par mariage, semble lié à la réforme de 2003 ayant allongé d'un an le délai de communauté de vie au terme duquel le conjoint étranger peut souscrire une déclaration d'acquisition de nationalité française.

les conditions de la transcription, notamment dans le cas où le mariage a été célébré malgré une opposition du ministère public (les époux devront alors obtenir une décision de mainlevée judiciaire) et dans le cas où le mariage aura été célébré sans obtention du certificat de capacité à mariage : dans ce dernier cas, l'audition des époux sera obligatoire, sauf si l'autorité diplomatique ou consulaire dispose d'éléments permettant d'en dispenser les intéressés, et en cas de suspicion de nullité du mariage, la transcription ne pourra désormais intervenir que sur décision judiciaire et à l'issue d'une procédure dont l'initiative appartiendra aux requérants.

La prévention des mariages forcés est facilitée par l'audition obligatoire des époux en cas de suspicion et, si l'un des futurs époux est mineur, par l'audition hors la présence de ses parents et de son futur conjoint. Enfin, la loi du 26 novembre 2003 relative à l'immigration avait créé, à l'article 47 du code civil relatif à la force probante des actes de l'état civil faits à l'étranger, la possibilité d'opposer des doutes sur l'authenticité ou la véracité de l'acte. La nouvelle loi ne remet pas en cause cet apport essentiel mais simplifie radicalement le mécanisme de vérification mis en place, en permettant à l'administration de procéder ou faire procéder elle-même à la vérification auprès des autorités étrangères de l'acte d'état civil étranger douteux, sans intervention du parquet de Nantes.

3.5.2 - La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration

La délivrance d'une carte de séjour portant la mention "vie privée et familiale" aux conjoints de français est désormais subordonnée à la détention d'un visa destiné à un séjour de plus de trois mois. L'accès à la carte de résident est subordonné à une durée de séjour régulier préalable portée de deux à trois ans, et à la condition d'intégration républicaine. La carte de résident peut être retirée, en cas de rupture de la vie commune, et sauf exceptions, dans les quatre années suivant la célébration du mariage. Le délai de communauté de vie nécessaire pour souscrire la déclaration de nationalité française est porté de deux à quatre ans et de trois à cinq ans si le conjoint étranger ne justifie pas d'une résidence ininterrompue et régulière en France depuis trois années ou ne peut justifier de l'inscription de son conjoint français pendant la durée de la communauté de vie à l'étranger au registre des français établis hors de France. Le délai d'opposition laissé au gouvernement pour s'opposer, pour indignité ou défaut d'assimilation autre que linguistique, à l'acquisition de la nationalité française par le conjoint étranger est porté de un à deux ans. Le délai permettant au ministère public d'exercer un recours en contestation de l'enregistrement d'une déclaration de nationalité à raison du mariage, est porté lui aussi d'un à deux ans.

Tableau n° III-22-Annexe

Premiers titres de séjour délivrés à des ressortissants des pays tiers Métropole et DOM TOM

	2002	2003	2004	2005
1 - famille de français	47 425	62 029	59 798	57861
2 - membre de famille*	23 563	23 855	23 625	23336
3 - liens personnels et familiaux	7 940	12 492	14 289	15384
1 - actif non salarié	1 074	376	308	377
2 - scientifique	1 202	1 211	1 174	1202
3 - artiste	219	304	243	292
4 - salarié	14 587	6 931	5 797	5726
5 - saisonniers ou temporaires	4 484	4 455	4 367	4 190
1 - visiteur	7 698	6 874	6 591	6372
2 - étudiant & stagiaire	55 120	52 498	49 401	46508
3 - étrangers entrés mineurs	2 422	2 162	2 750	2775
4 - admission après 10 ans de séjour	3 234	4 235	3 644	3055
5 - rente accident du travail	207	120	74	41
6 - ancien combattant	333	395	451	293
7 - réfugié & apatride	8 867	11 330	13 420	14765
8 - étranger malade	4 253	5 779	7 813	7613
9 - retraité ou pensionné	551	1 482	2 380	2461
10 - asile territorial/protection subsidiaire	224	149	227	347
11 - motifs divers	2 713	1 558	1 071	728
Total	186 116	198 235	197 423	193 326

* Regroupement familial

Source : MIAT/mission statistique de la DLP AJ

CHAPITRE IV

L'INTÉGRATION

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

A - Dans le domaine de l'intégration, 2005 et 2006 ont été marquées par le renforcement du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) créé par le comité interministériel à l'intégration (CII) du 10 avril 2003 et lancé à titre expérimental dans quelques départements en 2003 et 2004.

La loi n° 2005-35 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a donné force de loi au contrat et décidé sa généralisation à tout le territoire. La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, concrétisant la décision du CII du 24 avril 2006, rend obligatoire la signature du contrat -qui n'était jusqu'alors que facultatif, même s'il était signé par plus de 90 % de ceux auxquels il était proposé- pour tout étranger obtenant pour la première fois un titre de séjour l'autorisant à s'installer durablement en France. Cette même loi précise et renforce le lien entre la signature du contrat et le respect de ses stipulations d'une part, le renouvellement de la carte de séjour ou la délivrance d'un titre de résident d'autre part.

B.- Le contrat constitue la première étape d'un parcours d'intégration que le comité interministériel à l'intégration (CII) du 24 avril 2006 et la loi susmentionnée du 24 juillet 2006 ont consolidé. Les principales mesures portent sur la connaissance du français par les nouveaux migrants, avec notamment la création d'un diplôme initial de langue française (DILF), l'insertion sociale et l'accès à l'emploi des personnes immigrées et issues de l'immigration, la réaffirmation du "pacte républicain", en particulier de sa dimension laïque, et l'instauration d'une cérémonie solennelle de naturalisation.

Enfin, les institutions chargées de l'accueil et de l'intégration ont été réorganisées, dans le souci d'une meilleure efficacité : l'ensemble des activités d'accueil sera désormais assuré par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), mise en place en 2005 pour succéder à l'Office des migrations internationales, tandis que les missions d'intégration et de lutte contre les discriminations sont reprises par un nouvel organisme, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ANCSEC), créé par la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 sur l'égalité des chances, qui succède au Fonds d'action et de soutien à l'intégration et à la lutte contre les discriminations (FASILD).

C. - Condition essentielle de l'intégration, l'insertion professionnelle a vu la mise en place en 2005 de nouveaux dispositifs de droit commun, les contrats d'accompagnement vers l'emploi (CAE) et les contrats d'avenir et, pour les jeunes de 16 à 25 ans, le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) et son volet "accompagnement social" dont il apparaît que les bénéficiaires sont, dans une proportion significative, d'origine étrangère.

Plus généralement, une action vigoureuse de sensibilisation des employeurs à la nécessité de diversifier leur recrutement a été entreprise afin d'assurer une plus grande égalité des chances aux personnes immigrées ou issues de l'immigration. La mise en place d'une "charte de la diversité" témoigne de la prise de conscience des milieux économiques.

D.- La lutte contre les discriminations est le complément nécessaire de toute politique d'intégration. Elle implique une action en profondeur, sur le long terme, sur les représentations et les comportements de la société française, à laquelle contribuent la valorisation de l'apport de l'immigration et des immigrés par la Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI), dont la mise en place s'achève, la sensibilisation des médias et les interventions d'une instance nouvelle, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), mise en place en 2005.

La politique menée en faveur de l'intégration des étrangers en situation régulière, présentée par le gouvernement au comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003, confirmée à celui du 24 avril 2006, repose sur une approche renouvelée de l'intégration. L'élément le plus marquant est sans conteste le contrat d'accueil et d'intégration, d'abord lancé à titre expérimental à partir de juillet 2003, auquel la loi n° 2005-35 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a donné un fondement législatif et dont la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a profondément modifié le contenu et les conditions d'application.

1 - LE CONTRAT D'ACCUEIL ET D'INTÉGRATION (CAI)

Le contrat d'accueil et d'intégration constitue le socle de la politique d'accueil et d'intégration du gouvernement, dont les orientations ont été fixées dès la fin 2002. Désormais, en vertu des dispositions du nouvel article L. 311-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), "l'étranger admis pour la première fois au séjour en France ... et qui souhaite s'y maintenir durablement, prépare son intégration républicaine dans la société française. A cette fin, il conclut avec l'Etat un contrat d'accueil et d'intégration..." (art. 5 de la loi du 24 juillet 2006).

1.1 - Un objectif majeur : l'intégration républicaine dans la société française

La loi du 24 juillet 2006 prévoit que l'intégration républicaine d'un étranger dans la société française est appréciée en particulier au regard de son engagement personnel à respecter les principes qui régissent la République française, du respect effectif de ces principes et de sa connaissance suffisante de la langue française.

Dans cette perspective, la signature du contrat, à l'origine facultative, quoique effective dans plus de 90% des cas (cf. tableau n° IV-4), est rendue obligatoire.

Le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) est présenté à l'étranger "dans une langue qu'il comprend". Par sa signature, l'étranger "s'oblige à suivre une formation civique et, lorsque le besoin en est établi, linguistique". La connaissance du fonctionnement des institutions et des services publics, des lois, principes et valeurs de la République et une maîtrise suffisante du français constituent en effet les bases de tout parcours d'intégration.

A ce titre, l'Etat organise :

- une formation civique comportant "une présentation des institutions françaises et des valeurs de la République, notamment l'égalité entre les hommes et les femmes et la laïcité". Cette formation dure actuellement une journée.
- une formation linguistique, "sanctionnée par un titre ou un diplôme reconnu par l'Etat", d'une durée et d'une intensité variables selon les besoins de l'étranger,
- une "session d'information sur la vie en France", actuellement dispensée au cours d'une journée de formation destinée à sensibiliser les nouveaux arrivants au fonctionnement de la société française et à leur présenter, au cours d'ateliers thématiques, les principaux services publics, notamment la santé et la protection sociale, l'école et les modes de garde des enfants, la formation et l'emploi, le logement,
- le cas échéant, "un bilan de compétences professionnelles".

Toutes ces formations et prestations sont dispensées gratuitement.

Le contrat est signé pour une durée, actuellement d'une année, éventuellement renouvelable pour une durée identique.

La loi du 24 juillet 2006 prévoit que, lors du premier renouvellement de la carte de séjour, il peut être tenu compte du non-respect, manifesté par une volonté caractérisée, par l'étranger, des stipulations du contrat d'accueil et d'intégration (art. L. 311-9 du CESEDA). De même, lorsque la délivrance d'une première carte de résident est subordonnée à l'intégration républicaine de l'étranger dans la société française, il sera notamment tenu compte de la souscription et du respect du contrat d'accueil et d'intégration (art. L. 314-2 du CESEDA) (1).

(1) La loi du 24 juillet 2006, dans son article 7, dispense les étrangers âgés de plus de soixante-cinq ans de la condition relative à la connaissance de la langue française.

Jusqu'à la loi du 24 juillet 2006, le CAI s'appliquait aux étrangers admis au séjour âgés de plus de 18 ans non ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, soit 110 000 personnes par an (2). La loi du 24 juillet 2006 étend cette obligation aux étrangers qui "entre(nt) régulièrement en France entre l'âge de seize ans et l'âge de dix-huit ans" ; dans ce cas, le contrat doit être cosigné par le représentant légal de l'étranger, lui-même régulièrement admis au séjour en France. Enfin, la loi offre désormais à l'étranger qui n'a pas conclu un CAI lorsqu'il a été admis pour la première fois au séjour en France, la possibilité de signer un tel contrat. Elle prévoit, en revanche, que l'étranger ayant effectué sa scolarité dans un établissement d'enseignement secondaire français à l'étranger pendant au moins trois ans est dispensé de la signature de ce contrat.

Le CAI s'inscrit dans le cadre d'une politique d'accueil systématique et personnalisée des nouveaux migrants, assurée par le service public de l'accueil (SPA) confié, par la loi du 18 janvier 2005, à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) qui remplace l'OMI depuis le 25 juillet 2005.

Depuis l'automne 2006, conformément à la loi du 18 janvier 2005, le dispositif d'accueil des étrangers (réception sur des plates-formes spécialisées, contrat) est effectivement mis en place sur l'ensemble du territoire métropolitain.

Actuellement, le Fonds d'action sociale et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations est chargé de financer et de mettre en œuvre les actions de formation et de bilan associées à la signature du contrat. La création de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ANCSEC, loi n° 2006-396 du 30 mars 2006 pour l'égalité des chances), dans laquelle est intégré le FASILD, va conduire au transfert à l'ANAEM, à compter du 1^{er} janvier 2007, des actions de participation à l'accueil des populations immigrées (actions de formation et de bilan) jusqu'alors assurées par le FASILD.

1.2 - Bilan du contrat d'accueil et d'intégration

Mis en place à titre expérimental le 1^{er} juillet 2003 dans 12 départements, puis dans 14 autres en 2004, le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) a été généralisé dans son principe à l'ensemble du territoire par la loi n° 2005-35 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Effectivement accessible dans 61 départements au 31 décembre 2005, le CAI l'est sur la totalité du territoire métropolitain depuis septembre 2006.

La forte croissance du nombre des contrats signés depuis l'origine rend compte du rythme soutenu auquel s'est effectuée cette généralisation. Elle s'explique aussi par l'élévation constante du taux de signature du CAI, signe de la bonne acceptation du dispositif d'accueil par les nouveaux migrants : de 87,1 % en 2003 à 94,7 % en 2006. **Au total, ce sont 180 454 contrats qui ont été signés au 30 septembre 2006.**

(2) Notamment, à l'heure actuelle : travailleurs permanents, conjoints et enfants majeurs bénéficiant du regroupement familial, familles de Français (conjoints, enfants majeurs, ascendants, parents d'enfants français), réfugiés et membres de leurs familles, bénéficiaires d'un titre de séjour temporaire délivré dans le cadre de l'article 12bis, alinéas 3 (résidence habituelle depuis plus de 10 ans...), 7 (liens personnels et familiaux) et 8 (nés en France, résidence pendant 8 ans dont 5 ans de scolarité), de l'ordonnance du 2 novembre 1945 (devenu l'article L. 313-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile).

Graphique n° IV-1 - Nombre de signataires du contrat d'accueil et d'intégration depuis l'origine

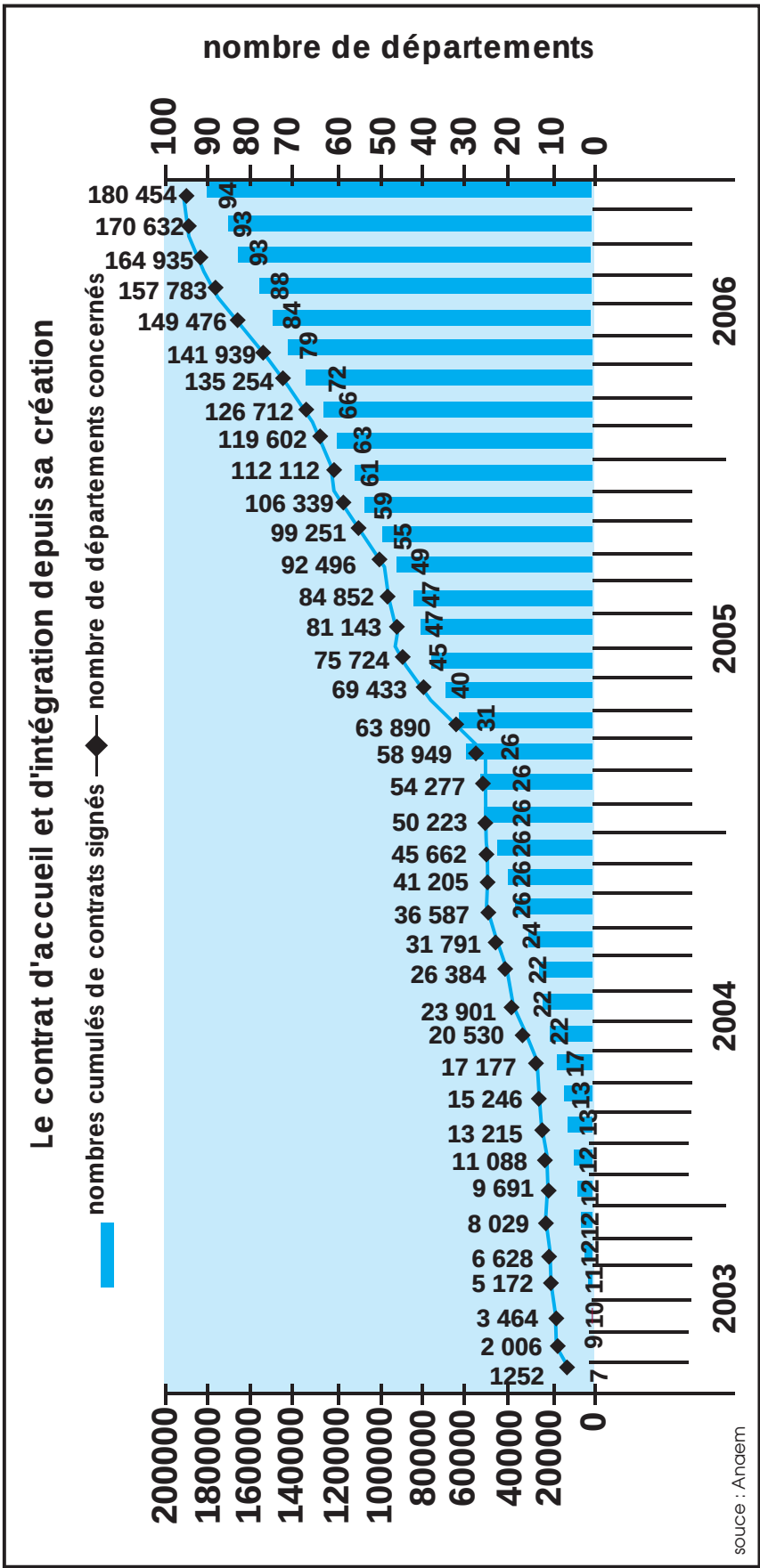


Tableau n° IV-2 - Nombre de CAI signés chaque mois (2005 et neuf premiers mois 2006) (1)

2005	Janv.	Févr.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Total 2005
CAI signés	4 561	4 054	4 672	4 941	5 543	6 291	5 419	3 709	7 644	6 755	7 088	6 170	66 450
Dépt.	26	26	26	31	40	45	47	47	49	55	58	61	
2006	Janv.	Févr.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Total janv.-sept. 2006			
CAI signés	7 490	7 110	8 542	6 695	7 537	8 311	7 157	5 697	9 784	68 288			
Dépt.	63	66	73	81	85	87	94	94	95				

(1) L'attention est appelée sur le caractère simplement indicatif des données mensuelles, sujettes à des facteurs conjoncturels de variabilité parfois importants (rythme des arrivées, nombre de jours ouvrés et/ou de séances d'accueil organisées, etc.).

Tableau n° IV-3 - C.A.I. - nombre de contrats signés par département (01/07/03- 30/09/06)

	2003 Juillet - Décembre	2004	2005	2006 Janvier - Septembre	Total
01 - Ain		260	739	448	1 447
02 - Aisne			21	284	305
03 - Allier			31	111	142
04 - Alpes de Hte Provence			46	104	150
05 - Alpes (Hautes)			17	85	102
06 - Alpes-Maritimes		734	1 996	2 020	4 750
07 - Ardèche			117	158	275
08 - Ardennes				52	52
09 - Ariège			83	98	181
10 - Aube				123	123
11 - Aude		73	298	194	565
12 - Aveyron				39	39
13 - Bouches du Rhône	643	3 891	3 832	3 109	11 475
14 - Calvados			132	377	509
15 - Cantal			12	24	36
16 - Charente				139	139
17 - Charente Maritime				131	131
18 - Cher				95	95
19 - Corrèze				34	34
20 - Corse du Sud				14	14
21 - Côte d'Or				234	234
22 - Côtes d'Armor			51	211	262
23 - Creuse				0	0
24 - Dordogne				51	51
25 - Doubs				627	627
26 - Drôme			245	373	618
91 - Essonne		1 143	3 187	3 034	7 364
27 - Eure				231	231
28 - Eure et Loir			221	339	560
29 - Finistère			7	337	344
30 - Gard			612	619	1 231
31 - Haute Garonne	808	1 816	1 945	1 018	5 587
32 - Gers			49	65	114
33 - Gironde	295	1 171	1 597	1 407	4 470
92 - Hauts de Seine	763	3 007	4 194	3 966	11 930
34 - Hérault	155	1 495	1 362	1 020	4 032
35 - Ille et Vilaine		117	654	597	1 368

36 - Indre				56	56
37 - Indre-et-Loire				296	296
38 - Isère		765	1 279	1 102	3 146
39 - Jura	51	279	219	160	709
40 - Landes				32	32
42 - Loire		754	1 010	864	2 628
44 - Loire-Atlantique		487	1 141	926	2 554
43 - Loire (Haute)			14	99	113
45 - Loiret				323	323
41 - Loir-et-Cher				162	162
46 - Lot			58	76	134
47 - Lot et Garonne				92	92
48 - Lozère			11	30	41
49 - Maine et Loire			406	451	857
50 - Manche				62	62
51 - Marne				138	138
52 - Marne (Haute)				33	33
53 - Mayenne			91	121	212
54 - Meurthe-et-Moselle				629	629
55 - Meuse				61	61
56 - Morbihan			9	294	303
57 - Moselle		795	1 158	1 033	2 986
58 - Nièvre				75	75
59 - Nord	1 130	2 802	3 149	2 348	9 429
60 - Oise			134	873	1 007
61 - Orne				54	
75 - Paris		4 511	9 728	8 654	22 893
62 - Pas-de-Calais		280	446	364	1 090
63 - Puy-de-Dôme			230	300	530
64 - Pyrénées Atlantiques				66	66
65 - Pyrénées (Hautes)				15	15
66 - Pyrénées Orientales			122	259	381
67 - Bas Rhin	721	1 940	1 720	1 373	5 754
68 - Haut Rhin			756	1 031	1 787
69 - Rhône	1 791	4 204	3 917	2 620	12 532
70 - Saône (Haute)				141	141
71 - Saône et Loire				167	167
72 - Sarthe	158	497	503	305	1 463
73 - Savoie			222	379	601
74 - Savoie (Haute)			815	674	1 489
77 - Seine et Marne			1 645	1 739	3 384
76 - Seine Maritime			425	1 095	1 520
79 - Sèvres - (Deux)				73	73
93 - Seine-Saint-Denis		2 749	5 596	5 078	13 423
80 - Somme			85	268	353
81 - Tarn		103	289	164	556
82 - Tarn et Garonne			197	212	409
90 - Belfort (Territoire)				191	191
95 - Val d'Oise	1 391	3 331	4 037	3 263	12 022
94 - Val de Marne			2 287	3 680	5 967
83 - Var			562	715	1 277
84 - Vaucluse			467	702	1 169
85 - Vendée		57	166	134	357
86 - Vienne	123	372	362	202	1 059
87 - Vienne (Haute)				89	89
88 - Vosges			38	157	195
89 - Yonne				127	127
78 - Yvelines			1 708	1 893	3 601
Total	8 029	37 633	66 450	68 342	180 454
Nombre de départements	12	26	61	95	

Source : ANAEM - Direction des statistiques, des études et de la documentation

L'analyse de l'origine géographique des signataires du CAI (cf. tableau n° IV-4) révèle que, si plus de 120 nationalités sont représentées, les plus nombreux sont, en 2005, pour 43,4 % originaires du Maghreb (dont 22,5 % d'Algérie, 14,5 % du Maroc et 6,6 % de Tunisie), puis de Turquie (5,7 %). Les personnes venant d'Afrique sub-saharienne, et notamment du Cameroun, du Congo, de Côte d'Ivoire, du Mali et du Sénégal représentent 16 % ; les personnes originaires de Russie et de l'ex-URSS forment 5 % du total, et les Chinois 2,3 %, en progression sensible.

Les motifs de la venue en France des signataires du CAI sont clairement d'ordre familial : en 2005, 55,7 % d'entre eux sont des membres de famille de Français (conjoint, parents ou descendants), 11,7 % bénéficient du regroupement familial, et 13,5 % sont titulaires d'une carte *vie privée et familiale* - soit plus de 80 % du total (mais plus de 85 % en 2004).

Les femmes sont majoritaires parmi les signataires du CAI (53,1 %), et en légère progression par rapport à 2004 (52,2 %), mais leur taux d'adhésion au CAI demeure inférieur à celui des hommes (91,2 % contre 94,3 %) ; cet écart est principalement observé parmi les originaires d'Algérie (six points), de Turquie et du Maroc (quatre points).

Les signataires du CAI sont jeunes : 31 ans et demi en moyenne en 2005. Un quart d'entre eux a moins de 25 ans, la moitié moins de 30 ans et les trois quarts moins de 36 ans. On constate que le taux de signature croît avec l'âge, atteint son maximum vers 30-35 ans (près de 95 %), puis diminue au fur et à mesure qu'augmente l'âge des nouveaux migrants (67,9 % chez les 61-65 ans, 35 % pour les plus de 70 ans).

Tableau n° IV-4 - Principales caractéristiques des signataires du CAI en 2005

Principales nationalités Algérie : 22,5 % Maroc : 14,5 % Tunisie : 6,6 % Turquie : 5,7 % Congo Brazzaville : 4,5 % Côte d'Ivoire : 3,4 % Cameroun : 3,3 % Russie : 2,3 % Chine : 2,3 % Sénégal : 2,1 %	Statut Familles de Français : 55,9 % dont conjoint : 44,4 % parents d'enfants français : 10,4 % enfants ou ascendants : 1,1 % Bénéficiaires du regroupement familial : 11,7 % Réfugiés ou membres de leurs familles : 13,8 % Titre " <i>vie privée et familiale</i> " : 13,5 % Travailleurs salariés permanents : 1,1 % Autres : 4 %
Sexe Hommes : 46,9 % Femmes : 53,1 % Age Age moyen : 31,5 ans	Connaissance de la langue française communication correcte : 69,7 % communication difficile : 17,0 % communication impossible : 13,3 % Taux d'adhésion par tranche d'âge 18-20 ans : 89,8 % 21-25 ans : 92,1 % 31-35 ans : 94,8 % 61-65 ans : 67,9 % Tous âges : 92,6 % Taux d'adhésion des membres de familles de Français Parents d'enfants français : 95,7 % Conjoints de Français : 93,2 % Enfants mineurs : 89,3 % Ascendants de Français : 61,5 %

Source : ANAEM

On constate enfin une certaine corrélation entre le niveau de connaissance du français et le taux de signature du contrat d'accueil et d'intégration : mieux on comprend le français, plus on est enclin à signer le contrat. Un décrochage particulièrement sensible est observé chez ceux pour qui la communication est impossible, en particulier pour les femmes, et l'écart entre les hommes et les femmes, très faible lorsque la communication est possible, devient alors significatif.

Tableau n° IV-5 - Taux de signature du CAI en 2005

Niveau de connaissance du français	Sexe féminin	Sexe masculin
Communication possible 1	93,7 %	94,8 %
Communication difficile ou très difficile 2	91,5 %	94,3 %
Communication impossible 3	82,6 %	90,1 %

Les signataires du contrat, dans leur grande majorité, sont cependant francophones ou ont une connaissance du français jugée suffisante pour se voir délivrer une attestation ministérielle de compétence linguistique (AMCL) lors de leur passage sur la plate-forme d'accueil de l'ANAEM. En définitive, environ un quart d'entre eux ont été invités en 2005 à suivre une formation linguistique destinée à leur permettre d'acquérir un premier niveau de compétence linguistique.

Tableau n° IV-6 : Bilan au 31 mai 2006 du CAI et des prestations liées

	2003(1)	2004(2)	2005(3)	2006 (4)
Nombre de personnes auditées	9 220	41 616	71 747	39 353
Nombre de signataires du contrat	8 027	37 613	66 450	37 280
Taux de signature du contrat en % des personnes auditées	87,1 %	90,4 %	92,6 %	94,7 %
Nombre de personnes inscrites en formation civique	8 010	37 264	65 292	36 069
Nombre de formations linguistiques prescrites	2 726	11 318	16 653	9 059
Taux de prestations linguistiques prescrites en % des signataires du contrat	34,0 %	30,0 %	25,1 %	24,3 %
Nombre d'inscriptions aux journées d'information "Vivre en France"	1 426	8 119	12 464	7 784
Taux de bénéficiaires de la journée d'information "Vivre en France" en % des signataires du contrat	17,8 %	21,6 %	18,8 %	20,9 %
Nombre de bénéficiaires du suivi social	498	2 971	5 361	2 359
Taux de signataires du contrat à qui a été prescrit un suivi social en %	6,2 %	7,9 %	8,1 %	6,3 %

Source : ANAEM

(1) pendant 6 mois de juillet à décembre 2003, dans 12 départements.

(2) dans 26 départements au 31 décembre.

(3) dans 61 départements au 31 décembre.

(4) au 31 mai 2006, dans 86 départements à cette date.

Le succès indéniable du CAI ne doit pas pour autant faire oublier que, sur certains points importants, des améliorations sensibles sont attendues. On constate en effet que les obligations liées au contrat sont inégalement respectées :

- alors même qu'elle est obligatoire et ne dure qu'une journée, la formation civique n'est suivie que par trois signataires du CAI sur quatre
- les entrées en formation linguistique représentent moins de 75 % des prescriptions, déficit aggravé par les défections survenues par la suite en cours de formation

Même si ces défaillances trouvent des explications pour partie légitimes (personnes ayant trouvé un emploi, mères de famille confrontées à des problèmes de garde d'enfant, etc.), elles n'en posent pas moins la question de la consolidation d'un dispositif à vocation générale dont l'objectif est de permettre l'intégration dans la société française.

La loi du 24 juillet 2006 apporte à cet égard des réponses concrètes : la signature désormais obligatoire du contrat ; le lien renforcé entre sa signature et le respect des engagements pris d'une part, le renouvellement de la carte de séjour puis la délivrance d'une carte de résident d'autre part ; la mise en place d'une procédure de validation des actions d'intégration prévues au contrat et notamment la remise à l'étranger d'un document permettant de s'assurer de son assiduité aux formations qui lui sont prescrites, auront sans nul doute un effet stimulant.

L'accueil personnalisé de chaque migrant, les engagements qui lui sont demandés, les formations que l'Etat lui assure, le soutien qu'il lui apporte le cas échéant, doivent créer les conditions d'une bonne intégration en France. Car la période couverte par le contrat d'accueil et d'intégration ne constitue que la première étape d'un parcours : l'intégration est en effet un processus qui s'étend dans la durée ; elle appelle la mise en œuvre d'une politique volontariste impliquant de nombreux acteurs, services de l'Etat et des collectivités locales au premier chef.

Le décret d'application (relatif au CAI) de la loi du 24 juillet 2006, en cours d'examen au Conseil d'Etat à la date de rédaction de ce rapport, sera publié avant le 1er janvier 2007.

2 – la politique d'intégration

La politique française d'intégration prend en charge non seulement les nouveaux arrivants, mais aussi les immigrés plus anciennement établis, voire leurs descendants, certains devenus français.

Il s'agit de donner aux uns et aux autres les moyens de participer pleinement à la vie économique, sociale et culturelle de notre pays, de les aider pour cela à compenser les éventuels handicaps que peut entraîner leur situation, et enfin de leur offrir une plus grande égalité des chances sur le chemin de la réussite.

2.1 - La mobilisation des acteurs et des moyens : le rôle du comité interministériel à l'intégration (CII)

Les politiques d'intégration consistent moins en la création de dispositifs particuliers qu'en la mobilisation des dispositifs de droit commun déjà existants en faveur de ces populations, notamment la concentration des moyens des services publics sur les territoires repérés comme les plus fortement peuplés de personnes étrangères ou d'origine étrangère.

L'importance accordée à l'approche géographique s'explique par le fait d'une part qu'il n'existe pas de "droits spécifiques" aux immigrés ou aux étrangers et que, d'autre part, s'agissant des personnes issues de l'immigration, dont beaucoup sont citoyens français, il ne saurait être fait la moindre distinction, sur le plan juridique, liée à leur origine : la loi ne connaît que des Français et des étrangers, ces derniers disposant des mêmes droits que les premiers, à l'exception notable des droits civiques et politiques.

Les dimensions du champ couvert par l'intégration –qui touche en fait tous les aspects de la vie économique, sociale et culturelle- impliquent la mobilisation de l'ensemble des services publics, au premier chef ceux de l'Etat, une impulsion forte donnée aux ministères concernés et enfin une coordination précise des actions engagées, grâce à l'intervention du comité interministériel à l'intégration (CII).

Réuni régulièrement, sous la présidence du Premier ministre, depuis 2003, après une interruption de treize ans, le CII arrête un programme d'actions interministériel et veille à sa mise en œuvre. Le directeur de la population et des migrations (DPM) en assure le secrétariat, participe à l'élaboration de son programme, assure la coordination des ministères concernés ainsi que le suivi des actions menées.

2.2 - Le comité interministériel à l'intégration (CII) du 24 avril 2006

Prolongeant le programme adopté par le CII du 10 avril 2003 (au cours duquel avait été créé le contrat d'accueil et d'intégration) et confirmant le premier bilan présenté au CII du 2 juin 2004, le CII du 24 avril 2006 poursuit, par une série de décisions nouvelles, la refondation de la politique d'intégration engagée en 2002.

Il renforce tout d'abord les parcours d'intégration des immigrés, depuis leur arrivée en France jusqu'à, pour nombre d'entre eux, l'acquisition de la nationalité française : aux mesures destinées aux primo-arrivants évoquées supra (contrat d'accueil et d'intégration, CAI, désormais obligatoire ; création d'un diplôme initial de la langue française, DILF), le CII ajoute notamment l'organisation obligatoire par les préfets et sous-préfets d'une cérémonie pour célébrer l'entrée des nouveaux Français dans la communauté nationale au moment de leur naturalisation, terme d'un parcours d'intégration réussi. La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a donné le fondement législatif nécessaire aux décisions relatives au CAI et à la cérémonie de naturalisation ; la mise en œuvre des dispositions relatives au CAI n'est cependant pas d'application immédiate : elle nécessite un décret en Conseil d'Etat à prendre d'ici le 1er janvier 2007 ; la publication du décret créant le DILF est prévue dans le même délai.

Il entend aussi faciliter l'insertion sociale et l'accès à l'emploi, par une série de dispositions visant à accompagner les jeunes en formation (notamment : aide à la recherche de stages à l'école et à l'université, encouragement à se diriger vers les filières de haut niveau), à soutenir le processus d'intégration des femmes (en particulier : soutien aux femmes issues de l'immigration porteuses d'initiatives économiques et désireuses de créer leur entreprise) et à assurer l'égalité des chances d'accès à l'entreprise et à la fonction publique (confirmation de l'objectif de 25 000 bénéficiaires du parrainage, promotion de la diversité au sein des entreprises par l'extension de la "charte de la diversité" (§ 3.2), élargissement et simplification des conditions de recrutement des jeunes des quartiers dans les dispositifs de formation en alternance dans la police : programme des "Cadets de la République", et dans les trois fonctions publiques : programme PACTE(3).

Il souhaite enfin réaffirmer le pacte républicain : l'élaboration d'une "charte de la laïcité" dans les services publics a été confiée au Haut conseil à l'intégration (HCI) ; l'organisation d'une "conférence de consensus" sur la question de la diversité sociale dans l'habitat a été demandée à la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) afin, en association avec les professionnels et les acteurs sociaux, d'élaborer un ensemble de recommandations pour éviter la concentration dans les mêmes endroits de personnes ayant la même origine ; la valorisation de la diversité de notre société, richesse de notre pays, sera assurée notamment par la Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI), dont la création, décidée par le CII du 10 avril 2003, préfigurée par un groupement d'intérêt public (GIP) depuis le décret n° 2004-1549 du 31 décembre 2004, prendra une dimension nouvelle avec la création d'un nouvel établissement public culturel en janvier 2007 et l'ouverture effective de la Cité au printemps 2007 dans les locaux réaménagés de l'ancien musée des arts africains et océaniens, Porte Dorée à Paris.

(3) "Parcours d'accès aux carrières de la territoriale, de l'hospitalière et de l'Etat".

2.3 – Le pilotage de la politique d'intégration sur le terrain

La politique d'intégration définie au niveau national trouve son application dans la mise en synergie de l'ensemble des acteurs qui, en raison de leurs compétences, sont directement concernés par l'accueil et la prise en charge des populations immigrées ou issues de l'immigration : services déconcentrés et établissements publics de l'Etat, collectivités territoriales, organismes de droit public ou privé (caisses de sécurité sociale, associations, etc.).

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a donné une base législative au cadre de référence créé à cette fin par un décret du 14 février 1990 mais inégalement appliqué jusqu'alors, les "programmes régionaux d'intégration des populations immigrées" (PRIPI), et rendu leur réalisation obligatoire.

Elaborés sous la responsabilité des préfets de région, avec le concours des partenaires concernés, les PRIPI identifient les besoins des populations, recensent les moyens existants, définissent des objectifs et des priorités et arrêtent un programme d'actions. Santé, scolarisation des enfants, accompagnement vers l'emploi, formation professionnelle, accès au logement constituent les axes prioritaires les plus fréquents.

Les PRIPI constituent ainsi l'instrument de mise en cohérence des actions d'intégration ; ils sont le cadre privilégié d'application des décisions du comité interministériel à l'intégration (CII). Instruments de pilotage global, les PRIPI prennent aussi en compte les politiques de l'accueil, étroitement liées à l'intégration, mises en place dans les départements de leur ressort par les plans départementaux de l'accueil (PDA), élaborés selon les mêmes principes depuis 1993. Les PRIPI mobilisent, entre autres moyens, des crédits du FASILD.

A l'été 2006, 19 régions métropolitaines avaient établi leur PRIPI. L'intérêt qu'y portent les élus se manifeste, dans plusieurs régions, par la co-signature du document par le président du conseil régional et le préfet de région.

2.4 - Le rôle du Fonds d'action et de soutien à l'intégration et à la lutte contre les discriminations (FASILD)

Etablissement public national à caractère administratif, le Fonds d'action et de soutien à l'intégration et à la lutte contre les discriminations est placé sous la tutelle du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, représenté par le directeur de la population et des migrations (DPM), et du ministère du budget.

Créé à l'origine (1958) au bénéfice des "travailleurs musulmans d'Algérie en métropole", il a aujourd'hui pour mission de favoriser sur l'ensemble du territoire l'intégration des populations immigrées ainsi que des personnes issues de l'immigration, et de contribuer à la lutte contre les discriminations dont elles pourraient être victimes. A cette fin, il conçoit et met en œuvre des programmes d'interventions et finance ou participe au financement d'actions que conduisent des organismes, essentiellement associatifs, agissant dans les domaines du logement, de la formation, de la santé, de l'éducation et de la culture, le plus souvent en partenariat avec d'autres acteurs publics (Etat, collectivités locales). Il participe à l'élaboration des programmes régionaux d'intégration des populations immigrées (PRIPI).

Etroitement associé à la mise en œuvre des décisions du comité interministériel à l'intégration (CII), le FASILD est partenaire de la plupart des accords cadre signés par la DPM avec d'autres services publics (Education nationale, service du droit des femmes et de l'égalité), des entreprises ou organismes du monde économique (voir infra, § 3.2.2 : les actions en faveur d'une plus grande diversité dans le recrutement des entreprises) pour appliquer et développer la politique d'intégration. En 2005, le FASILD a financé près

de 5 000 organismes (essentiellement des associations), souvent au plus près du terrain ; il est signataire de 217 des contrats de ville du XII^{ème} Plan.

Il participe également à l'accueil des primo-arrivants, assurant l'organisation et le financement des prestations liées au contrat d'accueil et d'intégration, en particulier le dispositif linguistique (formations linguistiques, bilans de prescription et d'évaluation linguistique, bilans d'orientation pré-professionnelle) et les formations civiques (voir supra).

Organisé en 21 directions régionales, il dispose d'un effectif de 292 agents dont 171 en régions (60 %). Sur le terrain, ses 19 commissions régionales (CRILD) réunissent, sous la présidence du préfet, services de l'Etat, élus locaux, partenaires sociaux et personnes qualifiées, et élaborent un programme régional d'action, déclinaison des orientations définies par le conseil d'administration de l'établissement public sur la base des priorités nationales.

Son budget prévisionnel 2005 s'élevait à 181,28 M€, dont 171,6 M€ de subvention de l'Etat, inscrite au programme 104 du budget de l'Etat ("Accueil des étrangers et intégration", action 3 : " Intégration"), le reste étant constitué essentiellement de crédits européens.

Son budget réalisé 2005 s'établit à 173,95 M€ en ressources (dont subvention de l'Etat, finalement ramenée à 165,6 M€, soit 11,34 M€ de plus qu'en 2004) et à 155,32 M€ en dépenses.

Tableau n° IV-7 - Budget du FASILD – (en €)

Budget Primitif 2005	Budget réalisé 2005 (Paielements A comptable)	Budget Primitif 2006
181 289 500 dont crédits d'interventions 156 715 680	155 324 077 dont crédits d'interventions 132 008 322	195 090 000 dont crédits d'interventions 168 904 223

Le budget primitif 2006 est en augmentation de près de 14 M€ par rapport au budget primitif 2005.

La croissance des ressources est dédiée aux dépenses décrites ci dessous :

- augmentation de 6 M€ de la subvention du ministère chargé de la cohésion sociale pour les besoins liés à l'extension du dispositif du CAI
- transfert sur le budget du FASILD d'une ressource spécifique de 7M€ pour financer la mise en sécurité dans les foyers de travailleurs migrants
- ressources propres du FASILD, obtenues notamment par l'amélioration des procédures de suivi et de justification des subventions allouées.

Les grandes masses du budget des interventions du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations pour les années 2005 et 2006 sont retracées dans le tableau ci-après :

Tableau n° IV-8 - Budget d'intervention du FASILD – (en €)

	Budget Primitif 2005		Réalisation des engagements 2005 sans reports de crédits		Budget Primitif 2006	
Domaines stratégiques	Montant	% par domaine	Montant	% par domaine	Montant	% par domaine
L'observation et l'analyse de l'immigration, de l'intégration et des discriminations	4 407 669	2,81 %	3 615 792	2,40 %	3 908 500	2,31 %
L'accueil des primo-arrivants	4 738 469	3,02 %	4 184 730	2,78 %	4 146 325	2,45 %
L'apprentissage du français	58 567 815	37,37 %	58 094 824	38,64 %	64 474 576	38,17 %
La connaissance et l'exercice des droits	30 864 134	19,69 %	30 169 241	20,07 %	31 579 126	18,70 %
La participation à la vie publique	19 231 665	12,27 %	18 711 558	12,45 %	18 459 168	10,93 %
L'évolution des foyers de travailleurs migrants	22 613 400	14,43 %	19 155 462	12,74 %	27 655 910	16,37 %
La prévention et la lutte contre les discriminations institutionnelles	5 399 220	3,45 %	5 209 443	3,46 %	7 457 905	4,42 %
La promotion de la diversité culturelle	10 893 308	6,95 %	11 209 242	7,46 %	11 222 713	6,64 %
Total Général	156 715 680	100,00 %	150 350 292	100,00 %	168 904 223	100,00 %

L'effort accompli exprime la réorientation des activités du FASILD en fonction des priorités définies par le gouvernement lors du comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003. En particulier, la mise en place du contrat d'accueil et d'intégration, généralisé en 2006 à tous les départements, se traduit par l'importance désormais prise par les crédits consacrés à l'apprentissage du français (58,56 M€ au BP 2005 ; 64,47 M€ au BP 2006). La politique d'accueil et d'intégration des étrangers primo-arrivants, dont le contrat constitue la pièce maîtresse, accorde en effet une place essentielle à l'acquisition et à la maîtrise du français, considérées comme indispensables à la réussite de l'intégration.

On notera que les interventions du FASILD ne concernent pas seulement les immigrés, mais aussi les personnes issues de l'immigration, sans qu'il soit possible, généralement, de distinguer entre les deux catégories, à la notable exception des crédits de formation linguistique pour les signataires du contrat d'accueil et d'intégration.

2.5 – Du FASILD à l'ANCSEC

La loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 sur l'égalité des chances a créé l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ANCSEC). Celle-ci reprend les missions du FASILD en matière d'intégration et de lutte contre les discriminations, mais aussi certaines des attributions de la délégation interministérielle

à la ville (DIV), notamment les interventions menées en direction des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville, et aura des missions nouvelles telles que le service civil volontaire. La synergie ainsi opérée entre les moyens affectés à des missions qui visent, pour partie, les mêmes populations, devrait permettre d'augmenter les effets des politiques menées en leur faveur. En revanche, les missions du FASILD relatives à l'accueil et liées au contrat d'accueil et d'intégration seront transférées à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM, voir supra).

L'ANCSEC a été installée par le Premier ministre le 19 octobre 2006. Elle est placée sous la tutelle conjointe du ministre chargé de la cohésion sociale pour ce qui concerne la politique de la ville, l'intégration, la lutte contre les discriminations, le service civil volontaire et l'illettrisme, et du ministre chargé de la promotion de l'égalité des chances pour ce qui concerne la prise en compte et le renforcement de la promotion des chances dans ces domaines. Les personnels et moyens du FASILD, qui disparaîtra, seront repris par la nouvelle agence.

3- UNE POLITIQUE AU SERVICE DE L'INTÉGRATION : L'INSERTION PROFESSIONNELLE

L'accès à l'emploi constitue un élément essentiel du parcours d'intégration des immigrés. Or on constate, à travers un taux de chômage plus élevé, que les immigrés rencontrent dans ce domaine plus de difficultés que les Français, et que cette situation tend à perdurer chez les personnes issues de l'immigration, quand bien même elles seraient de nationalité française.

Tableau n° IV-9 - Proportion de personnes de nationalité étrangère parmi les demandeurs d'emploi (DEFM), au 31 décembre de chaque année (Champ : demandeurs d'emploi en fin de mois inscrits en catégorie 1, 2 ou 3)

Année	% d'étrangers parmi les demandeurs d'emploi (ensemble)	% d'étrangers parmi les demandeurs d'emploi (jeunes de moins de 25 ans)
2002	11,6	5,4
2003	11,4	5,1
2004	11,5	4,9
2005	11,5	4,7

Sources : DARES (ministère chargé de l'emploi), ANPE

3.1 - L'action pour l'insertion professionnelle des immigrés

Les étrangers en situation régulière bénéficient, de plein droit et à égalité de traitement avec les nationaux, des mesures de lutte contre le chômage et en faveur de l'emploi et ont, de ce fait, accès aux dispositifs de formation professionnelle.

Les stages de formation professionnelle

Les stages de formation professionnelle visent à favoriser la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi connaissant des difficultés d'accès à l'emploi. La proportion d'étrangers dans les stages de formation est globalement de 10 % (tous types de financeurs confondus), en 2004 (dernières statistiques disponibles) comme en 2003 ; les étrangers hors Union européenne constituent 9 % du total.

Tableau n° IV-10 - Les stages de formation professionnelle des demandeurs d'emploi : répartition des entrants en formation en 2004 par nationalité, suivant le financeur du stage (Champ : ensemble des personnes sans emploi ayant débuté un stage en 2004)

	Etat (hors AFPA)	Etat (programme d'activité subventionné de l'AFPA)	Régions	Assedic	Finance- ment par le stagiaire	Autres*	Tous financeurs confondus
Nombre d'entrées en 2004	179 700	77 100	338 900	54 800	15 800	43 300	709 600
Nationalité française	87 %	90 %	91 %	94 %	95 %	90 %	90 %
Etrangers Union européenne	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %
Etrangers Hors UE	12 %	9 %	8 %	5 %	4 %	9 %	9 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : DGEFP, base BREST (AFPA, CNASEA, UNEDIC, FORAGORA ; traitement DARES) ⁽⁴⁾

Les parcours d'accompagnement des jeunes de 16 à 25 ans

Le programme TRACE (TRajet d'ACcès à l'Emploi), institué par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, visait à créer un parcours d'insertion permettant aux jeunes de bénéficier en alternance de formations professionnelles et de périodes de mise en situation professionnelle. Ce dispositif a été abrogé en 2004. Il a été remplacé en avril 2005 par le volet "accompagnement social vers l'emploi" du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS). Selon une logique qui reste celle du parcours d'insertion, le CIVIS organise les actions d'accompagnement proposées par les missions locales et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) en fonction des difficultés rencontrées par le jeune, avec pour objectif ultime l'insertion dans un emploi durable. Les jeunes de nationalité étrangère représentent 7,7 % des personnes entrées dans ce dispositif entre avril et décembre 2005 ; cette proportion est très sensiblement supérieure au poids des jeunes de nationalité étrangère dans les demandeurs d'emploi (4,7 % fin 2005).

Les emplois aidés

- Dans le secteur marchand : les contrats d'apprentissage et les contrats de professionnalisation.

Les jeunes étrangers sont relativement peu représentés dans ces dispositifs associant formation diplômante et/ou qualifiante et travail en entreprise. Leur proportion a diminué entre 1994, où ils représentaient 3,9 % des jeunes inscrits en contrat d'apprentissage et 3,7 % des jeunes des contrats de qualification, et 2004, où ils représentaient respectivement 2 et 3 % des entrants dans ces dispositifs. Fin 2004, le contrat de professionnalisation se substitue au contrat de qualification ; le pourcentage d'étrangers dans les entrées y est de 3,7 %, soit une proportion plus proche de leur poids parmi les demandeurs d'emploi de moins de 25 ans (4,7 % fin 2005).

Il apparaît donc que, si les jeunes étrangers des deux sexes sont bien représentés dans les divers stages de formation ouverts à tous les jeunes, leur représentation est en revanche nettement plus modeste dès lors qu'il s'agit de contrats en alternance passés avec les entreprises, dispositifs qui débouchent plus fréquemment sur un emploi.

⁽⁴⁾ La base BREST (Base REgionalisée des Stagiaires de la formation professionnelle) rassemble l'ensemble des personnes sans emploi effectuant un stage de formation, quel qu'en soit le financeur. Elle est construite à partir des données de rémunération (et de prise en charge au titre de la protection sociale) de l'UNEDIC, de l'AFPA, du CNASEA et de FORAGORA (organisme en charge des rémunérations dans la Région Poitou-Charentes depuis 2004). Cette base, qui existe depuis 2003, permet actuellement d'avoir dans les statistiques les personnes ayant effectué un stage de formation en France en 2003 et 2004.

- Dans le secteur non marchand : les contrats d'accompagnement vers l'emploi (CAE) et les contrats d'avenir.

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a fortement reconfiguré les contrats aidés en direction des personnes rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi. Dans le secteur non marchand, deux nouveaux contrats se sont substitués, au cours du deuxième trimestre 2005, aux contrats emploi solidarité (CES), aux contrats emploi consolidé (CEC) et aux contrats d'intégration-revenu minimum d'insertion (CI-RMA) non marchands : le contrat d'avenir, destiné à accueillir les bénéficiaires de minima sociaux, et le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) ouvert aux personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles. Les nouveaux contrats du secteur non marchand prévoient un recours plus systématique à la formation et à l'accompagnement des bénéficiaires. En 2005, les étrangers ont représenté respectivement 8,4 % et 8,7 % des bénéficiaires des CAE et contrats d'avenir, soit une proportion un peu inférieure à leur présence parmi l'ensemble des demandeurs d'emploi.

Tableau n° IV-11 - Proportion d'étrangers parmi les bénéficiaires d'emplois aidés (en % des entrées annuelles)

Part des étrangers (personnes de nationalité non française), en % du nombre total de stages ou d'emplois considérés	2005
Emplois aidés :	
- contrat d'apprentissage*	2,2 %
- contrat de professionnalisation	3,7 %
- CES (contrat emploi-solidarité)	10,3 %
- CEC (contrat emploi-consolidé)	6,3 %
- CAE (contrat d'accompagnement vers l'emploi)	8,4 %
- contrats d'avenir	8,7 %
Accompagnement des jeunes	
- CIVIS	7,7 %

* apprentissage : données 2004

Source : DARES

3.2 – Les actions en faveur d'une plus grande diversité dans le recrutement des entreprises

Les difficultés d'accès à l'emploi des immigrés, mais aussi des personnes issues de l'immigration, peuvent résulter d'une qualification insuffisante ou inadaptée ou encore d'un déficit de réseaux de relations pour accéder à l'emploi. Mais elles résultent aussi, dans bien des cas, d'une discrimination directe ou indirecte qui fait que l'on ne considère pas toujours, à qualification égale, toutes les candidatures d'un œil égal et qu'interviennent, au moment du choix, des références ou des pratiques illégales qui écartent les migrants ou les personnes issues de l'immigration.

La lutte contre les discriminations à l'emploi et pour la prévention de ces discriminations a conduit la direction de la population et des migrations (DPM) du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement à poursuivre et à amplifier en 2005-2006 son action de sensibilisation et de mobilisation du monde économique à la nécessité d'une plus grande diversité dans les recrutements.

Pour ce faire, la DPM développe, conjointement avec le FASILD, une politique de partenariats diversifiés dans le domaine de la prévention des discriminations pour aider entreprises et acteurs économiques à se doter d'outils de diagnostic, d'action et d'évaluation, ainsi qu'à mettre en place des recherches-actions et des formations.

Dans le cadre des orientations définies par le comité interministériel à l'intégration (CII) du 10 avril 2003, la DPM a participé, entre autres, aux actions suivantes :

- la mise en œuvre, depuis 2002-2003, de deux projets européens, ESPERE et LATITUDE, lancés dans le cadre du programme d'initiative communautaire EQUAL, qui a débouché sur la signature, le 18 novembre 2005, de deux chartes par lesquelles les intermédiaires publics et privés de l'emploi se sont engagés à mettre en œuvre une série de "bonnes pratiques" définies au cours des trois années précédentes, dans le champ du service public de l'emploi (ESPERE) et dans celui des sociétés d'intérim (LATITUDE)
- la mobilisation des grands réseaux économiques, illustrée par une série de partenariats conclus par la DPM avec certaines entreprises, groupements d'entreprises ou organismes du monde économique, comme France Télévisions, IMS-Entreprendre pour la cité, présidé par M. Claude Bébéar, président de la société d'assurances AXA, l'Association nationale des directeurs et cadres de la fonction personnel (ANDCP), Eiffage-Construction, la MACIF, l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI) et l'Assemblée permanente des chambres de métiers (APCM)
- l'engagement, pour la première fois, d'une branche professionnelle dans la prévention des discriminations par la signature, le 3 février 2005, par le Premier ministre, d'un accord-cadre avec le Syndicat des entreprises de travail temporaire (SETT : 450 entreprises, 90 % du volume d'affaires de la profession)

La DPM a aussi joué un rôle moteur dans la préparation de la "conférence nationale pour l'égalité des chances" organisée à Matignon le 3 février 2005, au cours de laquelle le Premier ministre a proposé aux partenaires sociaux réunis au plus haut niveau de s'engager contre les discriminations et pour la promotion de la diversité dans les entreprises. Le programme "Egalité /diversité 2005" qu'il leur a proposé constitue une sorte de "boîte à outils" rassemblant un ensemble de "bonnes pratiques" pour agir dans le sens d'une plus grande égalité des chances d'accès à l'emploi et à la formation, et de déroulement de carrière, issues notamment des coopérations et des actions entreprises par la DPM et le FASILD.

Les orientations du CII de 2003 mises en œuvre par la DPM ont contribué à un début de prise de conscience des décideurs, chefs d'entreprise et responsables des ressources humaines, plus soucieux désormais de promouvoir une plus grande diversité dans le recrutement des personnels et de considérer cette population comme un vivier de compétences recherchées. Parmi les nombreuses initiatives ainsi lancées, on doit relever celle de M. Claude Bébéar, qui a présenté, en novembre 2004 en même temps qu'il remettait au Premier ministre un rapport ("Des entreprises aux couleurs de la France"), une "Charte de la diversité", désormais signée (juin 2006) par plus de 560 sociétés de toutes tailles, par laquelle les entreprises s'engagent à prendre les mesures propres à permettre une réelle diversification de leurs sources de recrutement et à mettre en place une gestion de leur personnel qui donne une réelle égalité des chances à tous. La DPM, comme le FASILD, font partie du comité de pilotage de la charte de la diversité institué à l'automne 2005, sous la présidence du cabinet du ministre délégué pour la promotion de l'égalité des chances. Le comité interministériel à l'intégration du 24 avril 2006 a demandé à ce comité de pilotage d'adapter la "Charte de la diversité" aux PME et de créer un "label de la diversité".

4 – LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS, FACTEUR D'INTÉGRATION

L'intégration ne dépend pas que des efforts des seuls migrants : elle concerne tout autant la société d'accueil et les conditions qu'elle réserve à ces nouveaux arrivants ainsi qu'aux immigrés et à leurs descendants. C'est pourquoi la politique d'accueil et d'intégration se double d'un renforcement de la lutte contre les discriminations dont peuvent être victimes les personnes étrangères ou d'origine étrangère - en matière d'emploi ou de logement, par exemple.

Il importe non seulement de transformer les pratiques des employeurs et du monde du travail (voir ci-dessus), mais plus généralement d'agir pour "changer le regard" de la société sur l'immigration et les immigrés, et de se doter d'outils efficaces de prévention et de lutte contre toute forme de discrimination.

4.1 - Agir sur la société française pour assurer une véritable égalité des chances

Valoriser l'image de l'immigration et des immigrés : la mise en place de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI)

Montrer l'apport, trop souvent méconnu, des immigrés et de l'immigration à l'histoire de notre pays et à la construction de son identité doit contribuer également à "changer le regard" de nos concitoyens : tel est l'objectif de la "Cité nationale de l'histoire de l'immigration" (CNHI) dont la réalisation a été confiée en 2003 par le Premier ministre à M. Jacques Toubon.

La CNHI, dont l'ouverture est prévue au printemps 2007 dans les locaux prestigieux et symboliques de l'ancien musée des arts africains et océaniques de la Porte Dorée à Paris, sera tout à la fois un musée, un pôle de ressources ouvert aux chercheurs et au grand public, un centre de diffusion artistique, une instance de soutien à des projets pédagogiques, et favorisera la mise en réseau d'acteurs et de partenaires locaux engagés dans des travaux sur l'histoire et la mémoire de l'immigration.

La mission de préfiguration que conduit M. Toubon a pris la forme d'un groupement d'intérêt public (décret n° 2004-1549 du 31 décembre 2004) qui lui permet de développer encore l'importante production historique et pédagogique impulsée depuis deux ans en attendant l'ouverture du musée proprement dit.

Changer le regard sur les immigrés : la sensibilisation des médias

Les représentations de l'immigration et des immigrés, trop souvent négatives, sont porteuses d'attitudes discriminatoires, conscientes ou non, qui constituent des freins d'autant plus forts à l'intégration qu'elles sont également intériorisées, dans nombre de cas, par les immigrés eux-mêmes et leurs descendants. Résignation ou amertume, tentation du repli communautaire, recherche de repères identitaires ne sont pas moins dévastateurs en termes d'intégration. La modification en profondeur des attitudes psychologiques individuelles et collectives et des comportements qu'elles génèrent apparaît dès lors comme une clé de l'intégration. Il y a donc urgence à agir, même si les résultats ne peuvent en ce domaine se faire sentir que dans la durée.

Les médias, en particulier la télévision, puissant constructeur d'images, ont un rôle essentiel à jouer dans ce domaine.

Deux initiatives significatives ont été prises en 2005-2006 :

- un accord cadre pluriannuel 2005-2007 entre l'Etat (direction de la population et des migrations), le FASILD et France Télévisions, prolonge le "Plan d'action positive pour l'intégration" que l'entreprise avait lancé en 2004 à la demande du comité interministériel à l'intégration (CII) afin de prévenir les discriminations à l'écran et d'introduire plus de diversité dans les recrutements
- constatant la faible présence des "minorités visibles" dans le paysage audiovisuel français, le législateur, par la loi du 31 mars 2006 sur l'égalité des chances, a donné, en matière de lutte contre les discriminations, une nouvelle mission au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), qui devra notamment veiller à ce que les programmes des radios et des chaînes de télévision reflètent davantage la diversité de la société française.

4.2 - La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)

Mise en place au mois de juin 2005, la HALDE a émis en juin 2006 son rapport annuel d'activité.

Le secrétariat général du CICI ne peut désormais, en plein accord avec le secrétariat général de la Halde, que renvoyer à ce rapport.

CHAPITRE V

Codeveloppement, AIDES AU RETOUR ET A LA RÉINSERTION

L'importance des migrations entre les pays en voie de développement et la France a conduit à envisager ces migrations sous deux angles du point de vue du développement:

- L'apport des migrants installés en France à l'économie de leur pays d'origine : c'est le codéveloppement
- La régulation des flux migratoires par des mécanismes d'aide au retour pour des migrants volontaires.

1 - LE CODÉVELOPPEMENT

On entend par codéveloppement toute action d'aide au développement à laquelle participent des migrants vivant en France (ou leurs enfants dans le cadre des projets de jeunes issus de l'immigration), quelles que soient la nature et les modalités de cette contribution.

Le codéveloppement ne se limite pas à la réinsertion économique de migrants volontaires, qui n'est qu'un aspect du codéveloppement, lequel s'appuie sur deux pôles : la mobilité (des ressources humaines et financières) et le développement local.

Ainsi, le codéveloppement peut concerner aussi bien les immigrés qui désirent retourner dans leur pays pour y créer une activité que ceux qui (hommes d'affaires, universitaires, médecins, ingénieurs notamment), tout en étant durablement établis en France, soit sont disposés à investir collectivement dans leur pays d'origine pour y promouvoir des activités productives ou y réaliser des projets sociaux (école, centres de santé, etc.), soit souhaitent faire profiter leur pays d'origine de leurs compétences, de leur savoir-faire et de leurs réseaux de relations.

Le codéveloppement, qui valorise le rôle des migrants dans le développement de leur pays d'origine, trouve naturellement sa place dans la politique d'aide au développement. Les migrants représentent en effet, un potentiel de développement par l'importance des transferts d'épargne qu'ils opèrent à destination de leurs pays d'origine et par les compétences et l'expérience qu'ils ont acquises dans le pays d'accueil.

Le dispositif français de codéveloppement est animé depuis 2003 par un ambassadeur spécialement désigné à cet effet et placé auprès du ministre des affaires étrangères. Ses grandes orientations sont arrêtées par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID).

1.1 - Présentation du codéveloppement

1.1.1 - La typologie des actions de codéveloppement

1.1.1.1 - La promotion de l'investissement productif

Deux objectifs essentiels sont poursuivis :

- accompagner les migrants dans leurs initiatives d'investissement productif créateur d'emplois dans leur pays d'origine
- faciliter dans ces pays l'accès au crédit des micro-sociétés ou PME qui, souvent issues du secteur "informel", ont des marchés et sont capables de les développer, mais ne peuvent mettre en valeur ces potentialités, faute des financements nécessaires à leur expansion. Le micro-crédit n'est pas toujours suffisant pour leurs besoins, et le recours au méso-crédit serait parfois nécessaire. Le système bancaire hésite à prendre le risque de leur accorder un prêt, ces entreprises ne pouvant afficher les garanties habituelles, mais pouvant cependant soutenir le remboursement d'un emprunt.

Une mention spéciale doit être faite de la question des transferts de fonds des migrants qui sont considérables (au minimum 2,5 M€ entre la France et les pays du Sud) et s'effectuent pour l'essentiel par des circuits informels, coûteux et peu fiables.

A cet égard, le gouvernement français a arrêté notamment les priorités suivantes lors de la réunion du CICID du 19 juin 2006 :

- lancement en 2006 d'une étude conjointe avec la Banque mondiale et la Banque africaine de développement portant sur le Mali, le Maroc et les Comores afin d'identifier le volume des flux financiers, les facteurs de surcoût, les moyens d'améliorer la sécurité des transferts et la possibilité de développer leur utilisation à des fins productives
- lancement de projets de coopération associant les institutions de micro-finance

Enfin, la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration institue un "compte épargne-codéveloppement" assorti d'incitations fiscales.

Ce compte est destiné aux ressortissants étrangers de pays en voie de développement résidant en France. Il leur permet de contribuer au financement d'investissements productifs dans ces pays, qu'il s'agisse d'opérations individuelles (commerce, micro-finance, achat immobilier etc.) ou via des fonds d'investissement dédiés au développement.

Les versements sur le compte ouvrent droit à de substantielles déductions fiscales à hauteur de 25 % du revenu net et de 20 000 € par personne.

L'organisation et le fonctionnement du compte épargne-codéveloppement sont placés sous le contrôle d'un comité interministériel et, pour l'utilisation des fonds, de l'inspection générale des finances. Les décrets d'application sont en cours de rédaction.

1.1.1.2 - La mobilisation des compétences des élites de la diaspora

La France est favorable au développement du principe de la mobilité des compétences entre l'Europe et l'Afrique, dans le prolongement des orientations récemment proposées par la Commission européenne dans le domaine des migrations légales.

Des programmes spécifiques de mobilité ont été mis en place pour favoriser la contribution des élites au développement et la mobilisation des diasporas.

- Outre les programmes traditionnels de bourses en faveur de l'Afrique (près de 9 000 bourses attribuées en 2005), le programme " Inter Pares" incite les universitaires originaires d'Afrique sub-saharienne en poste en France à revenir enseigner dans leur pays d'origine pendant un semestre, tandis que des universitaires de ces régions sont conviés à venir enseigner en France pour une même période. Quatre échanges de ce type sont en cours de mise en place.
- La France a également pris des dispositions pour soutenir, dans des domaines techniques et scientifiques arrêtés en concertation avec quelques pays du Sud, les initiatives des universitaires, chercheurs, ingénieurs, médecins, cadres d'entreprise, issus de ces pays et établis en France, en vue d'actions de codéveloppement. Cet appui se traduira par le financement de missions de courte et moyenne durée en matière de formation et de recherche.

Enfin, le programme de recherche "Migrations internationales, reconfigurations territoriales et développement dans les pays du Sud", centré sur l'impact des migrations internationales, s'inscrit également dans notre politique de codéveloppement et de mobilité des compétences.

Cette stratégie vise à favoriser la mobilité des compétences afin qu'elle ne se traduise pas par une simple perte de ressources humaines, mais serve au contraire le développement de ces pays.

1.1.1.3 - Les projets de développement local

Des cofinancements peuvent être consentis pour des projets que des associations de migrants résidant en France envisagent de réaliser dans leur région d'origine, mais qu'elles ne sont pas en mesure de financer entièrement (école, centre de santé, électrification rurale, petit barrage agricole, etc.).

1.1.1.4 - Les aides à la réinsertion

Il s'agit de faciliter la réinstallation d'un migrant dans son pays d'origine, mais dans le cadre d'un projet économique.

L'accent sur la réinsertion économique a été mis dès le milieu des années 1990, notamment au Mali, dans le cadre du "Programme Développement Local Migration" (PDLM). Les aides dont il s'agit, désormais dénommées "aides à la réinsertion" et le dispositif d'accompagnement mis en place, ont été fortement améliorés à compter de 2003, lorsqu'une attention particulière a été portée au codéveloppement et que des priorités ont été fixées par le gouvernement.

Les aides à la réinsertion accordées dans le cadre des programmes de codéveloppement comportent une subvention de démarrage (qui peut être comprise entre 4 000 et 7 000 €). Elles ne peuvent être accordées qu'à des personnes qui ont un véritable projet de réinsertion économique leur permettant de vivre dans leur pays d'origine. La subvention n'est pas versée à l'intéressé. Elle est gérée par un opérateur local sélectionné par appel d'offres de l'Ambassade de France, qui paie directement les fournisseurs.

Outre cette subvention, le migrant volontaire pour une réinsertion dans son pays d'origine reçoit en France, auprès d'un opérateur désigné, puis dans son pays auprès d'opérateurs locaux, informations et aide à la formalisation et à la réalisation de son projet. Il sera en outre accompagné et recevra l'aide technique nécessaire au cours de la première année de démarrage. Le suivi du dispositif général est assuré localement par une cellule technique de codéveloppement constituée d'un assistant technique français et d'un homologue du pays d'origine.

L'expérience française en matière d'aide à la réinsertion concerne essentiellement le Mali. Bien qu'encore modestes, les résultats obtenus de 2002 à 2005 dans ce pays sont positifs et encourageants, dans la mesure où :

- le nombre des aides à la réinsertion au cours des trois années du premier programme expérimental s'est situé à un niveau significatif ;
- tout laisse à penser que ces retours seront durables : il a en effet été tenu compte des enseignements du passé et la méthodologie a été revue en conséquence, l'accent a été mis sur une forte mobilisation des partenaires – autorités nationales et locales et migrants en France. Les premières évaluations vont dans ce sens ;
- ces premiers résultats peuvent avoir un effet d'exemplarité.

Cette expérience montre que la crédibilité des "aides à la réinsertion" tient à la fois :

- à l'importance du dispositif d'accompagnement, non seulement pour la formalisation du projet de réinsertion dans le pays d'origine, mais également pour sa mise en œuvre et son démarrage.
- au fait que ces aides à la réinsertion sont accordées sur la base du volontariat et relèvent de l'aide au développement (et non pas de la maîtrise des flux migratoires) : elles sont mises en œuvre par des spécialistes de la coopération et du développement.

Les deux dimensions de l'aide au développement et de la maîtrise des flux migratoires peuvent cependant se compléter : c'est ainsi que des bénéficiaires d'aides à la réinsertion peuvent par ailleurs bénéficier d'aides au retour volontaire.

1.1.2 - Le champ géographique du codéveloppement

Des programmes de codéveloppement sont menés depuis 1996 au Mali et, plus récemment, au Maroc et au Sénégal.

Fort de ces expériences, le ministère des affaires étrangères a lancé dernièrement une nouvelle génération de projets, dont un premier projet aux Comores en 2006, un projet "multi-pays" destiné à couvrir différents pays d'Afrique (Bénin, Cameroun, Cap Vert, Madagascar, Mauritanie et Ethiopie), ainsi que le Vanuatu et Haïti, et enfin un projet de mobilisation des diasporas scientifiques, techniques et économiques des pays suivants : Algérie, Maroc, Tunisie, Liban, Vietnam, Cambodge et Laos.

C'est ainsi une véritable stratégie d'appui au codéveloppement qui a été validée par le gouvernement lors du CICID du 19 juin 2006, qui a décidé d'allouer 22 M€ au codéveloppement sur la période 2006-2008 dont 9 M€ à la charge de l'ANAEM et le solde à la charge du ministère des affaires étrangères.

A court et moyen terme, ces projets sont financés en "fonds de solidarité prioritaire" (FSP) comme suit :

- la 2^{ème} phase du programme de codéveloppement au Mali : 2,5 M€, opérationnel depuis le début 2006
- le programme de codéveloppement au Sénégal : 2,5 M€, opérationnel depuis le début 2006
- le programme de codéveloppement aux Comores : 2,5 M€, opérationnel en 2006
- le programme "multi-pays" mentionné ci-dessus : 3 M€, opérationnel en 2006, avec en particulier comme priorité, Haïti, le Bénin et le Cap Vert
- le programme de mobilisation des diasporas mentionné ci-dessus : 3 M€.

A ces projets "FSP" s'ajoute le programme de codéveloppement au Maroc mis en œuvre par l'Agence française de développement pour un montant de 3,81 M€, dont 1,5 M€ proviennent de l'Union européenne, le solde étant assuré par les migrants eux-mêmes sous forme d'emprunt ou d'épargne.

1.2 - Les expériences de codéveloppement

1.2.1 - Le codéveloppement au Mali

Lancée en 2002, la première phase du FSP codéveloppement Mali (2002-2005) faisait suite à des expériences déjà anciennes entreprises par des ONG et des collectivités territoriales françaises, par les pouvoirs publics en liaison avec le PDLM et par les migrants eux-mêmes. Ce FSP a inscrit son action dans le cadre du comité franco-malien sur les migrations (créé le 29 mai 1998) et de la convention de codéveloppement entre la France et le Mali (signée le 21 décembre 2000).

D'un montant de 2,6 M€ pour la période 2002-2005, cette première phase a constitué un véritable **laboratoire du codéveloppement** dans la mesure où elle a regroupé l'ensemble des outils en matière d'apport des migrants au développement de leur pays d'origine, avec quatre composantes :

- l'appui au développement local et régional, par les collectivités locales, les associations et les organisations professionnelles
- l'appui au développement de l'appareil productif par les petites entreprises individuelles (aide à la réinsertion)
- l'appui au développement des échanges sociaux et culturels entre des jeunes Maliens de France ou des Français d'origine malienne d'une part, des jeunes Maliens résidant au Mali d'autre part
- l'appui aux initiatives de la diaspora scientifique et technique qualifiée

La mise en œuvre du programme s'est appuyée sur un réseau structuré d'encadrement et de suivi :

- un comité de pilotage au Mali et un comité de suivi en France
- une "cellule-relais" en France, chargée notamment des relations avec l'immigration malienne, et une cellule technique chargée des relations avec les autorités et les partenaires maliens au Mali
- deux comités techniques opérationnels respectivement à Bamako et à Kayes, ainsi que deux opérateurs techniques dans ces mêmes localités, chargés de l'appui, du suivi et du conseil.

En outre, le rôle des associations de migrants a été décisif et ces associations ont contribué au programme à hauteur de 900 000 € depuis 2002.

Le FSP a fait apparaître les résultats suivants à la fin 2005 :

- 22 projets de développement local en région de Kayes pour 625 K€ de cofinancements
- 350 projets de réinsertion économique, dont l'investissement initial a été fourni par l'ANAEM (1,5M€), qui ont permis la création de 750 emplois
- 10 projets jeunesse ont été cofinancés, dont un festival alliant concerts et débats qui s'est déroulé la première semaine de septembre 2005 à Bamako, Kati et Ségou et a réuni 7 000 jeunes au total autour d'artistes issus de la diaspora
- 24 missions d'échange et d'expertise ont été mises en œuvre en France et au Mali, tandis que 43 missions ont été réalisées au titre de l'appui aux initiatives de la diaspora.

Jusqu'en 2003, la majorité des bénéficiaires de l'aide à la réinsertion sont rentrés spontanément au Mali sans le bénéfice d'aides au retour volontaire. En revanche, s'agissant de la période 2004-2005, la majorité des bénéficiaires ont regagné le Mali en percevant également l'aide au retour volontaire allouée au titre du "rapatriement humanitaire" (voir 2^{ème} partie).

Les bénéficiaires sont majoritairement originaires de la Région de Kayes. Toutefois, ces migrants se réinstallent de moins en moins dans leur région d'origine, préférant souvent s'établir à Bamako, qui présente le double avantage d'un développement économique supérieur à celui de Kayes et de contraintes financières moins lourdes liées à l'éloignement géographique du groupe familial d'origine.

Pour la période 1998-2003, les principaux secteurs d'activité avaient été le commerce, ainsi que l'élevage et l'agriculture.

Pour la période 2004-2005, les secteurs d'activité ont été essentiellement le commerce (46 %), le transport (23 %), suivis des services (18 %), avec des projets "novateurs", tels la création de journaux d'information ou d'une école maternelle et d'une crèche.

Globalement, la première phase 2002-2005 a fait l'objet d'une évaluation finale positive et proposant des améliorations, notamment l'extension du cofinancement des projets de développement local à l'ensemble du territoire malien au-delà de la zone de Kayes ; ces propositions ont été prises en compte sur la deuxième phase du FSP.

En matière de développement local, le programme codéveloppement au Mali et les outils qu'il a mis en place (comité local de sélection, opérateurs d'appui au montage et suivi de projets) ont contribué à l'émergence d'une coopération non-gouvernementale plus cohérente, recherchant des synergies et favorisant la concertation entre les différents intervenants : collectivités locales, ONG, migrants, associations villageoises et services déconcentrés sectoriels de l'Etat malien.

1.2.2 - Le codéveloppement au Maroc

L'AFD réalise un programme de codéveloppement au Maroc d'un montant total de 3,81M€ dont 1,5M€ financés par la Commission européenne.

Le programme a pour objet d'appuyer des investissements personnels ou collectifs, techniques et financiers des Marocains Résidant à l'Etranger (MRE) dans l'intérêt conjoint du Maroc et des émigrés porteurs de projet. Ce programme expérimental vise à contribuer au développement local des régions d'origine, à freiner l'émigration et à favoriser la réinsertion au Maroc des ressortissants marocains volontaires. Il ne fait toutefois pas obligation au retour des investisseurs.

Ce programme ne crée aucune institution spécifique et s'inscrit dans le cadre des dispositions existantes et des mécanismes en place en accentuant leurs orientations en faveur des MRE. Il s'articule autour de deux projets :

- le premier projet consiste à mettre en œuvre un appui au tourisme rural par la création de gîtes ruraux s'intégrant dans un projet de promotion touristique et de développement local communautaire dans la région de Taroudant.

Le programme envisagé porte sur la réalisation d'une vingtaine de gîtes ruraux pour un coût total estimé à 1,47M€ dont 1/3 au maximum serait couvert par la subvention européenne.

L'Agence de Développement Social, établissement public marocain, est l'opérateur responsable de l'exécution du volet tourisme rural. Il valide le choix des villages d'intervention, évalue les dossiers des MRE (dont le respect des normes des gîtes ruraux), vérifie la réalité des apports financiers des migrants, décide de la possibilité d'octroi de la subvention européenne, et assure le suivi de l'exécution des projets.

Une ONG marocaine ("Migrations et développement") se charge de la sensibilisation et du suivi des MRE volontaires.

- le second consiste à faciliter la création de PME par des migrants résidant à l'étranger. Ces investissements sont orientés vers des secteurs économiques prioritaires, mais non exclusifs, tels que l'électronique, la bio-ingénierie, les technologies de l'information et de la communication, le multimédia notamment éducatif, les technologies liées à l'environnement et à la santé.

Les promoteurs reçoivent un soutien financier sous forme d'une subvention versée à la société en remboursement des factures. Cette aide ne peut excéder le tiers des dépenses prévisionnelles éligibles, dans la limite d'un plafond de 150 000 €. Le second tiers de l'investissement est assuré par les fonds propres du promoteur et l'autre tiers par un fonds d'amorçage marocain. Les fonds disponibles permettront au total d'appuyer la création d'une dizaine de PME.

Le fonds d'amorçage Sindibad, dédié à l'investissement dans de jeunes entreprises marocaines innovantes, est l'opérateur du volet PME. Les promoteurs de ce fonds sont la Caisse des Dépôts et Consignations - PME (France) et la Caisse de Dépôt et de Gestion (Maroc).

1.2.3 - Le codéveloppement au Sénégal

La dynamique du codéveloppement au Sénégal a été jusqu'alors moins forte qu'au Mali.

L'appui au codéveloppement au Sénégal découle d'une convention franco-sénégalaise signée le 25 mai 2000, suivie d'une réunion du comité mixte sur le codéveloppement et les migrations les 18 et 19 mai 2004. Puis, une convention relative au FSP "Initiatives de Codéveloppement" a été signée en février 2005.

Ce projet comporte 3 composantes :

- accompagnement des initiatives économiques des migrants
- mobilisation de la diaspora hautement qualifiée
- développement local dans les régions d'origine

Au 30 août 2006, les projets validés ou en cours de validation sont les suivants:

- Développement local dans les régions d'origine des migrants

Sept projets de développement local portés par des migrants ont été sélectionnés lors des comités de sélection des 18 octobre 2005 et 23 mai 2006, pour bénéficier de cofinancements sur le FSP, notamment en matière d'hydraulique villageoise, d'adduction d'eau et de santé. Cinq autres projets sont en cours d'instruction.

- Accompagnement des initiatives économiques

Six promoteurs privés ont été sélectionnés le 23 mai 2006 pour bénéficier de l'accompagnement de leurs projets d'investissement au Sénégal dans les secteurs du tourisme, de la mécanique et de l'agriculture. Cinq autres projets sont en cours d'instruction.

- Mobilisation de la diaspora hautement qualifiée

A la suite de l'atelier du 15 février 2006 sur l'identification et la programmation des besoins en experts sénégalais hautement qualifiés établis en France, le comité de sélection des projets s'est prononcé sur l'opportunité d'organiser 82 missions de 15 jours à 3 mois dans des secteurs innovants tels que les technologies de l'information, de la communication, la biotechnologie, la qualité et la normalisation, la recherche médicale et la télémédecine et d'autres secteurs tels que les infrastructures routières, la formation professionnelle, la gestion halieutique et des fonds marins, l'aménagement du territoire, le tourisme, l'encadrement de la petite et moyenne entreprise, etc.

Enfin, l'Agence française de développement met en œuvre une action visant à réduire le coût des transferts de fonds entre la France et le Sénégal et à favoriser la création de réseaux entre les caisses mutualistes en France et les institutions de micro-finance au Sénégal. L'opérateur est le Crédit Mutuel.

2 - LES AIDES AU RETOUR

2.1 - Aide au retour volontaire (ARV) destinée aux étrangers en situation irrégulière

La notion d'aide au retour s'est développée dans les années 90 autour d'un dispositif d'aide au retour volontaire ouvert aux étrangers en situation irrégulière et ayant été destinataires d'une invitation à quitter le territoire français (circulaire du 14 août 1991) et d'un programme de rapatriement humanitaire qui concerne les étrangers en situation de dénuement (circulaire du 14 août 1992).

Ces deux dispositifs, gérés par l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) sont peu sollicités : 647 personnes pour le programme de rapatriement volontaire "IQF" en 2005 et 361 pour le programme de rapatriement humanitaire.

Cette situation a conduit le gouvernement, lors du CICI du 27 juillet 2005, à lancer un programme d'aide au retour volontaire plus incitatif, plus souple et pragmatique.

D'abord instituée à titre expérimental dans 21 départements par une circulaire interministérielle du 28 septembre 2005, l'ARV a été généralisée à l'ensemble de la France métropolitaine par une deuxième circulaire interministérielle du 30 mars 2006.

- **Modalités :**

Ce programme innove d'abord avec une incitation financière forte : le pécule versé est de 2 000 € par adulte, 3 500 € pour un couple, puis 1 000 € par enfant de moins de 18 ans jusqu'au 3ème et 500 € pour chacun des autres enfants.

En outre, l'ANAEM prend en charge les frais de voyage et d'acheminement des bénéficiaires, ainsi qu'un forfait d'excédent de bagages de 40 kg par adulte et de 10 kg par enfant.

Les intéressés bénéficient enfin d'une aide administrative pour l'obtention des documents de voyage.

Ce nouveau dispositif concerne tout étranger en situation irrégulière ayant fait l'objet d'une invitation à quitter le territoire ou d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière.

Ne peuvent toutefois bénéficier de l'ARV les ressortissants de pays relevant de la clause 1 C 5 de la convention de Genève sur les réfugiés, c'est-à-dire de pays dont les ressortissants ne peuvent plus se voir reconnaître la qualité de réfugié en raison de la disparition des craintes de persécution : Pologne, Hongrie, ex-Tchécoslovaquie, Roumanie, Bulgarie, Bénin, CapVert et Chili. De même, ne peuvent, sauf exception, bénéficier de l'ARV, les ressortissants de pays considérés comme "pays d'origine sûrs", dont les ressortissants relèvent d'une procédure accélérée d'examen de leur demande d'asile.

Piloté par les préfets des départements concernés et géré par l'ANAEM, ce dispositif associe les relais potentiels en vue d'assurer la diffusion systématique de l'information auprès du public cible.

En particulier, l'ARV est proposée de façon systématique aux demandeurs d'asile grâce à :

- l'organisation par les délégations de l'ANAEM et les services des étrangers des préfectures de visites de présentation du dispositif dans les CADA en concertation avec leurs gestionnaires
- la convocation écrite systématique par les délégations de l'ANAEM des demandeurs d'asile déboutés non hébergés en CADA
- la remise systématique d'une proposition d'ARV lors de visites en préfecture des étrangers concernés ou l'envoi par courrier et la signature d'un formulaire-type.

Bilan

- au 31 octobre 2006, 1 671 dossiers ont été déposés, concernant 2 338 personnes, dont 1 613 sont déjà effectivement parties, correspondant à 1 165 dossiers)
- 56 % des demandes émanent d'étrangers isolés sans enfants
- la région parisienne et le Rhône concentrent la quasi-totalité des demandes et des départs effectifs

A titre exceptionnel, le montant de cette ARV a été doublé entre le 14 juin 2006 et la fin des vacances scolaires pour les étrangers en situation irrégulière parents d'au moins un enfant scolarisé.

2.2 - Les autres dispositifs d'aide au retour

2.2.1 - Le programme d'aide à la réinsertion des étrangers invités à quitter le territoire français mis en place en 1991 (circulaire interministérielle intérieur/affaires sociales du 14 août 1991)

Ce programme, mis en œuvre par l'ANAEM depuis 1991 en liaison avec les préfets en France et les ambassadeurs à l'étranger, s'adresse aux étrangers dont le séjour en France n'est pas autorisé et auxquels une invitation à quitter le territoire a été notifiée (IQTF). La procédure, basée sur le volontariat, se veut une alternative à la reconduite forcée.

Il vise les étrangers sous IQTF (à la suite d'une décision définitive de rejet de l'OFPPA, ou refus de délivrance ou de renouvellement de titre de séjour).

Outre un pécule de 153 € par adulte et de 46 € par enfant, les modalités de cette aide sont analogues à celles de l'aide au retour volontaire.

Bilan

- Retours 2003 : 947 personnes (802 demandeurs accompagnés de 145 personnes (9 conjoints et 136 enfants).
- Retours 2004 : 675 personnes (582 demandeurs accompagnés de 93 personnes, conjoints et enfants mineurs).
- Retours 2005 : 647 personnes (489 demandeurs accompagnés de 158 personnes, conjoints et enfants mineurs).
- Retours au 1er semestre 2006 : 109 personnes (87 demandeurs accompagnés de 22 personnes, conjoints et enfants mineurs).

Principales nationalités concernées : Algérie, Roumanie, Moldavie, Chine, Russie, Sri Lanka, Madagascar.

Ce dispositif connaît un succès de plus en plus limité actuellement, compte tenu de la mise en place de l'ARV qui a été généralisée à tout le territoire et dont le montant est beaucoup plus élevé. Il demeure cependant utile pour les ressortissants de pays non éligibles à l'ARV.

Tableau n° V-1 – Nombre des bénéficiaires de la circulaire du 14 août 1991

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Dossiers	303	1 030	876	1 121	1 367	1 404	895	782	651	555	576	656	802	582	489	11 018
Total des personnes	355	1 212	1 050	1 327	1 599	1 644	1 003	887	749	600	644	761	947	675	647	12 778

2.2.2 - Le programme de rapatriement humanitaire (circulaire n° 92-21 du 14 septembre 1992 du ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville)

Ce programme, mis en œuvre par l'ANAEM depuis 1992, s'adresse à tout étranger séjournant en France, quelle que soit sa situation au regard du séjour, en situation irrégulière ou régulière, dont la situation de dénuement et de détresse justifie une aide au rapatriement.

Les aides prévues par le programme sont identiques à l'aide instituée par la circulaire du 14 août 1991 décrite ci-dessus.

Bilan

- Retours 2003 : 696 personnes (588 demandeurs accompagnés de 108 personnes, conjoints et enfants mineurs).
- Retours 2004 : 477 personnes (411 demandeurs accompagnés de 66 personnes, conjoints et enfants mineurs).
- Retours 2005 : 361 personnes (305 demandeurs accompagnés de 56 personnes, conjoints et enfants mineurs).
- Retours au 1er semestre 2006 : 157 personnes (134 demandeurs accompagnés de 23 personnes, conjoints et enfants mineurs).

Tableau n° V-2 – Nombre des bénéficiaires de la circulaire du 14 septembre 1992

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Dossiers	80	150	108	151	166	138	207	217	562	424	588	411	305	3 507
Total des personnes	99	221	155	212	233	194	249	265	642	503	696	477	361	3 896

2.3 - Les dispositifs d'aide au retour spécifiques visant des groupes cibles vulnérables

2.3.1 - Les mineurs

L'ANAEM est compétente pour organiser le retour de mineurs quelle que soit leur nationalité, dès lors qu'elle est saisie en ce sens par le juge compétent et que les mineurs, à leur arrivée dans le pays de retour, peuvent être confiés par l'ANAEM à leur famille ou à une personne/ organisme habilité.

De manière plus spécifique, un programme de rapatriement de mineurs roumains a été mis sur pied en application d'un accord entre la France et la Roumanie relatif à la protection des mineurs roumains en difficulté en France et à la lutte contre les réseaux de prostitution (décret n° 2003-220 du 7 mars 2003).

L'ANAEM prend en charge l'établissement des contacts avec la famille dans le pays d'origine en lien avec les services en charge des mineurs, l'organisation du retour, l'aide dans l'obtention des documents de voyage, la prise en charge du billet de transport aérien, la prise en charge des bagages, l'acheminement vers l'aéroport de départ, l'accompagnement du mineur par l'ANAEM jusque dans le pays d'origine.

Bilan

- Retours 2003 : 3 mineurs afghans
- Retours 2004 : 2 mineures laotiennes et 9 mineurs roumains
- Retours 2005 : 2 mineures bulgares, 1 mineur angolais, 1 mineur camerounais et 18 mineurs roumains
- Janvier-juin 2006 : 1 mineur albanais, 1 mineur guinéen, 1 mineur équatorien et 5 mineurs roumains.

2.3.2 - Les Bulgares victimes des réseaux de prostitution et de traite des êtres humains

Ce programme est mis en œuvre par l'ANAEM depuis 2004 dans le cadre d'une convention signée avec la Fondation Nadia, organisation non gouvernementale sise à Sofia, spécialisée dans le domaine de l'accueil et de l'accompagnement des victimes de la traite des êtres humains.

Les aides prévues par le programme sont :

En France : l'organisation du retour, la prise en charge du billet de transport aérien et des bagages, l'aide dans l'obtention des documents de voyage, l'acheminement vers l'aéroport de départ.

En Bulgarie : l'accueil à l'arrivée à l'aéroport de Sofia, un hébergement dans un centre d'accueil, un bilan de santé, des soins médicaux de première nécessité, un bilan social et psychologique, des actions d'aide et de suivi psychologique, une aide dans les démarches administratives, la prise en charge des repas et des dépenses de première nécessité pendant la durée de l'hébergement, la prise en charge des frais de transport jusqu'au lieu de domicile.

Bilan

- 2004 : 11 victimes prises en charge dans le cadre de ce dispositif
- 2005 : 6 adultes et 2 bébés
- depuis janvier 2006 : 3

Tableau n° V-3 – Nombre des bénéficiaires des aides au retour spécifiques

		2003	2004	2005	1 ^{er} semestre 2006	Total
Mineurs	ROUMANIE	3	9	18	5	35
	Autres nationalités	2	2	4	3	11
réseaux de prostitution	BULGARIE		11	8	3	22

2.4 - L'aide publique à la réinsertion (décret 84-310 du 27 avril 1984 modifié par le décret 87-844 du 16 octobre 1987)

Ce dispositif, mis en œuvre par l'ANAEM, permet aux travailleurs étrangers, chômeurs indemnisés depuis plus de trois mois par le régime d'assurance chômage ou qui font l'objet d'un licenciement économique, de se réinstaller dans leur pays d'origine au moyen d'aides financières.

Ces aides se composent d'une aide publique dont le but est de financer un projet de réinsertion professionnel (3 050 €), d'une indemnité couvrant les frais de voyage et de déménagement, des allocations chômage correspondant aux deux tiers (85 % dans le cas d'une rente) des droits ASSEDIC, ou du reliquat de ces droits dus à l'intéressé, ainsi que, pour les travailleurs qui font l'objet d'un licenciement économique, d'une participation de l'employeur qui ne peut être inférieure à 2 300 € (4 575 € lorsqu'il s'agit d'un dossier rente, dans le cadre d'une convention de réinsertion conclue entre l'entreprise et l'ANAEM).

Ce programme est financé par le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD), qui prend en charge, pour les chômeurs, l'aide de 3 050 € destinée à couvrir les dépenses faites par le bénéficiaire pour assurer la réalisation de son projet économique et par le Fonds national pour l'emploi (FNE) sur lequel sont imputées les indemnités de voyage et de déménagement ainsi que l'aide au projet pour les travailleurs qui font l'objet d'un licenciement économique.

A noter que pour les 3 catégories d'étrangers concernés, le bénéfice du dispositif suppose la restitution par ces derniers de leurs titres de séjour.

Si ce programme a permis le départ d'un nombre important d'étrangers dans les années 1980 (plus de 30 000 dossiers de candidature avant 1991), le nombre de candidats n'a cessé de chuter. Depuis 2001, moins de 10 dossiers sont constitués chaque année dans ce cadre.

Tableau n° V-4 - Bilan de l'APR

	Avant 1991	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Dossiers *	30 936	173	164	375	402	291	205	183	133	97	47	8	8	8	5	2	33 037
Total personnes	70 481	285	260	597	679	502	311	286	192	125	67	12	11	14	7	2	73 831

*dont Espagne, Portugal, Grèce (1984 à 1988 : 6 263)

2.5 - Les programmes de réinsertion co-financés par l'Union européenne (programme "FER")

Ces programmes s'apparentent davantage aux aides à la réinsertion du codéveloppement (§ 1114 ci-dessus) qu'aux aides au retour traditionnelles.

Depuis 2003, l'ANAEM a mis en place des programmes d'aide à la réinsertion économique cofinancés par l'Union Européenne, via le Fonds Européen pour les Réfugiés (FER) : il s'agit d'une ligne de financement permettant de soutenir les actions engagées par les Etats membres de l'Union Européenne, notamment dans le domaine du retour des demandeurs d'asile déboutés, au moyen d'un cofinancement à hauteur de 50 % par le FER des dépenses engagées par l'ANAEM.

Outre les prestations habituellement prises en charge dans le cadre de l'aide au retour, l'ANAEM apporte également :

- un accompagnement social pendant trois mois à l'arrivée
- une aide au montage d'un projet de création d'activité économique (étude de faisabilité) et une aide à la réalisation du projet (1 067 à 1 220 € selon les pays)
- des formations professionnelles
- une aide financière au démarrage des projets économiques (3 660 à 7 000 € selon les pays).

Sont concernés les ressortissants des neuf pays suivants : Moldavie, Arménie, Géorgie, Ukraine, Mauritanie, RDC, Guinée, Cameroun et Turquie. Ces nationalités ont été choisies par l'ANAEM car elles figurent parmi les nationalités fortement représentées au titre de la demande d'asile en France.

Le dispositif est opérationnel en Arménie, Géorgie, Moldavie, Ukraine, RDC, Guinée et au Cameroun. Il est en cours de mise en place en Mauritanie et en Turquie.

Sont éligibles à ce programme FER les ressortissants des neufs pays concernés, s'ils sont :

- éligibles au programme d'aide à la réinsertion des étrangers invités à quitter le territoire français - circulaire interministérielle n° 91.11 du 14 août 1991 ;
- éligibles au programme de rapatriement humanitaire des étrangers - circulaire Affaires sociales / DPM n° 92.21 du 14 septembre 1992 ;
- éligibles au programme expérimental d'aide au retour volontaire pour les étrangers en situation irrégulière - circulaire DPM/ACI3/2005/423 du 19 septembre 2005, complétée par la circulaire du 30 mars 2006.

Les réalisations du programme FER

• RDC, Guinée, Cameroun

Pour ces trois nationalités, le programme est mis en oeuvre en partenariat avec l'Ordre de Malte France¹, (Œuvres hospitalières Françaises de l'Ordre de Malte - OHFOM). Il s'applique en Ile de France, où l'Ordre de Malte France est chargé d'une mission de suivi social des familles dont la demande d'asile a fait l'objet d'un rejet définitif, qui lui a été confiée en 2002 par le gouvernement (Plate-Forme familles déboutées²).

Il concerne également les actions mises en place dans trois pays choisis par le projet, le Cameroun, la Guinée et la RDC, où l'Ordre de Malte est particulièrement impliqué dans les secteurs de la santé et de l'assistance sociale et éducative aux personnes démunies.

Le nombre de bénéficiaires est resté très modeste :

RDC : 1 départ

Guinée : 1 départ

Cameroun : 6 demandes déposées, 1 départ (30 juin 2006).

• Arménie

S'agissant des ressortissants arméniens, le programme FER est mis en oeuvre en partenariat avec l'Association arménienne d'aide sociale (AAAS)³, structure prenant notamment en charge l'information et l'accompagnement des arméniens dont la demande d'asile a fait l'objet d'un rejet définitif.

(1) Ordre de Malte France - 42 rue des Volontaires - 75015 Paris. - Tel : 01.45.20.80.20-Fax : 01.45.20.88.34

(2) Plate-forme familles Ordre de Malte France - 22 rue Edgar Faure - 75015 Paris -Tel :01.45.48.49.00-Fax :01.45.48.49.20

(3) AAAS - 77 rue La Fayette - 75009 Paris. Tel : 01.42.80.61.45. Mel : aaa.armenia@free.fr

Les actions conduites comprennent :

- l'élaboration de projets personnalisés de formation
- l'information sur la situation économique et sociopolitique en Arménie
- l'établissement de projets d'évaluation des compétences professionnelles et personnelles
- des démarches auprès du consulat d'Arménie pour faciliter la délivrance des documents de voyage
- l'orientation vers les délégations de l'ANAEM en vue de l'organisation matérielle du départ

L'ensemble de ces prestations sont effectuées par l'AAAS au sein d'un centre d'accueil et de formation ⁴ qu'elle a mis en place dans le cadre de son projet FER "retour aux sources".

A ce jour, 11 dossiers ont été déposés et 4 départs réalisés.

• Géorgie

Ce programme est conduit par l'ANAEM avec des partenaires locaux présents en Géorgie et ayant une expérience dans le domaine de l'appui aux porteurs de projets économiques : l'Association géorgienne d'éducation permanente (Tbilissi) et People in need (Tbilissi).

A ce jour, on enregistre 11 dossiers déposés (concernant 23 personnes) et 7 départs réalisés (concernant 13 personnes).

• Ukraine

Ce programme est conduit en Ukraine, en partenariat avec Caritas Ukraine (à Kiev et à Lvov).

A ce jour, 16 dossiers ont été déposés (concernant 21 personnes) et 7 départs réalisés (concernant 9 personnes)

• Moldavie

Démarré en 2003, ce programme s'appuie sur les opérateurs suivants :

- "Organizatia compasiune" (Chisinau), pour la mise en œuvre du volet accueil et accompagnement social
- "Alianta prosperarii " (Chisinau), pour le volet accueil et accompagnement social et l'aide au montage et suivi des projets économiques des réinsérés moldaves originaires du Nord de la Moldavie
- "Ics moldova" (Italian Consortium of Solidarity, pour l'appui à la formation et à la création d'activités économiques).

A ce jour, 44 dossiers ont été déposés et 31 départs réalisés.

Le CICI du 5 décembre 2006 a décidé :

- de pérenniser l'aide au retour volontaire (ARV) qui devient pour les étrangers en situation irrégulière le dispositif de droit commun
- de regrouper dans une formule unique et renouvée d'aide au retour humanitaire les aides destinées à des étrangers en situation de dénuement ou de grande précarité

Ces décisions ont fait l'objet d'une circulaire interministérielle.

(4) Centre d'accueil et de formation de l'AAAS - 5 rue du Marché Ordener-75018 Paris. Tel : 01.42.63.32.45-Fax 01.42.63.3281
Mel : aas.retour@free.fr

CHAPITRE VI

L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE

Avertissement

Les analyses et les données présentées dans ce chapitre portent exclusivement sur la métropole.
Un chapitre particulier est consacré à l'outre-mer.

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

L'immigration irrégulière peut être appréhendée sous le double aspect de l'entrée et du séjour sur le territoire métropolitain. Cette approche, outre qu'elle présente l'avantage d'être en cohérence avec le texte législatif qui régit les conditions d'entrée et de séjour en France, offre l'intérêt d'une bonne lisibilité de l'action conduite par l'Etat dans les différentes étapes du "parcours" de l'étranger candidat à l'immigration.

1 - La pression migratoire exercée aux frontières du territoire métropolitain peut être évaluée grâce aux trois indicateurs suivants : le placement en zone d'attente (principalement dans les aéroports avant que l'étranger ne pénètre sur le sol français), le refoulement direct à la frontière par les services (qui recouvre la non admission -NA- et la réadmission simplifiée -RS) et la demande d'asile effectuée à la frontière.

L'évolution des données se rapportant à ces trois indicateurs est présentée dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° VI-1

	2003	2004	2005	8 premiers mois 2005	8 premiers mois 2006	Evolution entre les 2 périodes
Placements en zone d'attente	17 073	17 098	16 157	11 135	10 790	- 3,1 %
Refoulements à la frontière (NA + RS)	32 223	33 232	35 921	24 555	22 457	- 8,5 %
Demandes d'asile à la frontière	5 912	2 513	2 672	1 794	1 590	- 11,4 %

Source : MIAT - DCPAF

Pour les trois années 2003, 2004 et 2005, l'examen du tableau montre une progression variable des chiffres selon les indicateurs. Seuls les refoulements à la frontière ont enregistré une hausse régulière ces trois dernières années. En revanche, pour les trois indicateurs, on note, à partir des données comparatives portant sur les 8 premiers mois de 2005 et de 2006, une même tendance à la baisse.

Toutefois, cette diminution ne doit pas masquer la persistance d'une forte pression migratoire aux frontières métropolitaines.

Dans ce contexte, l'instauration d'une police de l'immigration à l'été 2005 a marqué la volonté du gouvernement de consolider encore l'action conduite par l'ensemble des acteurs.

2 - S'agissant du **séjour irrégulier** et des actions menées pour en réduire l'importance et les effets (qui recouvrent pour l'essentiel l'activité d'éloignement du territoire et la lutte contre le travail illégal des étrangers), un certain nombre d'indicateurs donnent un éclairage sur les mouvements et évolutions dominantes qui concernent la partie identifiée de la population en séjour irrégulier. Cet éclairage est imparfait car partiel

et soumis à certaines limites (comme le double compte par exemple) ou à l'influence d'autres facteurs tels que les fluctuations que peut connaître la mobilisation des services ou la mise en œuvre de réformes portant sur un dispositif particulier comme l'aide médicale d'Etat.

Le tableau ci-dessous porte toutefois à conclure, malgré des évolutions variables selon les indicateurs, au maintien d'un nombre considérable d'étrangers qui peuvent être regardés comme séjournant irrégulièrement sur le territoire.

Tableau n° VI-2

	2003	2004	2005	8 premiers mois 2005	8 premiers mois 2006	Evolution entre les 2 périodes
Demandeurs d'asile déboutés	29 600	38 800	60 000	non disponible		
Admissions dérogatoires au séjour	25 871	28 268	31 600			
Interpellations	45 500	44 545	63 681	41 176	43 756	6,3 %
Infractions à la législation	66 062	70 529	89 938	58 243	63 625	9,2 %
Placements en rétention	28 155	30 043	29 257	19 424	21 474	10,6 %
APRF non exécutés	39 665	51 501	46 698	32 237	34 063	5,7 %
Aide médicale d'Etat	170 000	146 297	178 689	non disponible		

Sources : MIAT (DCPAF - DLPAJ) - OFPRA - CNAMTS

Certains indicateurs, comme le nombre des interpellations, des infractions à la législation sur les étrangers ou des placements en rétention, attestent d'une mobilisation accrue des services. A cet égard, il importe de noter que, si la police aux frontières reste, de par sa vocation et les résultats obtenus, le principal acteur dans le domaine de la protection contre l'immigration irrégulière, le nombre de procédures établies par les services à vocation plus générale, comme la sécurité publique et la gendarmerie nationale, augmente de façon notable.

Cette forte mobilisation des services, qu'il s'agisse des acteurs à vocation opérationnelle ou des agents servant en préfecture, a permis d'enregistrer en 2005 des résultats très positifs, tant dans le domaine de l'éloignement que dans celui de la lutte contre le travail illégal intéressant des ressortissants étrangers.

Ainsi, le nombre des mesures d'éloignement exécutées passe de 16 850 en 2004 à 19 841 en 2005 (+ 17,80 %), le taux d'exécution des mesures prononcées évoluant de 21 % à 27 %. Outre l'implication déjà soulignée des services, l'accroissement de la capacité de rétention administrative (qui est passée de 786 places en 2002 à 1 606 places au 1er septembre 2006) et la progression notable du taux de délivrance des laissez-passer consulaires (qui a été porté, pour ce qui concerne les quatorze pays les moins coopératifs en termes de délivrance, de 20 % en 2004 à 33 % en 2005) ont concouru à une plus grande maîtrise de l'immigration irrégulière.

Enfin, s'agissant de la lutte contre le travail illégal des étrangers, dont le lien étroit avec l'immigration irrégulière entraîne le développement préoccupant de filières de mieux en mieux organisées, il importe, là encore, de mettre en exergue l'implication plus grande de tous les services verbalisateurs, qui ont enregistré en 2005, pour la seule infraction d'emploi d'étrangers sans titre de travail, une augmentation de plus de 54 % des infractions constatées par rapport à l'année 2004.

Même si l'importance et la nature de la population entrée puis séjournant de façon irrégulière sur le territoire national ne peuvent faire l'objet d'une comptabilisation et d'un suivi précis, l'ensemble des données recueillies par le biais des indicateurs présentés ci-dessus illustre la nécessité de renforcer l'action menée par les services compétents en matière de lutte contre l'immigration irrégulière.

La mise en œuvre d'une politique volontariste de maîtrise des flux migratoires exige plus que jamais une coordination très forte, notamment au plan opérationnel.

L'instauration d'une police de l'immigration à l'été 2005 a constitué un signe fort de cette volonté.

Par circulaire du 23 août 2005, le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire a confié le pilotage et l'animation de la police de l'immigration à une direction spécialisée de la police nationale, la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF).

Cette direction, dont les compétences sont redéfinies et l'organisation territoriale élargie, est chargée, sous l'autorité du directeur général de la police nationale, d'une mission générale de coordination qui est assurée au plan central par l'unité de coordination de la lutte contre l'immigration irrégulière (UCOLII) et au niveau zonal par une cellule de coordination opérationnelle zonale (CCOZ), aux attributions comparables et placée sous l'autorité du préfet de zone.

Son action s'appuie principalement sur :

- l'office central pour la répression de l'immigration irrégulière et l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST), qui coordonne au plan national le recueil et la centralisation du renseignement ainsi que la lutte contre le crime organisé en matière d'immigration irrégulière
- la brigade des chemins de fer nationale (BCF), qui assure le contrôle des trains internationaux et la répression de l'immigration irrégulière utilisant le vecteur ferroviaire
- les brigades mobiles de recherche (BMR) zonales, qui sont l'outil fondamental de recherche et d'investigation. 3 nouvelles brigades ont été créées en 2005, et 5 en 2006.

Au 1er janvier 2006, la police aux frontières comptait 8 164 fonctionnaires, ce qui représentait une augmentation de près de 900 agents depuis 2001. En novembre, elle est parvenue à 8 964. Sur l'aéroport de Roissy, les effectifs de la police aux frontières ont augmenté de 25 % en cinq ans, passant de 1 356 fonctionnaires au 1er janvier 2002 à 1 689 fonctionnaires au 1er janvier 2006.

Nouvel instrument tout entier dédié à la lutte contre l'immigration irrégulière, la police de l'immigration a vocation à exercer son action tant dans les domaines du contrôle aux frontières et de la lutte contre les filières d'immigration illégale (entrée irrégulière) que dans ceux de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière interpellés sur le territoire métropolitain et du travail illégal des étrangers (séjour irrégulier).

L'immigration irrégulière est difficile, voire impossible à quantifier :

- les délits constatés ne sont que la partie émergée de l'iceberg
- l'irrégularité d'une situation peut se manifester dès l'entrée sur le territoire national ou après celle-ci, s'agissant d'étrangers entrés légalement en France (porteurs d'un visa ou non astreints à visa), mais qui s'y maintiennent ensuite irrégulièrement au terme de la durée de validité de leur visa ou du délai de trois mois à l'issue duquel ils sont, en tout état de cause, dans l'obligation de détenir un titre de séjour.

Par définition, les étrangers entrant irrégulièrement sur le territoire français ne font l'objet d'aucun enregistrement administratif d'ensemble et ne peuvent donc pas être dénombrés. Il n'est donc pas possible de présenter à leur sujet des données quantitatives précises.

Les demandeurs d'asile conventionnel ou de protection subsidiaire qui se maintiennent sur le territoire national malgré un refus opposé à leur demande, constituent une catégorie particulière d'étrangers en situation irrégulière.

L'estimation du nombre d'étrangers en situation irrégulière est compliquée par deux facteurs. Le premier résulte des changements de situation qui affectent régulièrement les étrangers illégaux et qui en font une population par définition très fluctuante. Le deuxième résulte des franchissements de frontières possibles au sein de l'espace Schengen : les étrangers en situation irrégulière sur le territoire français peuvent être entrés légalement ou illégalement à n'importe quel point de l'espace Schengen avant de s'acheminer vers le territoire national et peuvent, en sens inverse, quitter la France à tout moment pour se rendre dans un autre pays Schengen.

1 - L'ENTRÉE IRRÉGULIÈRE SUR LE TERRITOIRE

1.1. – Les indicateurs permettant d'évaluer l'importance de la pression migratoire aux frontières

Les trois indicateurs de flux présentés ci-après donnent un éclairage sur la pression migratoire exercée aux frontières métropolitaines.

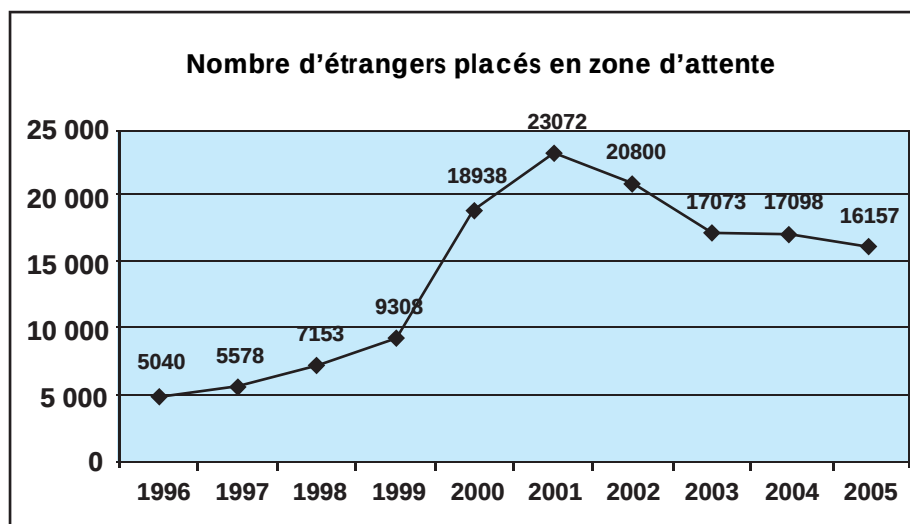
1.1.1 - Indicateur n° 1 - les placements en zone d'attente

C'est la situation faite, pendant le temps strictement nécessaire à leur départ, aux ressortissants étrangers qui ne sont pas autorisés à entrer sur le territoire français lorsqu'ils se présentent à l'une de nos frontières ou dont la demande d'admission au titre de l'asile fait l'objet d'un examen tendant à déterminer si cette demande n'est pas manifestement infondée.

Le nombre de placements en zone d'attente peut donner une indication sur la pression migratoire aux frontières, bien qu'il désigne des individus qui, pour la majorité d'entre eux, n'entreront pas en France.

Les variations observées reflètent l'évolution des tentatives d'entrée irrégulière sur le territoire national, même si l'activité des services peut introduire un biais dans l'analyse. La diminution constatée depuis 2001 à la suite de la forte augmentation des années précédentes peut s'expliquer notamment par l'importance des mesures de dissuasion aéroportuaires, et par l'instauration par la France du visa de transit aéroportuaire (VTA) pour les ressortissants d'un certain nombre de pays africains.

Graphique n° VI-3 - Evolution des placements en zone d'attente



Source: MIAT - DCPAF

La tendance, amorcée depuis 2002, de baisse du nombre de placements en zone d'attente, s'est confirmée en 2005.

Pour l'année 2006, 10 790 étrangers ont été placés en zone d'attente par la police aux frontières au cours des 8 premiers mois, ce qui représente une baisse de 3,10 % par rapport à la même période de 2005 (11 135).

Les nationalités concernées restent globalement les mêmes qu'en 2005.

Tableau n° VI-4

Nationalités les plus placées en ZA en 2005	
Chinoise	(5 169)
Brésilienne	(852)
Bolivienne	(733)
Algérienne	(577)
Nigériane	(447)
Malienne	(391)
Marocaine	(343)
Congolaise	(338)
Philippine	(324)
Colombienne	(305)

Source : MIAT - DCPAF

1.1.2 - Indicateur n° 2 - les refoulements à la frontière : refus d'admission sur le territoire et réadmissions simplifiées

L'indicateur des placements en zone d'attente peut être recoupé avec celui des refus d'admission sur le territoire français.

C'est la situation des ressortissants étrangers qui se voient interdire l'accès au territoire français, soit dès leur présentation à la frontière, soit après un placement en zone d'attente. Il porte sur des personnes

qui n'entreront pas sur le territoire de façon illégale mais qui en ont eu la volonté. Il donne donc une indication sur la pression migratoire exercée aux frontières.

Calculé par la direction centrale de la police aux frontières, il permet de dénombrer les personnes auxquelles une mesure de non admission a été notifiée lors de leur présentation à la frontière, quelle que soit la suite donnée à cette mesure.

A ce premier chiffre, il convient d'ajouter celui des réadmissions, communément appelées simplifiées, qui regroupent l'ensemble des renvois simples effectués sans délai par les services de police par délégation formelle ou tacite de l'autorité préfectorale sans qu'aucune formalité particulière ne soit mise en œuvre entre les autorités frontalières au moment de l'interpellation de l'étranger qui a franchi illégalement la frontière.

Il importe de distinguer nettement ce premier type de réadmission des réadmissions qui obéissent à un formalisme particulier (décision préfectorale) et qui sont exécutées avec un certain délai (organisation du renvoi de l'étranger, placement en rétention, etc.).

Les réadmissions simplifiées (12 379 en 2005 et 7 796 pour les 8 premiers mois de l'année 2006) sont des mesures qui participent du contrôle aux frontières et ne sont pas comptabilisées dans les mesures d'éloignement alors que les réadmissions exécutées en application d'une décision préfectorale (2 442 en 2005 et 2 181 pour les 8 premiers mois de l'année 2006) sont comptées parmi les éloignements (voir infra paragraphe 222).

Sont également comptabilisés dans cette rubrique les étrangers non admis aux frontières intérieures de l'espace Schengen, en cas de rétablissement ponctuel du contrôle (article 2.2 de la convention d'application des accords de Schengen).

L'indicateur global des refoulements à la frontière laisse apparaître une tendance, légèrement décalée dans le temps par rapport aux placements en zone d'attente, d'atténuation de la pression migratoire en 2003, puis une reprise en 2004 avec une nette accentuation de la tendance haussière en 2005.

Cette progression est essentiellement imputable à l'activité transfrontière déployée sur les frontières terrestres de métropole (zones de défense Est, Nord, Sud, Sud-Est et Sud-Ouest) et tout particulièrement aux frontières franco-italienne et franco-espagnole.

Les 8 premiers mois de l'année 2006 semblent marquer un nouvel inversement de tendance avec 14 661 mesures de non-admissions, soit une diminution de 9,2 % par rapport à la même période de 2005, et 7 796 mesures de réadmissions simplifiées, soit une baisse de 7,2 % par rapport aux 8 premiers mois de l'année 2005.

Tableau n° VI-5 – Nombre de refoulements à la frontière

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	8 premiers mois 2006
Nombre de refus d'admission	24 220	22 945	22 408	26 787	20 278	20 893	23 542	14 661
Nombre de réadmissions simplifiées (sens France vers étranger)	22 782	21 870	16 155	16 156	11 945	12 339	12 379	7 796
Total	47 002	44 815	38 563	42 943	32 223	33 232	35 921	22 457

Source : MIAT - DCPAF.

Tableau n° VI-6 – Principales nationalités

Non admissions en 2005 Les 10 premières nationalités	Réadmissions simplifiées en 2005 Les 10 premières nationalités
Chinoise(5 083)	Marocaine(1 693)
Marocaine(1 207)	Roumaine(1 541)
Algérienne(1 145)	Irakienne(726)
Brésilienne(879)	Pakistanaise(623)
Turque(734)	Turque(574)
Bolivienne(728)	Afghane(569)
Congolaise(634)	Algérienne(453)
Roumaine(536)	Indienne(433)
Nigériane(491)	Chinoise(402)
Serbo-monténégrine(443)	Serbo-monténégrine(318)

Source : MIAT - DCPAF

1.1.3 - Indicateur n° 3 : les demandes d'asile à la frontière

Les demandes d'asile à la frontière constituent le troisième indicateur de la pression migratoire aux frontières. Il a connu une très forte croissance entre 1996 et 2001, avec un flux total de demandes multiplié par 20 en cinq ans. Depuis 2001, ce nombre ne cesse de diminuer de façon spectaculaire. Les chiffres des 8 premiers mois de 2006 confirment cette tendance à la baisse.

Tableau n° VI-7 - Nombre de demandes d'asile à la frontière

Années	Nombre de demandes
1996	526
1997	1 010
1998	2 484
1999	4 817
2000	7 392
2001	10 364
2002	7 786
2003	5 912
2004	2 513
2005	2 672
8 premiers mois 2006	1 590

Source : MIAT – DCPAF

L'évolution des trois indicateurs présentés ci-dessus montre que la pression migratoire aux frontières du territoire métropolitain reste forte et justifie la poursuite et la consolidation des actions déjà engagées dans le cadre du contrôle des flux migratoires.

1.2 - Le contrôle des flux migratoires

1.2.1 – Le contrôle aux frontières

1.2.1.1 – L'action sur les plates-formes aéroportuaires

La pression migratoire aéroportuaire, mesurée par les indicateurs présentés ci-dessus, s'exerce pour l'essentiel à Roissy, où se concentre la majorité des tentatives d'entrée sur le territoire.

A lui seul, cet aéroport a enregistré en 2005 la moitié des refus d'admission prononcés. Il représente par ailleurs 80 % des 16 157 placements en zone d'attente effectués au cours de la même année.

En 2005, les contrôles exécutés à la descente des avions ont été systématisés pour ce qui concerne les lignes les plus sensibles. Ainsi, 14 924 vols ont fait l'objet de contrôles qui ont conduit à l'identification de 8 154 étrangers en situation irrégulière.

La multiplication de ces contrôles, conjuguée à l'instauration du visa de transit aéroportuaire et à l'application des réformes issues de la loi du 26 novembre 2003 (telles que la réforme du "jour franc", la clarification des règles en matière de communication des droits aux personnes non admises, le prolongement du placement en zone d'attente en cas de demande d'asile effectuée au cours des quatre premiers jours du placement), a entraîné une réduction notable de la durée moyenne du placement. En 2005, cette durée est de 69 jours à Roissy, pour une capacité d'accueil de 172 lits.

Le tableau présenté ci-dessous, qui porte sur la zone d'attente de Roissy, illustre cette évolution.

Tableau n° VI-8

	2003	2004	2005
Nombre de personnes maintenues en zone d'attente	15 498	15 452	14 451
Pourcentage de personnes maintenues après 48 heures	50 %	23,91 %	21,26 %
Pourcentage de personnes maintenues après 96 heures	43,6 %	16,19 %	14,54 %
Pourcentage de personnes maintenues après 12 jours	19,25 %	2,89 %	2,55 %

Source : MIAT - DCPAF

La création par la police aux frontières d'une direction départementale dans le département de l'Oise montre par ailleurs son souhait de s'adapter en permanence à l'évolution des flux de migrants. En effet, l'aéroport international de Beauvais a enregistré une augmentation considérable du trafic en raison essentiellement de l'implantation sur ce site de compagnies "low cost". Le nombre de passagers est passé entre 2002 et 2005 de 678 000 à 1 800 000, avec une multiplication de vols en provenance ou à destination du Maghreb.

1.2.1.2 - L'action aux frontières terrestres et sur le réseau ferroviaire

La pression aux frontières terrestres intérieures représente environ 40 % de la pression migratoire globale.

Les frontières franco-italienne et franco-espagnole sont celles qui réclament la plus grande vigilance (15,7 % des réadmissions sont effectuées vers l'Italie et 12,7 % vers l'Espagne). La libre circulation des personnes à l'intérieur de l'espace Schengen a conduit à la mise en œuvre d'une action combinée aux points de passage autorisés à la frontière et sur les vecteurs ferroviaire et routier.

Les contrôles effectués dans les trains ont été intensifiés grâce à :

- l'action de la brigade des chemins de fer
- la possibilité de procéder à des contrôles d'identité sans conditions particulières dans les trains transnationaux, jusqu'à la première gare située après le franchissement de la frontière
- la mise en œuvre de patrouilles mixtes franco-italiennes dans les trains

Ainsi la police aux frontières met en place des opérations de contrôle dans le cadre d'un partenariat opérationnel étroit avec les polices italienne et espagnole. Pour ce qui concerne la seule coopération franco-italienne en 2005, 2 040 personnes ont été interpellées dans ce cadre.

1.2.1.3 – L'action aux frontières extérieures

Sur le plan international, la police aux frontières participe aux opérations conjointes de surveillance conduites par les Etats membres de l'Union européenne sous l'égide de la nouvelle Agence aux frontières extérieures (Frontex) activée depuis le 1er octobre 2005 et dont le siège est installé à Varsovie.

1.2.2 – La lutte contre les filières d'immigration

Les filières d'immigration clandestine constituent une des formes abouties de la criminalité organisée et sont le plus souvent associées à la prostitution, la production de faux documents, le blanchiment d'argent, voire le terrorisme. Les officines qui opèrent sont de mieux en mieux structurées et désormais en mesure de proposer au candidat à l'immigration un service "clés en main" depuis le recrutement dans le pays source jusqu'à l'acheminement dans le pays de destination pour y travailler ou y occuper un emploi saisonnier.

Le tableau présenté ci-dessous témoigne de l'évolution de l'activité répressive de l'ensemble des services dans le domaine de l'aide à l'entrée irrégulière, à la circulation et au séjour irréguliers des étrangers en France métropolitaine.

Tableau n° VI-9

Nombre d'infractions relevées par l'ensemble des services		2003	2004	2005	Evolution 2005/2004	8 premiers mois 2005	8 premiers mois 2006	Evolution 2006/2005
Index 70 : aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers des étrangers	FC*	1 772	2 056	2 612	27,04 %	1 187	1 406	18,45 %
	MEC*	1 881	2 256	2 861	26,81%	1 299	1 428	9,93 %
Nombre d'aidants interpellés		1 256	1 719	2 290	33,22 %	1 578	1 882	19,26 %

* FC : nombre de faits constatés - MEC : nombre de personnes mises en cause

Source : MIAT - DCPAF

Nombre et classement des nationalités en matière d'aidants (Source PAFISA)

Tableau n° VI-10

Rang	2003	2004	2005	8 premiers mois 2006
1	Française (357)	Française (475)	Française (641)	Française (552)
2	Turque (97)	Turque (130)	Turque (263)	Turque (243)
3	Britannique (78)	Néerlandaise (88)	Algérienne (99)	Chinoise (70)
4	Néerlandaise (63)	Chinoise (74)	Marocaine (95)	Marocaine (52)
5	Irakienne (58)	Algérienne (73)	Tunisienne (86)	Algérienne (50)

Source : MIAT - DCPAF

La part des étrangers dans le nombre total d'aidants est stabilisée depuis 2003 à environ 72 %.

Les réseaux très structurés d'immigration clandestine fonctionnent comme de véritables entreprises du crime : organisation pyramidale, système bancaire propre, sous-traitance des passeurs, management des rabatteurs, etc.

En 2005, l'OCRIEST a démantelé 14 filières nationales et internationales. En s'appuyant sur les brigades mobiles de recherche, l'office a orienté son effort en direction des flux les plus préoccupants, c'est-à-dire les flux asiatiques, moyen-orientaux et africains.

1.2.2.1 – Les flux chinois et indien

Le flux chinois

La France, qui accueille sur son territoire la plus forte communauté chinoise en Europe, connaît, depuis plusieurs années, une importante pression migratoire irrégulière en provenance de la Chine.

Les méthodes utilisées par les organisations criminelles chinoises s'appuient, soit sur une arrivée légale suivie d'un maintien illégal au delà de la période de validité du visa, soit sur une arrivée irrégulière sous couvert de documents falsifiés ou contrefaits.

Par ailleurs, les filières chinoises, faisant preuve d'une très grande capacité d'adaptation aux diverses contraintes survenant dès l'apparition d'un problème (démantèlement d'un maillon du réseau, nouveaux documents de voyages présentés comme infalsifiables, amélioration des contrôles documentaires sur un aéroport, etc.), retournent à leur profit les réglementations qu'elles connaissent parfaitement.

Le flux originaire du subcontinent indien

Les différents indicateurs chiffrés témoignent de l'ampleur de la pression migratoire irrégulière en provenance de cette partie de l'Asie. Le flux irrégulier, issu de cette région, se compose majoritairement de ressortissants pakistanais, indiens et sri-lankais.

Les organisations criminelles disposent d'offices capables de produire toutes sortes de documents apocryphes confectionnés à l'aide d'outils à la pointe de la technologie (production de papier filigrané par exemple).

Les réseaux criminels conçoivent des itinéraires qui combinent, par tronçon, les différents modes de convoyage :

- regroupés au Pakistan, carrefour de l'émigration, les clandestins originaires de la région sont conduits jusqu'en Turquie, en Grèce ou au Liban. Le trajet du Pakistan en Turquie coûterait 5 000 euros, celui pour aller en Grèce 7 500 euros. Ils sont ensuite transportés à bord de navires-épaves jusqu'aux côtes italiennes ;
- un autre itinéraire consiste à faire transiter les migrants illégaux par l'Afrique, notamment le Togo, le Burkina Faso, le Cameroun ou le Mali, d'où ils tenteront de gagner l'espace Schengen, le plus souvent par la voie aérienne, munis de faux documents fournis par des compatriotes installés sur place ;
- l'insularité du Sri-Lanka a conduit les filières à bâtir un itinéraire spécifique dénommé "itinéraire Sud". Les clandestins embarquent dans les ports sri-lankais à bord de navires mouillant au large et débarquent sur les côtes siciliennes. Toutefois, les récents accords signés entre les autorités italiennes et égyptiennes, portant sur un renforcement des contrôles du canal de Suez, ont mis à mal ce passage.

1.2.2.2 - Les flux africains

Les ressortissants des pays d'Afrique du Nord occupent une place considérable parmi les flux d'immigration irrégulière ciblant la France comme destination finale.

Le phénomène migratoire africain, à destination du territoire national, constitue un flux traditionnel ancré dans l'histoire, qui trouve aujourd'hui ses prolongements dans le recours aux filières d'immigration illégale. Le Congo (635) et le Nigéria (491) se positionnent respectivement au 7^{ème} et 9^{ème} rang national dans le cadre des mesures de non-admission (voir le tableau n° VI 6).

Par ailleurs, le flux migratoire en provenance d'États de la corne de l'Afrique, essentiellement de Somalie et d'Erythrée, ne cesse de croître.

1.2.2.3 - Les flux turcs, irakiens, et afghans

Frontière extérieure de l'espace Schengen depuis l'adhésion de la Grèce à l'Union européenne, la Turquie, pourvoyeuse de migrants illégaux à destination de l'Europe, joue aussi un rôle de "plaque-tournante" de l'émigration irrégulière des candidats issus des pays de la région.

Le nombre de procédures diligentées à l'encontre de ressortissants turcs en situation irrégulière a connu une hausse de 20,35 % (passant de 2 143 en 2004 à 2 634 en 2005), plaçant désormais la Turquie à la 5^{ème} place nationale.

Les illégaux irakiens et afghans alimentent les principaux flux migratoires irréguliers à destination du territoire national. Cette pression s'exerce également en sortie du territoire, en direction des îles britanniques. Au titre de l'année 2005, l'Irak arrive au 1^{er} rang national en termes de procédures dressées à l'encontre de ses ressortissants, pour infraction à la législation sur les étrangers. Les Afghans (3 779) se placent quant à eux à la 6^{ème} place.

Un démantèlement exemplaire à dimension européenne : l'affaire PACHTOU

Le 14 décembre 2005, sous la coordination de l'OCRIEST, ont été menées en France, en Italie, en Grande-Bretagne, en Turquie et en Grèce des opérations d'interpellations visant à démanteler sur la totalité de son emprise territoriale une vaste filière d'immigration clandestine permettant à des ressortissants irako-kurdes et afghans de gagner la Grande-Bretagne, la France et le Nord de l'Europe.

Les opérations ont été menées à Calais, Paris, Reims, Troyes et Oyonnax. Au total, plus de 400 policiers français, environ 100 enquêteurs italiens, 30 Britanniques, 20 Turcs et autant de policiers grecs ont été engagés dans cette opération d'ampleur inédite.

Des résultats particulièrement probants ont été enregistrés à l'occasion de cette affaire :

- 53 protagonistes de la filière interpellés, dont 18 en Italie, 7 en Grande-Bretagne, 3 en Turquie, et 3 en Grèce ainsi que 22 en France (dont 12 individus déferés).
- 56 clandestins pris en charge par la filière interpellés en flagrant délit, dont 7 en Grande-Bretagne et 49 en France (dont 31 Iraniens, 6 Irakiens, 4 Somaliens, 6 Pakistanais, 1 Ethiopien et 1 Afghan).
- 5 mandats d'arrêt européens en cours d'exécution.

Cette affaire illustre également la méthodologie devant être employée par les services spécialisés dans la lutte contre l'immigration irrégulière et notamment la coordination de l'action de différentes unités d'investigation sur l'ensemble du territoire national et la mise en place au niveau international d'une coopération opérationnelle permettant de démanteler ces filières sur leur plus long segment.

1.2.3 – Commentaires et perspectives

De manière générale, les services de police et de gendarmerie ont sensiblement accru leur action répressive en matière de lutte contre l'aide à l'immigration irrégulière. L'état statistique 4001 laisse ainsi apparaître une progression de leur activité de constatation de 27 % entre 2004 et 2005, aboutissant à la mise en cause de 2 861 personnes, soit également 27 % de plus qu'en 2004.

1 882 aidants à l'immigration irrégulière ont été interpellés au cours des 8 premiers mois de l'année 2006 soit 19,26 % de plus qu'en 2005 sur la même période. 69 % de ces aidants sont de nationalité étrangère.

L'analyse qualitative permet de mettre en exergue trois éléments caractérisant les 8 premiers mois de l'année 2006 :

- tout d'abord une évolution des nationalités les plus concernées par ce type d'agissement sans que le rôle prépondérant des ressortissants français et turcs ne soit remis en cause. Les ressortissants chinois occupent dorénavant la 3^{ème} place de ce classement, devançant ceux du Maghreb ;
- ensuite, le recours accru des services de police, avec l'aval de l'autorité judiciaire, à la qualification aggravante de bande organisée pour l'engagement de poursuites pénales à l'encontre d'organismes de filières d'immigration clandestine. Cette possibilité est en effet offerte par la loi dite Perben 2 relative à la lutte contre la grande criminalité ;
- enfin, la multiplication d'affaires d'aide à l'immigration irrégulière se manifestant par des réseaux de mariages de complaisance.

L'affaire baptisée "SAMPAN" est assez révélatrice de l'action conduite par la PAF en 2006 en matière de lutte contre l'immigration irrégulière organisée. Dans une 1^{ère} étape (février 2006), l'OCRIEST agissant sur commission rogatoire d'un juge d'instruction du TGI de Bourg-en-Bresse (01), interpellait 17 ressortissants chinois, dont les 7 membres organisateurs et chefs de réseau ainsi que 10 étrangers en situation irrégulière (ESI). Cette filière était chargée de faire transiter sur le territoire national des ressortissants chinois, candidats à l'immigration à destination de l'Angleterre. Les perquisitions effectuées sur les différents lieux d'interpellations, avaient permis de découvrir de nombreux faux documents (passeports chinois, coréens et hong kongais falsifiés), un lot de tampons-dateurs, de différents pays du monde, du matériel informatique, des livres de comptes, un atlas mondial annoté des différents aéroports secondaires européens et de nombreux routings depuis l'Asie à destination de l'Europe. A l'issue, cinq organisateurs ont été écroués. Cette affaire a rebondi en mars 2006 par l'interpellation par la BMR de Lyon de 10 autres ressortissants asiatiques assurant le secours logistique (logement de ces candidats à l'exil outre-Manche).

2 – LE SÉJOUR IRRÉGULIER SUR LE TERRITOIRE

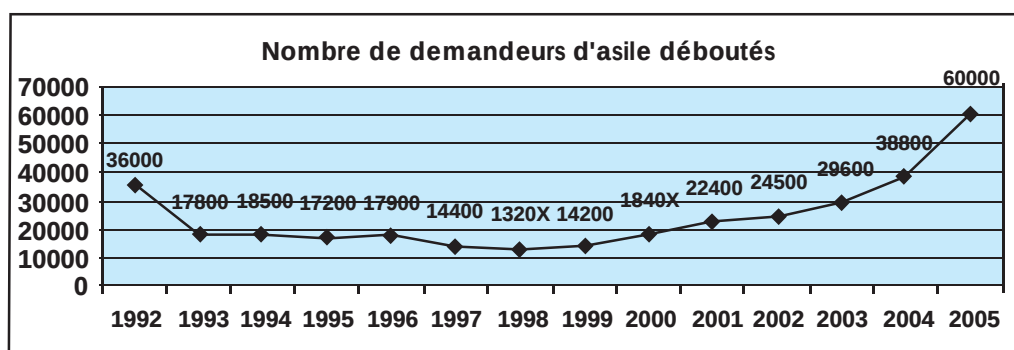
2.1 – Les indicateurs permettant d'évaluer le nombre de séjours irréguliers

2.1.1 – Indicateur n° 1 : nombre de déboutés du droit d'asile

En forte progression depuis le milieu des années 1990, les demandes d'asile participent indirectement de l'augmentation du nombre d'étrangers en situation irrégulière.

On estime qu'une forte proportion des étrangers demandeurs d'asile reste sur le territoire français après s'être vu opposer un refus par l'OFPPA et, le cas échéant, par la commission des recours des réfugiés (CRR). La proportion des déboutés qui restent sur le territoire français et la part des déboutés parmi les étrangers en situation illégale ne sont cependant pas quantifiables.

Graphique n°VI-11



Source : SCCICI

N.B. : l'indicateur du nombre de demandeurs d'asile déboutés est le nombre de déboutés sur décision de la Commission des recours des réfugiés (CRR) majoré par application d'un coefficient égal à 1,132, qui permet de prendre forfaitairement en compte les déboutés de l'OFPPA qui ne déposent pas de recours à la CRR. Le résultat est arrondi à la centaine la plus proche.

En 2005, la commission des recours des réfugiés (CRR) a rendu 62 617 décisions dont 9 599 décisions d'annulation : 53 018 personnes ont donc été définitivement déboutées. Le nombre de déboutés CRR est de 15 914 pour les 8 premiers mois de 2006.

La lecture du rapport Eurodac de 2005 permet par ailleurs de noter que, s'agissant des personnes enregistrées comme demandeurs d'asile ayant fait une autre demande d'asile dans un pays européen, il en entre en France (4 897) beaucoup plus qu'il n'en sort (2 204).

2.1.2 – Indicateur n° 2 : nombre de délivrances de titres aux étrangers déclarant être entrés de manière irrégulière sur le territoire

En dehors des opérations ponctuelles d'admission au séjour à titre dérogatoire d'étrangers en situation irrégulière, qui permettent de donner des estimations du nombre de personnes en situation illégale souhaitant voir leur situation régularisée, l'application AGDREF du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire peut fournir des indications plus pérennes. Elle permet en particulier de dénombrer les étrangers ayant déclaré être entrés irrégulièrement sur le territoire français et auxquels ont été délivrés des titres de séjour, ce qui les fait passer du statut d'étrangers en situation irrégulière à celui d'étrangers en situation régulière.

(1) En moyenne, en 2005, pour 100 demandes d'asile reçues à l'OFPPA, de l'ordre de 8,75 % reçoivent une suite favorable et 91,25 % font l'objet d'une décision négative. 90 % des rejetés de l'OFPPA soit 82,125 personnes déposent un recours à la CRR et 9,125 n'en déposent pas, devenant donc des déboutés. Sur 82,125 déposants d'un recours 15,7 % bénéficient d'une annulation, soit 12,893625 personnes et le reste soit 69,231375 deviennent des déboutés.

Le bon indicateur, en évolution, de la création annuelle de déboutés est le nombre de décisions de rejet de la CRR. Pour obtenir un indicateur également significatif en niveau, il faut majorer le nombre de déboutés CRR de l'année d'une estimation du nombre de déboutés de l'OFPPA qui n'ont pas déposé de recours à la CRR. Soit l'application d'un coefficient multiplicateur égal à $(69,231375 + 9,125) / 69,231375$ c'est-à-dire 1,132. Il paraît judicieux d'arrondir le résultat à la centaine la plus proche.

En 2005, 31 600 étrangers entrés irrégulièrement en France ont vu leur situation régularisée par la délivrance d'un titre. Ce chiffre est en forte croissance depuis cinq ans.

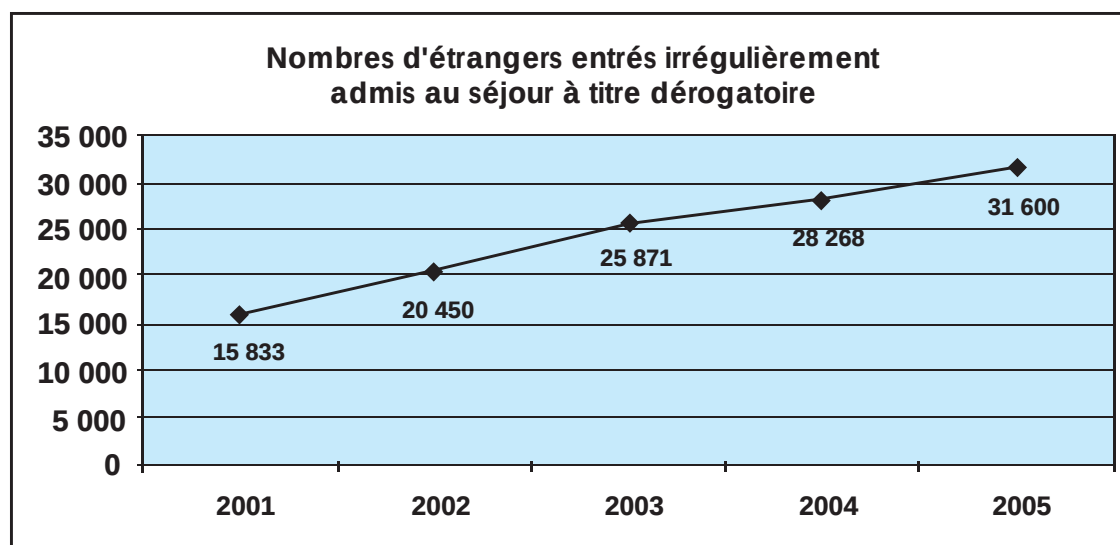
Au total c'est plus de 120 000 étrangers entrés en France de manière irrégulière qui ont été admis au séjour à titre dérogatoire entre 2001 et 2005. Ces chiffres doivent néanmoins être analysés avec prudence, compte tenu de l'incertitude qui peut entourer les enregistrements effectués par les préfetures.

Tableau n°VI-12 - Entrées irrégulières enregistrées dans AGDREF pour les premiers titres délivrés

	2001	2002	2003	2004	2005
Titres délivrés après entrée irrégulière	15 833	20 450	25 871	28 268	31 600

Source : MIAT - DLPAJ

Graphique n° VI-13



2.1.3 - Indicateur n° 3 : nombre d'interpellations et d'infractions à la législation sur les étrangers

Deux approches sont possibles pour appréhender les activités de police à l'encontre des étrangers en situation irrégulière.

La première consiste à mesurer le nombre d'interpellations de personnes étrangères, dépourvues de document leur permettant de séjourner en France, pour lesquelles les services de la police aux frontières ont établi une procédure judiciaire d'initiative ou après remise par d'autres services (sécurité publique, gendarmerie nationale, douanes).

Le nombre d'interpellations a connu une baisse après 2002, qui avait vu ce nombre progresser d'un tiers dans le cadre de la préparation de la fermeture du centre d'accueil d'urgence de la Croix-Rouge à Sangatte.

Cette évolution doit cependant être relativisée. Elle ne prenait pas en compte en 2003 et 2004 les procédures simplifiées mises en place dans le Calaisis. Depuis 2005, la modification de la comptabilisation statistique des ESI interpellés dans le Pas-de-Calais permet enfin d'intégrer l'ensemble des procédures d'interpellations d'étrangers en situation irrégulière et se traduit logiquement par une forte hausse qui se confirme au cours des 8 premiers mois de 2006.

Tableau n°VI-14 - Nombre d'interpellations d'étrangers en situation irrégulière

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	8 premiers mois 2005	8 premiers mois 2006	Evolution 2006/2005
Nombre d'interpellations	27 293	43 508	37 586	49 470	45 500	44 545	63 681	41 176	43 756	+ 6,27 %

Source : MIAT - DCPAF

Classement par nationalités

Tableau n° VI-15

Rang	2003	2004	2005	8 premiers mois 2006
1	Irakienne (6 425)	Algérienne (4 863)	Irakienne (7 416)	Pakistanaise (5 440)
2	Algérienne (4 703)	Irakienne (4 239)	Somalienne (5 589)	Iranienne (4 079)
3	Marocaine (4 542)	Marocaine (4 130)	Marocaine (5 148)	Roumaine (3 904)
4	Roumaine (2 662)	Roumaine (2 706)	Algérienne (4 493)	Somalienne (3 437)
5	Indienne (2 612)	Turque (2 143)	Roumaine (4 092)	Marocaine (3 068)
6	Turque (1 863)	Indienne (1 951)	Afghane (3 779)	Algérienne (2 652)

Source : MIAT – DCPAF (PASIFA)

Alors que l'année 2005 avait apporté certains changements dans le classement des nationalités sensibles (émergence de la Somalie et de l'Afghanistan en lieu et place de la Turquie et de l'Inde), les 8 premiers mois de l'année 2006 sont marqués par de nouveaux changements dans ce classement et notamment par l'augmentation notable du nombre d'étrangers en situation irrégulière (ESI) en provenance du Pakistan (5 440) et d'Iran (4 079) qui représentent désormais 21 % du nombre total d'étrangers interpellés.

Au vu des résultats obtenus en la matière par la police aux frontières, il apparaît que la cristallisation des interpellations d'ESI s'opère pour l'essentiel sur les zones Nord (avec 25 989 ESI interpellés soit 40,81 % du total métropolitain dont 21 747 pour le seul département du Pas-de-Calais) et Sud (16 134 ESI soit 25,33 % du total métropolitain).

(2) Au terme de la procédure comptable mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2005, toute interpellation d'ESI est reportée dans PAFISA dès lors qu'elle donne lieu à un support procédural écrit et donc vérifiable. Ceci permet une comptabilisation exacte de l'ensemble des ESI interpellés dans le Calaisis et traités procéduralement sur un plan judiciaire (avec ou sans GAV) et / ou administratif.

Sur les 8 premiers mois de l'année 2006, l'examen de la localisation des interpellations fait apparaître une augmentation beaucoup plus sensible dans les zones Ouest (23,8 %) et Sud (20,38 %) que dans la zone Nord (12,84 %).

Le nombre d'interpellations, en tant qu'indicateur du nombre d'étrangers séjournant irrégulièrement sur le territoire métropolitain, doit néanmoins être analysé avec prudence car il peut cacher des doubles comptes (un même étranger pouvant être interpellé plusieurs fois). Par ailleurs, il convient de rappeler qu'il peut aussi refléter les fluctuations de l'activité des services.

Pour autant, le nombre d'interpellations réalisées en 2005 par l'ensemble des services, est particulièrement représentatif de la mobilisation de ces derniers.

La seconde approche, plus générale, consiste à considérer l'ensemble des délits à la police des étrangers recensés dans l'état statistique 4001 par les services de police et les unités de gendarmerie.

Ces délits ne concernent pas uniquement des étrangers. Ainsi, pour ce qui concerne l'index 70 de l'état 4001 (aide à l'entrée irrégulière, à la circulation et au séjour irréguliers des étrangers), les procédures établies par les services de police et les unités de gendarmerie touchent également des Français (employeurs d'étrangers sans titre de travail par exemple) et des étrangers en situation régulière (qui hébergent par exemple un étranger en situation irrégulière).

Pour l'année 2005, on recense en France métropolitaine 89 938 personnes mises en cause, dont 82 814 au titre du délit d'entrée et de séjour irréguliers, soit une hausse de 27,52% par rapport à 2004.

Tableau n° VI-16 - Délits à la police des étrangers en France métropolitaine

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	8 premiers mois 2006
Personnes mises en cause index 69	51 359	47 246	57 608	59 023	64 218	82 814	57 831
Personnes mises en cause index 69,70 et 71*.	58 171	52 842	63 233	66 062	70 529	89 938	63 625

Source : MIAT - DCPJ

*Index 69 : infractions aux conditions générales d'entrée et de séjour des étrangers
Index 70 : aide à l'entrée irrégulière, à la circulation et au séjour irréguliers des étrangers
Index 71 : autres infractions à la police des étrangers

Pour les 8 premiers mois de l'année 2006, si la police aux frontières constate environ les deux tiers des délits dont il s'agit, il convient de noter, en comparaison avec les 8 premiers mois de 2005, une augmentation très significative du nombre des personnes mises en cause dans le cadre de procédures établies par la gendarmerie nationale (+ 28 %), la sécurité publique (+ 23 %) et la préfecture de police de Paris (+ 18 %).

Tableau n° VI-17 - Délits à la police des étrangers - évolution de l'action des services

Personnes mises en cause Index 69 de l'état 4001	8 premiers mois de 2005	8 premiers mois de 2006	Evolution
Sécurité publique	10 051	12 324	22,61 %
Préfecture de police de Paris	3 945	4 636	17,51 %
Gendarmerie nationale	3 072	3 930	27,93 %
Police aux frontières	36 448	36 941	1,35 %
Total	53 516	57 831	8,06 %

Source : MIAT - DCPJ - DCPAF

2.1.4- Indicateur n° 4 : nombre de placements en centre de rétention administrative

Cet indicateur prend en compte les étrangers en situation irrégulière en attente de reconduite à la frontière.

Cependant, figurent également parmi les étrangers transitant en CRA les personnes condamnées à une peine d'interdiction du territoire, que ce soit à titre de peine principale ou à titre de peine complémentaire, sans qu'il soit pour l'instant possible de distinguer les deux types de mesures.

Tableau n° VI-18 - Les placements en CRA

	2003	2004	2005	8 premiers mois 2006
Capacité théorique	-	944	1 016	1 606
Nombre de personnes placées en CRA	28 155	30 043	29 257	21 474
Taux d'occupation moyen	64 %	73 %	83 %	75 %
Durée moyenne de la rétention (en jours)	5,6	8,5	10,17	9,84

Source : MIAT - DLPJ - CNAR

La baisse du nombre de personnes placées en CRA en 2005 comparé à 2004 s'explique d'une part par l'allongement de la durée moyenne de la rétention, d'autre part, par une réduction momentanée de la capacité de rétention due à la réfection de certains CRA et à la fermeture des structures jugées impropres à la rétention (CRA de Versailles et de Nanterre en mars 2005). L'année 2006 semble marquée par une progression du nombre de personnes placées en CRA.

2.1.5 - Indicateur n° 5 : nombre de mesures d'éloignement non exécutées

Le nombre de mesures d'éloignement non exécutées (interdictions du territoire prononcées par voie judiciaire, arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière, décisions de réadmissions et arrêtés d'expulsion ministériels ou préfectoraux) donne une autre indication sur le volume des étrangers susceptibles de séjourner irrégulièrement sur le territoire.

Les volumes les plus importants portent sur les APRF non exécutés.

Tableau n° VI-19 - Arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière non exécutés

Année	APRF prononcés	APRF exécutés	APRF non exécutés	taux de non exécution
1996	29 633	7 304	22 329	75,35 %
1997	21 918	5 653	16 265	74,20 %
1998	37 361	4 501	32 860	87,95 %
1999	33 855	5 144	28 711	84,80 %
2000	36 614	6 592	30 022	81,99 %
2001	37 301	6 161	31 140	83,40 %
2002	42 485	7 611	34 874	82,08 %
2003	49 017	9 352	39 665	80,92 %
2004	64 221	12 720	51 501	80,19 %
2005	61 595	14 897	46 698	75,81 %

Source : MIAT- DLPJ -DCPAF

Le nombre d'APRF non exécutés, qui traduit le nombre d'étrangers en situation illégale restant a priori présents sur le territoire malgré la mesure de reconduite prononcée à leur encontre et qui représentait depuis 1998 plus de 80 % des mesures prononcées avec un pic à près de 88 % en 1998, a enregistré une baisse significative en 2005 en passant à 75,81 %, après que le taux de non exécution a connu une diminution régulière depuis 2001. Toutefois, le nombre d'étrangers séjournant irrégulièrement sur le territoire malgré la prise d'un APRF reste encore considérable même s'il n'est pas précisément quantifiable. En effet, cet indicateur ne permet pas de procéder à des dénombrements de personnes dans la mesure où un même étranger peut faire l'objet de plusieurs APRF successifs sur une seule année ou sur plusieurs années.

S'agissant des décisions de réadmission et des interdictions du territoire (ITF), la non exécution des mesures prononcées a pu se traduire par le maintien irrégulier sur le territoire de 11 071 étrangers en 2004 et de 7 133 étrangers en 2005.

Enfin, concernant les arrêtés d'expulsion, les volumes sont beaucoup moins importants (245 mesures exécutées en 2004 et 252 mesures exécutées en 2005) et les taux d'exécution sont très élevés (91 % en 2004 et 88 % en 2005). Par ailleurs, leur prise en compte n'est pas pertinente dans la mesure où ils sont prononcés de manière indifférenciée à l'encontre de tous les étrangers dont la présence en France constitue une menace grave et imminente pour l'ordre public. Les statistiques relatives aux expulsions incluent donc des étrangers en situation régulière.

2.1.6 – Indicateur n° 6 : nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'Etat

Depuis le 1^{er} janvier 2000, date d'entrée en vigueur de la loi du 25 juillet 1999 portant création de la couverture maladie universelle (CMU), l'aide médicale d'Etat (AME) est destinée à prendre en charge, sous condition de ressources, les frais de santé des personnes qui ne remplissent pas les conditions de stabilité et de régularité de résidence exigées pour bénéficier de la CMU.

Depuis le 1^{er} janvier 2004, l'admission est conditionnée par une résidence ininterrompue en France depuis plus de trois mois.

Tableau n° VI-20 - Nombre de bénéficiaires de l'AME

Année	Effectif au 31 décembre
2002	145 000
2003	170 000
2004	146 297
2005	178 689

Champ : France entière
Source : CNAMTS

Les droits à l'AME sont ouverts pour un an. Une personne peut entrer dans ce dispositif et en sortir avant l'expiration de ses droits. Le dénombrement des bénéficiaires peut continuer à comptabiliser les personnes qui, admises dans le dispositif à une date donnée, sont en fait sorties du champ de l'Aide Médicale de d'Etat moins d'une année après, et ce pour les raisons suivantes :

- elles remplissent les conditions de régularité de résidence, soit pour bénéficier de la CMU, soit pour être affiliées à l'assurance maladie sur les critères habituels ;
- elles ne sont plus présentes sur le territoire français.

Ainsi, à une date donnée, le stock peut comptabiliser des personnes en situation régulière.

Par ailleurs, les données présentées sont issues de fichiers administratifs des différentes caisses primaires d'assurance maladie. Dans ces fichiers, les sorties des bénéficiaires dont les droits n'ont pas été renouvelés ne sont pas forcément enregistrées de manière exacte.

Pour ces raisons, le nombre de bénéficiaires de l'AME est un indicateur qu'il convient d'appréhender avec prudence.

Nonobstant ces quelques réserves, l'augmentation observée entre 2004 et 2005 peut s'expliquer par les modifications intervenues dans le traitement des dossiers de demandeurs d'asile (résorption des stocks de dossiers en instance) et par le raccourcissement des délais de traitement. En effet, les demandeurs d'asile bénéficient de la CMU à compter du jour où ils déposent leur demande d'asile. S'ils sont déboutés et restent sur le territoire français, ils deviennent ipso facto des prétendants à l'AME.

2.1.7 – Commentaires

L'examen des six indicateurs présentés supra doit être effectué avec le plus grand discernement en raison de l'interaction d'autres facteurs (fluctuation de la mobilisation des services, double comptage, incidence de nouveaux dispositifs, etc.) et ne peut en aucun cas se réduire à une addition pure et simple des volumes dégagés pour chacun des indicateurs retenus.

Il permet toutefois de dresser un certain nombre de constats :

- pour ce qui concerne les décisions négatives prises dans le cadre de la demande d'asile, l'écart entre les volumes enregistrés respectivement en 2004 (38 800) et en 2005 (60 000) est considérable ; sans qu'il soit possible de déterminer avec précision l'impact de ces décisions négatives sur le séjour irrégulier en métropole, la population des déboutés a fortement accru en 2005 les rangs des étrangers en situation irrégulière. La baisse d'activité de la CRR et la baisse de la demande d'asile devraient atténuer ce phénomène en 2006.
- le nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'Etat a connu une progression très importante entre 2004 et 2005, à la suite de la forte augmentation du nombre de déboutés de l'asile. Un examen attentif des données 2006 devrait permettre de confirmer la pertinence de cet indicateur.
- les indicateurs relatifs aux interpellations et aux infractions à la législation sur les étrangers témoignent d'une implication accrue de l'ensemble des services, laquelle est confirmée en 2006. Il est notamment constaté une augmentation de plus de 20 % entre les 8 premiers mois de 2005 et de 2006 du nombre de personnes mises en cause par les services à vocation policière générale (sécurité publique et gendarmerie nationale) ce qui traduit une prise de conscience nouvelle de la part de certains acteurs répressifs. L'indicateur du nombre des placements en rétention en 2006 confirme cette tendance.
- s'agissant des volumes issus de la non exécution de trois des quatre mesures d'éloignement (expulsion du territoire exclue), la comparaison entre 2004 et 2005 montre que le nombre de mesures non exécutées - et par voie de conséquence le nombre d'étrangers susceptibles de rester irrégulièrement sur le territoire métropolitain - est passé en valeur absolue de 62 572 en 2004 à 53 831 en 2005 et que le taux d'exécution de ces trois mesures est passé de 21 % en 2004 à 27 % en 2005.

2.2 - L'éloignement des étrangers en situation irrégulière

2.2.1- Typologie de l'éloignement

L'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière

L'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière, prononcé en application des articles L. 511-1 à L. 511-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda), sanctionne à titre principal le séjour irrégulier. Cette mesure épuise tous ses effets lorsque l'arrêté a effectivement été exécuté et n'interdit pas un accès ultérieur au territoire.

L'arrêté d'expulsion

L'arrêté d'expulsion vise à éloigner du territoire français des étrangers dont le comportement est susceptible de menacer gravement l'ordre public. Mesure de police administrative, l'arrêté d'expulsion prononcé par le ministre ou le préfet, selon l'intensité et la nature de la menace, reste exécutoire tant qu'il n'a pas été abrogé ou rapporté.

Le régime juridique de l'expulsion a été modifié par la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, qui a instauré des protections contre l'éloignement des étrangers ayant tissé des liens avec le territoire français (réforme de la "double peine").

L'interdiction judiciaire du territoire

Prononcée par la juridiction répressive à titre principal ou en complément d'une peine privative de liberté, l'interdiction judiciaire du territoire fait défense à un condamné de nationalité étrangère d'entrer et de séjourner, pour une durée déterminée ou à titre définitif, sur le territoire français.

Le cas particulier de la réadmission

Afin d'appréhender de manière exhaustive l'activité éloignement, il convient de mentionner les décisions d'éloignement des étrangers entrés irrégulièrement sur le territoire national et remis, dans des conditions définies par des accords bilatéraux de réadmission ou par la convention de Dublin du 15 juin 1990 (remplacée par le règlement de Dublin, dit Dublin II, du 18 février 2003), aux autorités compétentes des Etats qui les ont laissé transiter ou séjourner sur leur territoire.

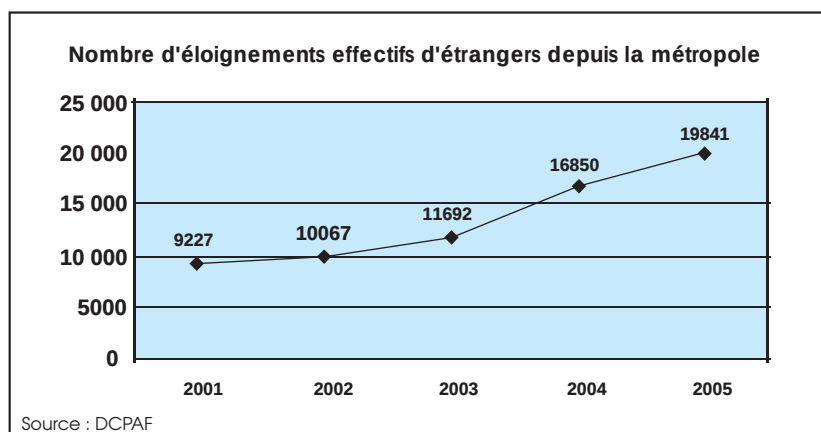
Toutefois, cette catégorie de mesure d'éloignement ne saurait être confondue avec les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière, les arrêtés d'expulsion ou les interdictions judiciaires du territoire, la finalité de ces dernières mesures étant de procéder en priorité au renvoi des intéressés vers leur pays d'origine et non de reporter le règlement de l'irrégularité de la situation administrative sur un autre Etat que celui sur le territoire duquel est révélée l'irrégularité de situation.

Enfin, il est rappelé que ce type d'éloignement ne recouvre pas les réadmissions simplifiées décrites supra au paragraphe 112.

2.2.2 – L'éloignement du territoire métropolitain en 2005

L'histogramme porté ci-dessous rend compte du doublement des éloignements effectifs de métropole enregistrés entre 2001 et 2005.

Graphique n° VI-21



Au cours de l'année 2005, 19 841 étrangers ont été éloignés du territoire métropolitain sur la base d'une des quatre mesures d'éloignement présentées au paragraphe 221.

73 705 mesures d'éloignement administratives ou judiciaires ont été prononcées. Le taux d'exécution atteint donc 27 % en 2005 alors qu'il était de 21 % en 2004.

Un progrès très sensible de l'activité d'éloignement par rapport à 2004 a manifestement été réalisé.

En effet, en 2005, comme l'illustre le tableau ci-dessous, même si le total des mesures prononcées est inférieur de 7,23 % à celui enregistré l'année précédente, le total des mesures exécutées est quant à lui supérieur de 17,75 %. Il importe de noter que c'est la quatrième année consécutive que ce chiffre est en augmentation, l'année 2003 affichant déjà par rapport à 2002 une hausse de 16,1 % pour ce qui concerne les mesures exécutées.

Ces données traduisent à l'évidence une efficacité plus grande de l'ensemble des acteurs de la lutte contre l'immigration irrégulière.

Cette tendance est confirmée en 2006 puisque 14 590 étrangers ont été éloignés du territoire métropolitain au cours des 8 premiers mois de l'année, ce qui représente une progression de 13,5 % par rapport au nombre d'éloignements réalisés au cours de la même période en 2005 (12 849).

Déclinées par catégorie, ces données laissent toutefois apparaître des évolutions variables, liées notamment à l'impact de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité (Misefen).

Tableau n° VI-22

Mesures	2004 prononcées	exécutées	2005 prononcées	exécutées	Evolution prononcées	2005/2004 exécutées
Interdictions du territoire	5 089	2 571	5 278	2 250	3,70 %	- 12,48 %
APRF	64 221	12 720	61 595	14 897	- 4,09 %	17,11 %
Arrêtés d'expulsion	270	245	285	252	5,55 %	2,86 %
Décisions de réadmission	9 867	1 314	6 547	2 442	- 33,65 %	85,84 %
Totaux	79 447	16 850	73 705	19 841	- 7,23 %	17,75 %

Source : MIAT – DLPAJ - DCPAF

Entre 2004 et 2005, le nombre d'APRF prononcés a diminué de 4,09 % et le nombre d'arrêtés exécutés a progressé de 17,11 %. Instrument juridique privilégié de la lutte contre l'immigration irrégulière, cette mesure a représenté, en 2005, 83 % des décisions d'éloignement prises et 75 % des mesures exécutées.

Le nombre d'APRF prononcés est en progression forte depuis 1997. La baisse observée entre 2004 et 2005 mérite d'être relativisée dans la mesure où le nombre d'APRF par voie postale passe de 30 578 en 2004 à 23 429 en 2005 soit une baisse de 23 %, alors que dans le même temps le nombre des APRF pris à la suite d'une interpellation, et marquant donc davantage l'implication des services, augmente de 33 330 en 2004 à 37 805 en 2005 soit une hausse de 13 %.

Pour ce qui concerne les expulsions du territoire, le nombre de mesures prononcées et exécutées a respectivement augmenté de 5,55 % et 2,86 % par rapport à 2004.

Après une diminution de 22,1 % entre 2003 et 2004 en raison des conditions plus restrictives imposées par la loi du 26 novembre 2003, le nombre des interdictions judiciaires du territoire, prononcées à l'encontre des étrangers coupables d'un crime ou d'un délit, a augmenté entre 2004 et 2005 de 3,7 %. Toutefois, le nombre de mesures exécutées sur cette base est en baisse de 12,48 %.

Enfin, s'agissant des réadmissions (rappel : les chiffres donnés dans le tableau ci-dessus ne portent pas sur les réadmissions simplifiées, ces dernières n'entrant pas dans la catégorie des éloignements mais dans celle des refoulements à la frontière), sur les 6 547 mesures prononcées en 2005, 5 642 soit 86 %, sont des mesures prises en application d'accords bilatéraux et 905 sont des réadmissions décidées en application de la convention de Dublin.

Par rapport à l'ensemble de ces mesures, 2 442 étrangers ont été effectivement réadmis en 2005, ce qui représente une augmentation de 85,84 % par rapport au nombre de procédures exécutées en 2004.

Dans le cadre de la procédure Dublin, la France est celui des pays membres où les concordances d'empreintes digitales avec celles d'une demande d'asile antérieure effectuée dans un autre pays sont les plus élevées. Elle compte aussi parmi les pays où les délais d'envoi des données et le taux de transactions rejetées sont les plus faibles, attestant une organisation de la saisie relativement performante.

Le nombre de réadmissions demandées et effectivement réalisées par la France reste cependant faible et inférieur à celui des réadmissions acceptées par la France, la proportion pouvant s'établir de 1 à 10.

C'est pourquoi des mesures d'organisation sont mises en œuvre afin d'améliorer l'exploitation des données du système Eurodac et permettre des réadmissions plus nombreuses de la France vers ses partenaires dans le respect de l'article 53-1 de la Constitution ayant autorisé la France à conclure "avec les Etats européens qui sont liés par des engagements identiques aux siens en matière d'asile et de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des accords déterminant les compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile".

Enfin, la répartition par nationalité des étrangers faisant l'objet d'un éloignement effectif témoigne d'une certaine stabilité : tout au plus constate-t-on le classement au 5^{ème} rang des Bulgares, qui ont remplacé à ce rang les Tunisiens depuis 2004.

Tableau n° VI-23 - Classement des nationalités les plus représentées (éloignement effectif à partir de la métropole)

Rang	2003 (11 692)	2004 (16 850)	2005 (19 841)		8 premiers mois 2006 (14 590)
1	Algérienne (2 513)	Algérienne (3 581)	Roumaine (3 815)		Roumaine (2916)
2	Roumaine (2 091)	Roumaine (2 487)	Algérienne (3 408)		Algérienne (2063)
3	Marocaine (1 335)	Marocaine (1 575)	Marocaine (2 048)		Turque (1398)
4	Turque (630)	Turque (1 216)	Turque (1 897)		Marocaine (1322)
5	Tunisienne (507)	Tunisienne (669)	Bulgare (793)		Bulgare (812)

Source : MIAT - DCPAF

2.2.3 – Les avancées et les difficultés rencontrées

2.2.3.1 – Des avancées notables

La lutte contre l'immigration irrégulière est une priorité de l'action du gouvernement depuis 2002. Les évolutions statistiques constatées démontrent l'impact de cette politique volontariste.

Rendue possible par la mise en place des instruments législatifs et réglementaires issus de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité et par la forte mobilisation de l'ensemble des services de police, des unités de gendarmerie et des préfectures, l'amélioration de l'exécution des mesures d'éloignement s'explique aussi par la mise en œuvre de mesures complémentaires.

Ainsi, dans le domaine de l'organisation, afin de rendre l'action des préfectures plus efficace, a été créé au sein de l'administration centrale du ministère de l'intérieur un centre national d'animation et de ressources (CNAR) qui joue un rôle d'expertise, de conseil et de soutien logistique et juridique.

Parallèlement, à l'échelon départemental, 92 préfectures ont disposé en 2005 d'un pôle départemental d'éloignement. Structure placée sous l'autorité du préfet, ce pôle rassemble l'ensemble des acteurs locaux de l'éloignement. Il permet à la fois d'établir une répartition claire des tâches entre les services de sécurité intérieure et les bureaux des étrangers des préfectures dans la conduite des procédures d'éloignement et d'assurer plus largement une meilleure communication en la matière avec l'administration pénitentiaire et les autorités judiciaires.

Par ailleurs, prenant appui sur le centre national d'animation et de ressources, une politique de "pilotage" de l'action des services déconcentrés par l'administration centrale a été engagée. Des objectifs chiffrés en matière d'éloignement ont été assignés à chaque préfecture, par courrier personnel du directeur du cabinet du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Un dispositif de suivi des résultats obtenus, aux plans quantitatif et qualitatif, a été mis en place.

Enfin, afin d'améliorer la sécurité juridique des procédures d'éloignement, des actions de sensibilisation des personnels de préfecture ainsi que des services interpellateurs ont été initiées dans de nombreux départements.

A titre d'illustration, la gendarmerie nationale a décidé de mettre en œuvre en 2005 une action de formation spécifique, principalement axée sur la connaissance des textes et la qualité des procédures établies en cas d'interpellation d'un étranger en situation irrégulière. Elle a ainsi pu bénéficier de l'expertise de la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) et de celle de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLP AJ) du ministère de l'intérieur, qui ont contribué à l'élaboration du module de formation. Conduite pendant le deuxième trimestre de l'année 2005, cette formation a permis de compléter les connaissances de 1 071 formateurs relais immigration irrégulière (FRIIR), qui sont désormais en mesure de former et de conseiller les militaires affectés dans les unités territoriales.

2.2.3.2 – Des difficultés récurrentes

Malgré la très forte implication de l'ensemble des acteurs centraux et locaux en charge de la lutte contre l'immigration irrégulière, l'exécution des mesures d'éloignement continue de se heurter à certains obstacles essentiellement exogènes à l'action des préfectures et des services de police et unités de gendarmerie.

Ces difficultés expliquent qu'en 2005 le nombre des mesures d'éloignement effectivement exécutées, bien qu'en forte progression par rapport à 2004, soit resté inférieur à l'objectif de 23 000 assigné aux préfets de métropole par le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

Certaines de ces difficultés tiennent au fait que le ressortissant étranger, invité lors de sa présentation au guichet à quitter la France et à faire transmettre, visée par la police aux frontières, la lettre qui l'y invite, est connu par défaut pour ne pas avoir déferé à l'invitation, n'a pas été spécifiquement recherché, et a donc fait l'objet d'une mesure d'éloignement notifiée par voie postale. En dépit des difficultés rencontrées pour son exécution, une telle mesure demeure nécessaire, d'une part pour montrer la volonté de l'administration de ne pas tolérer le séjour irrégulier, d'autre part pour permettre le signalement des étrangers concernés et faciliter leur reconduite ultérieure.

D'autres difficultés peuvent résider dans le fait que les étrangers sont des ressortissants de pays avec lesquels il n'y a pas de liaisons commerciales possibles pour cause d'insécurité persistante (cas de l'Irak actuellement, par exemple).

Enfin, il convient de mentionner les difficultés rencontrées dans l'identification et la recherche de nationalité des étrangers à éloigner.

La délivrance des laissez-passer consulaires

Si le taux global de délivrance des laissez-passer consulaires, qui atteint 45,73 % en 2005, est en forte progression par rapport à l'année précédente (35,16 % en 2004), en raison notamment de la politique active menée par la France auprès des pays source d'immigration et des effets de l'allongement de la durée maximale de rétention administrative de 12 à 32 jours, il demeure encore faible pour 14 pays dits peu coopératifs, qui enregistrent en 2005 un taux moyen de délivrance de 32,91 %. Toutefois, il convient de rappeler que, pour ces pays, ce taux n'était que de 19,71 % en 2004.

Une progression de 13 points a donc été enregistrée entre 2004 et 2005.

En outre, la comparaison entre le 1er semestre 2005 et le 1er semestre 2006 montre pour ces 14 pays une progression notable du taux moyen enregistré qui passe de 29,16 % à 35,97 %. Cette augmentation de près de 10 points est notamment marquée par les progrès spectaculaires observés pour ce qui concerne le Cameroun, la Géorgie, la Guinée, le Pakistan et le Soudan.

Tableau n° VI-24

	Année 2005	1er sem 2005	1er sem 2006	Progression en points entre les 2 semestres
Biélorussie	45,24 %	39,13 %	30,00 %	- 9
Cameroun	31,73 %	20,80 %	68,33 %	+ 48
Chine	38,69 %	40,28 %	40,72 %	0
Côte d'Ivoire	24,74 %	28,00 %	14,12 %	- 14
Egypte	21,94 %	18,63 %	19,70 %	1
Géorgie	12,66 %	3,96 %	40,74 %	+ 37
Guinée	26,53 %	19,28 %	38,78 %	+ 19
Inde	35,66 %	33,33 %	12,29 %	- 21
Maroc	37,87 %	33,44 %	41,22 %	+ 8
Mauritanie	12,78 %	8,33 %	16,67 %	+ 8
Pakistan	36,51 %	17,39 %	42,38 %	+ 25
Serbie Montenegro	23,12 %	14,85 %	26,04 %	+ 11
Soudan	17,07 %	14,29 %	39,29 %	+ 25
Tunisie	33,87 %	31,81 %	33,33 %	+ 2
Total	32,91 %	29,16 %	35,97 %	

Source : MIAT – DLPAJ

Les difficultés recensées sont de plusieurs types :

- le manque de coopération du ressortissant étranger, qui se défait de tout document personnel, notamment de son passeport,
- les pratiques, parfois contestables, de certaines autorités consulaires, qui aboutissent soit à des réponses hors délais, donc inexploitable, soit à des refus, soit à des absences de réponse,
- la pratique, qui tend à se répandre, de certaines autorités consulaires, de conditionner la délivrance du laissez-passer au bien fondé de la décision d'éloignement prise à l'encontre de leurs ressortissants, alors même que la nationalité de l'intéressé n'est pas contestée,
- l'absence de représentation consulaire en France (cas du Surinam).

Le placement en rétention administrative

Un dernier frein à la progression du nombre des mesures d'éloignement mises à exécution réside dans le nombre des places de rétention administrative mis à la disposition des préfets.

En effet, il est très rare qu'un étranger en situation irrégulière puisse être conduit à l'aéroport dans les instants qui suivent son interpellation, ne serait-ce que pour des raisons juridiques dans la mesure où il dispose d'un délai de 48 heures pour faire un recours contre l'APRF pris à son encontre.

Le placement en rétention administrative est donc quasiment nécessaire. Or, malgré l'accroissement de la capacité d'accueil des centres et locaux de rétention administrative de métropole (qui est passée de 786 places à la fin de l'année 2002 à 1 133 places à la fin de l'année 2005), celle-ci est restée encore insuffisante. De nombreuses ouvertures de centres sont toutefois prévues en 2006, année au terme de laquelle la capacité de rétention totale sera de 1 920 places.

Tableau n° VI-25 - Occupation des centres de rétention administrative en 2005

Centre de rétention*	Service gestionnaire	Capacité	Nombre d'arrivées	Taux d'occupation
Bobigny	Sécurité publique	52	1 968	85 %
Bordeaux	Sécurité publique	24	698	62 %
Coquelles	PAF	79	2 273	77 %
Geispolsheim	Gendarmerie	28	831	90 %
Hendaye	PAF	15	453	78 %
Le Mesnil Amelot	Gendarmerie	140	4 712	96 %
Lille	PAF	41	1 355	84 %
Lyon	PAF	120	2 848	85 %
Marseille	PAF	60	2 098	89 %
Nantes	Sécurité publique	8	325	89 %
Nice	Sécurité publique	40	1 313	57 %
Palaiseau	Sécurité publique	40	246	66 %
Paris	PP	244	6 273	88 %
Rivesaltes	Gendarmerie	22	976	80 %
Rouen	Sécurité publique	38	1 115	85 %
Sète	PAF	28	797	64 %
Toulouse	Sécurité publique	37	976	67 %
		1 016	29 257	83 %

* Métropole (hors LRA) seulement
Source : MIAT - DLPAJ - CNAR

2.2.4 - Des perspectives encourageantes pour 2006

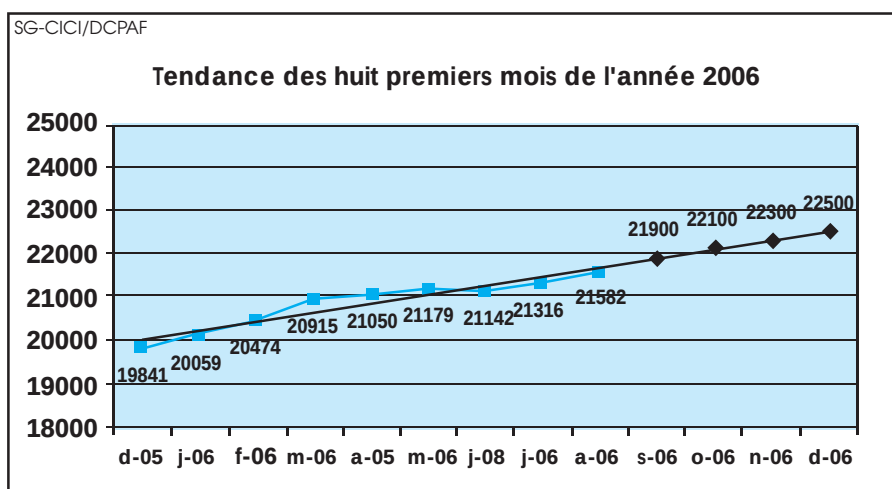
Afin de conforter et d'améliorer les résultats enregistrés depuis plus de trois ans, de nouvelles actions ont été mises en œuvre ou poursuivies au cours des années 2005 et 2006. La politique de pilotage par objectifs de l'activité d'éloignement a été pérennisée et un objectif de 25 000 mesures d'éloignement à exécuter pour l'année 2006 a été fixé aux préfets.

- le plan triennal d'augmentation du nombre de places de rétention administrative, adopté le 27 juillet 2005 par le comité interministériel de contrôle de l'immigration, a permis de mettre à disposition des préfets 1407 places de rétention administrative à la fin du premier semestre 2006. Ce plan prévoit la mise à disposition de plus de 2 400 places à la fin de l'année 2008. Il a été par ailleurs accompagné, à la suite d'un rapport conjoint IGA-IGAS commandé par le gouvernement, de dispositions particulières pour améliorer les conditions de vie des étrangers retenus dans ces centres.
- les efforts entrepris par le ministère des affaires étrangères et le ministère de l'intérieur pour améliorer le taux de délivrance des laissez-passer consulaires ont été poursuivis : pression sur les pays les moins coopératifs, élaboration d'accords de réadmission et de protocoles d'application avec les pays de l'Union européenne situés sur la route des migrations courantes et avec les pays sources d'une immigration importante, poursuite des réunions bilatérales d'experts sur les laissez-passer consulaires, renforcement de la coopération au sein du G5. La coopération insuffisante dont font preuve certaines représentations étrangères en France dans la délivrance des LPC a conduit les autorités françaises à effectuer plusieurs types de démarches auprès des autorités des pays concernés.
- la circulaire interministérielle n° NOR/JUSD0630020C du 21 février 2006 relative aux conditions d'interpellation d'un étranger en situation irrégulière a réaffirmé que la lutte contre le séjour irrégulier des étrangers constituait un champ de compétences partagé entre les préfets et les parquets à qui il appartient de veiller d'une part au choix du cadre procédural le plus adapté au type d'interpellation envisagé et d'autre part à la pertinence de la réponse pénale. Ce texte à vocation résolument opérationnelle doit contribuer au respect des objectifs d'éloignement fixés pour l'année 2006.

Ces mesures, conjuguées à la mobilisation croissante des services interpellateurs et des préfetures, ont porté leurs fruits, puisqu'au cours des 8 premiers mois de l'année 2006, ce sont 14 590 étrangers qui ont été éloignés du territoire métropolitain, soit une progression de 13,5 % par rapport aux 8 premiers mois de 2005 (12 849 éloignements effectifs).

Une extrapolation linéaire de la tendance des 8 premiers mois de l'année 2006 conduit à un nombre d'éloignements réalisés proche de 22 500.

Graphique n° VI-26

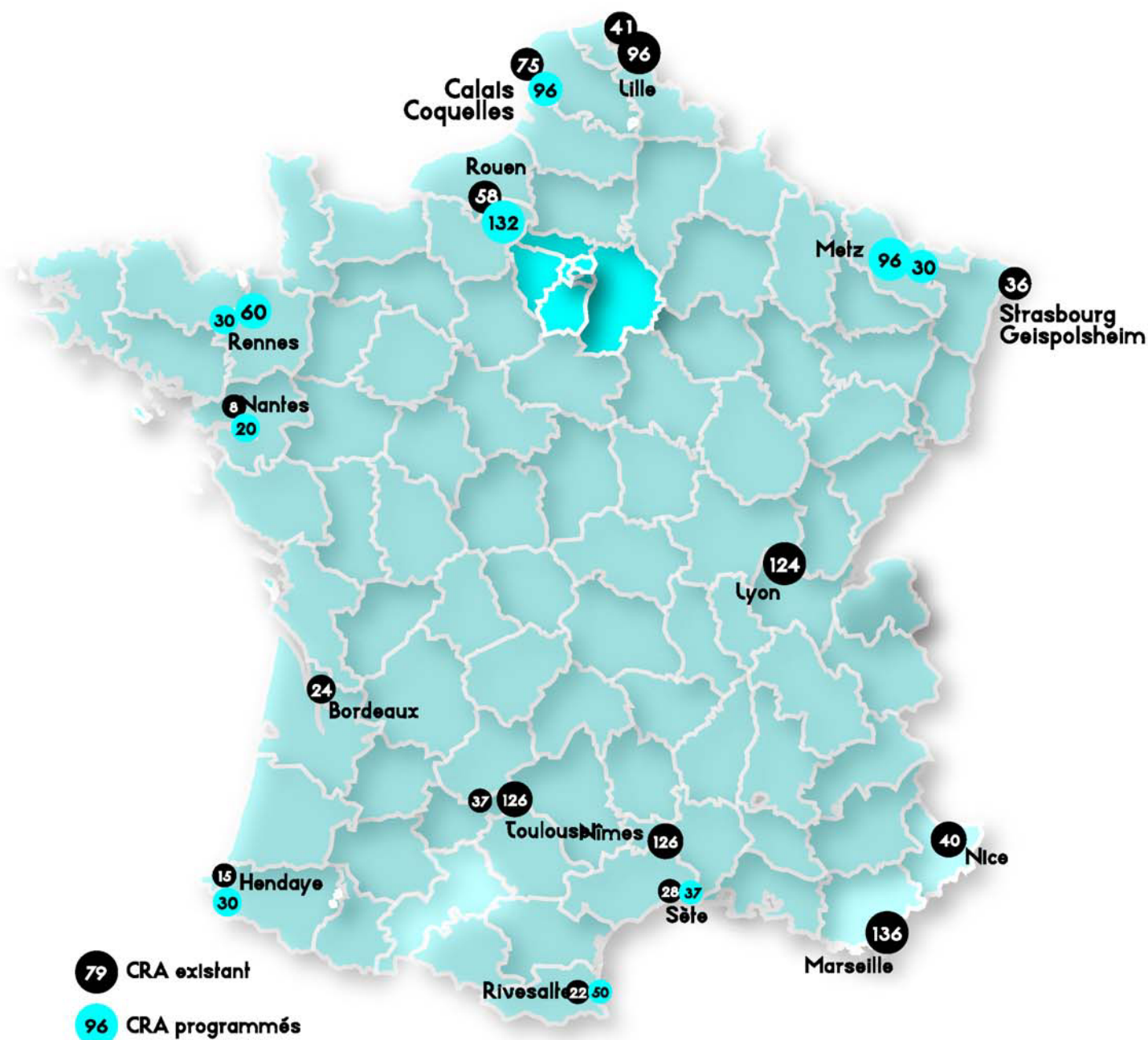


Source : SGCICI

Implantation des centres de rétention administrative
Le nombre de places figure dans les cercles

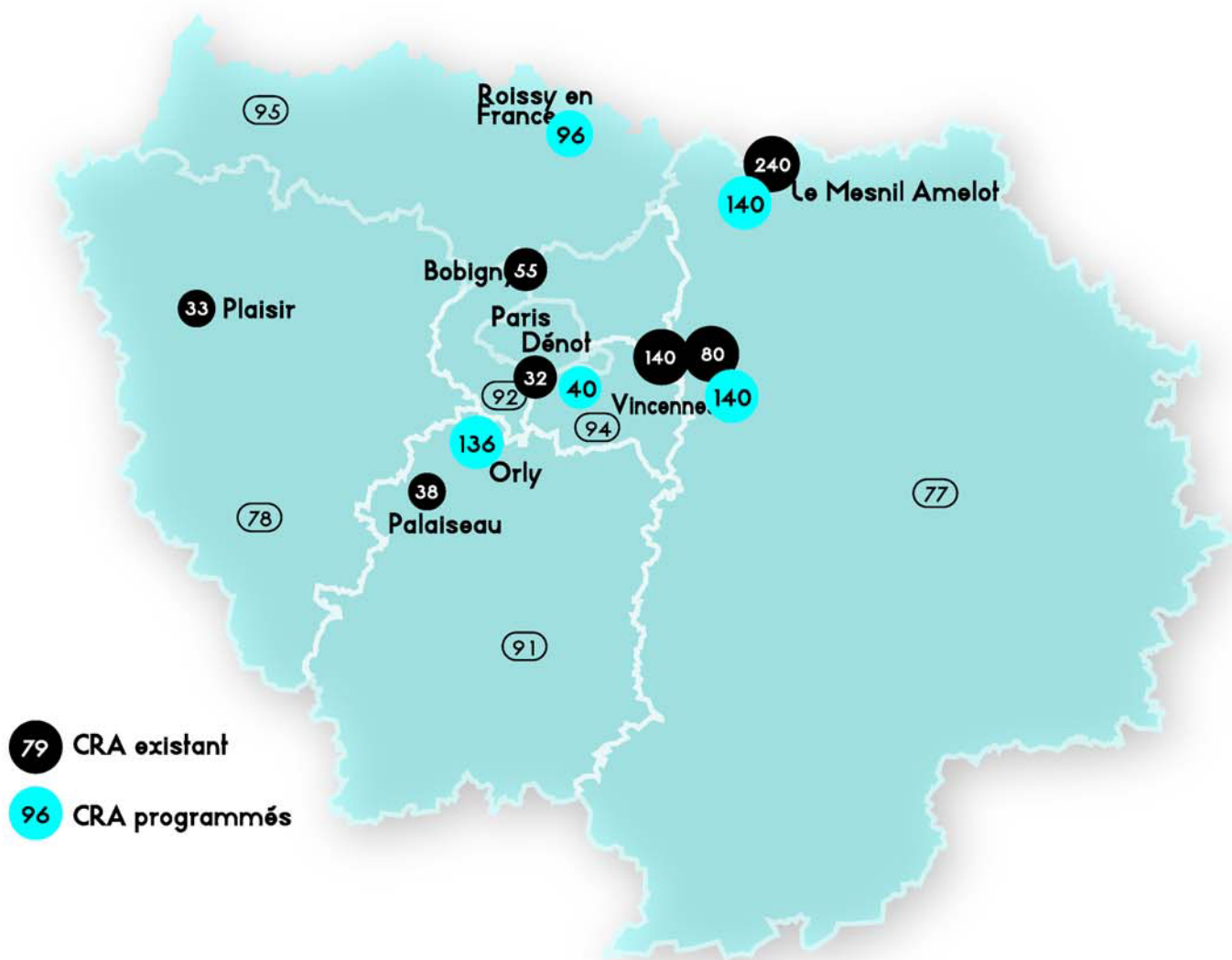
CENTRES DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE (HORS ÎLE-DE-FRANCE)

SITUATION EN NOVEMBRE 2006



CENTRES DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE (Ile-de-France)

SITUATION EN NOVEMBRE 2006



2.3 - La lutte contre le travail illégal intéressant les étrangers

La lutte contre le travail illégal des étrangers est une condition indispensable à la poursuite de toute politique de maîtrise des flux migratoires.

2.3.1 – Le renforcement de l'encadrement juridique

Afin de lutter plus efficacement contre cette forme de délinquance, le législateur a aggravé les peines encourues et accru les moyens procéduraux mis à la disposition des services de contrôle.

- la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 a porté les peines prévues en matière d'emploi d'étrangers sans titre de travail à 5 ans d'emprisonnement et à 15 000 € d'amende. Ces peines atteignent 10 ans d'emprisonnement et 100 000 € d'amende lorsque l'infraction est commise en bande organisée, une peine complémentaire de confiscation de tout ou partie des biens de la personne condamnée étant alors encourue.

Outre cette aggravation des sanctions pénales et parallèlement, l'aggravation des sanctions administratives (création d'une contribution forfaitaire à l'encontre de tout employeur d'un étranger en séjour irrégulier pour supporter les frais de retour de cet étranger dans son pays d'origine), la loi précitée a accru les prérogatives des inspecteurs du travail en leur permettant, d'une part de constater et verbaliser les infractions d'aide à l'entrée irrégulière, à la circulation et au séjour irréguliers d'étrangers et, d'autre part, de demander aux employeurs et aux personnes occupées à un travail de justifier de leur identité.

- les articles L. 313-5, L. 314-6 et L. 511-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) prévoient que l'étranger en situation régulière sur le plan du séjour mais qui travaille sans autorisation peut se voir retirer sa carte de séjour temporaire, que l'étranger qui recourt à de la main d'œuvre irrégulière ou dissimulée peut se voir retirer sa carte de résident et qu'ils sont susceptibles de faire l'objet d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF) à l'issue d'un délai d'un mois courant à compter du retrait de leur titre de séjour.

- la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité a accru l'efficacité de la lutte contre l'emploi d'étrangers démunis de titre de travail lorsque cette infraction est commise dans le cadre de réseaux organisés, en permettant le traitement de ces affaires par les juridictions interrégionales spécialisées (JIRS).

- la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie dispose que les agents des corps de contrôle habilités à verbaliser l'infraction spécifique de travail dissimulé sont autorisés à demander à toute personne présente dans un lieu de travail de justifier de son identité et de son adresse et à consigner dans un procès-verbal d'audition les déclarations recueillies lors des investigations.

Ces mesures doivent renforcer l'efficacité des enquêtes et apporter aux magistrats des éléments supplémentaires corroborant la commission d'une infraction de travail dissimulé.

Par ailleurs, en matière de sous-traitance, cette même loi impose désormais au donneur d'ordre de vérifier tous les six mois (au lieu d'un an) que le cocontractant respecte les obligations prévues jusqu'à la fin de l'exécution du contrat. Cette mesure est instaurée pour tenir compte des contrats conclus pour des durées importantes (un an ou plus, situations fréquentes dans le secteur de la construction ou des prestations informatiques), dont la seule vérification initiale s'avère insuffisante pour prévenir d'éventuelles infractions de travail dissimulé.

Cette obligation s'applique aux particuliers et aux professionnels, que ces derniers soient des entreprises françaises ou des entreprises établies à l'étranger et intervenant en France dans le cadre de prestations de services transnationales.

• enfin, la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration introduit quatre modifications au code du travail :

- l'article L. 325-7 permet d'une part aux agents chargés de la délivrance des titres de séjour d'accéder aux traitements automatisés des autorisations de travail, d'autre part et réciproquement, aux inspecteurs du travail et agents assimilés d'accéder aux traitements automatisés des titres de séjour des étrangers ;
- l'article L. 341-6 impose à l'employeur de vérifier l'existence du titre autorisant l'étranger à exercer une activité salariée en France ;
- l'article L. 325-2-1 autorise les agents qui ne relèvent pas de la police ou de la gendarmerie nationales à avoir recours à un interprète assermenté ;
- l'article L. 341-7 établit le montant de la contribution spéciale due par l'employeur d'un étranger sans titre de travail à au moins 500 fois le taux horaire du minimum garanti et à 5 000 fois en cas de réitération.

2.3.2 - La mobilisation à l'échelon central

2.3.2.1. Le plan national d'action contre le travail illégal

La lutte contre l'emploi illicite d'étrangers constitue depuis 2002 une priorité de l'action gouvernementale. Elle figurait au titre des objectifs prioritaires du plan national d'action 2004-2005 défini par la commission nationale de lutte contre le travail illégal réunie le 18 juin 2004 et constitue le 5^{ème} objectif du plan national d'action pour 2006-2007 arrêté par la commission nationale de lutte contre le travail illégal, réunie le 26 janvier 2006 sous la présidence du ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes.

Les secteurs d'activité particulièrement ciblés sont l'agriculture, le BTP, les hôtels-cafés-restaurants, la confection et les métiers de la sécurité privée.

Le bilan d'étape du plan national 2004-2005, dressé par la délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal (DILTI) et présenté le 8 mars 2005, montre que l'infraction la plus souvent relevée est celle de la non-déclaration ou de la sous-déclaration des salariés et de l'activité professionnelle. Mais on observe également, et plus particulièrement dans l'agriculture et le BTP, des fraudes liées à l'intervention d'entreprises étrangères venant réaliser en France des prestations de services. Ces fraudes transnationales et l'emploi d'étranger sans titre (phénomènes qui ne doivent d'ailleurs pas être confondus, tant il apparaît que la prestation de services concerne, bien souvent, des travailleurs communautaires) alimentent également, sur notre territoire des filières d'immigration clandestine.

L'analyse de la verbalisation du travail illégal en 2005 réalisée par la DILTI, montre que la part tenue par l'emploi d'étrangers sans titre de travail dans l'ensemble des infractions relevées a augmenté sensiblement en 2005. L'emploi d'étrangers sans titre touche principalement le BTP (40 % des faits constatés) et les hôtels-cafés-restaurants (17 %).

La lutte contre le regain actuel d'emploi illicite de main d'œuvre étrangère, comme l'attestent les récentes statistiques de la verbalisation, doit donc être amplifiée.

Tableau n° VI-27

	Nombre d'infractions en 2005	dont emploi d'étrangers sans titre de travail (en %)
Agriculture	520	14,6 %
BTP	2 788	12,8 %
HCR	1 685	9,1 %

Source : DILTI

2.3.2.2 – L’impulsion donnée par le comité interministériel de contrôle de l’immigration

La création du comité interministériel de contrôle de l’immigration (CICI) présidé par le Premier ministre ou, par délégation, par le ministre d’Etat, ministre de l’intérieur et de l’aménagement du territoire, résulte du décret du 26 mai 2005 et avait été décidée dans le cadre du plan d’action sur la lutte contre l’immigration irrégulière approuvé lors du conseil des ministres du 12 mai 2005.

Lors de sa première réunion, tenue le 10 juin 2005, ce comité interministériel a validé sept orientations dont la troisième portait sur l’élaboration d’un plan d’action contre le travail illégal.

Le comité interministériel, réuni à nouveau le 27 juillet 2005, est allé plus avant en décidant notamment :

- la diffusion immédiate de deux circulaires en vue d’augmenter le nombre et l’effectivité des sanctions pénales et de faciliter le recouvrement des sanctions administratives.
- l’organisation d’opérations conjointes de lutte contre le travail illégal des étrangers, à conduire dans chaque département avant la fin de l’année 2005 et la fixation d’objectifs chiffrés pour 2006
- la mise en œuvre de stages de formation par la DILTI au profit des préfetures et des services de police.

2.3.2.3 – La circulaire du Garde des Sceaux du 27 juillet 2005

Cette circulaire, adressée aux magistrats du ministère public, est relative à la politique pénale pour la répression des infractions liées au travail illégal et traite en particulier de l’emploi illicite de salariés étrangers et des fraudes transnationales.

L’attention des procureurs de la République est appelée sur l’aggravation de certaines peines, telle que présentée précédemment, ainsi que le renforcement des prérogatives de contrôle, notamment celles des inspecteurs du travail. Elle précise notamment que l’infraction d’aide à l’entrée irrégulière ou au séjour irrégulier d’étrangers figure parmi celles prévues à l’article 706-73 du code de procédure pénale et permet donc la mise en œuvre des prérogatives renforcées et de constatations liées à la criminalité organisée.

2.3.2.4 – la création de l’office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI)

La création de cet office, par décret en date du 12 mai 2005, entend favoriser une meilleure coordination interministérielle. Rattaché à la sous-direction de la police judiciaire de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), cet office est compétent en matière de lutte contre les infractions relatives au travail illégal sous toutes ses formes. Les directions et services actifs de la police nationale sont associés à ses activités. Y participent également en tant que de besoin les corps de contrôle habilités par l’article L. 324-12 du code du travail.

Par son caractère interministériel, pluridisciplinaire et hautement spécialisé, il a vocation à coordonner l’action des différents services, à centraliser et croiser les informations touchant au travail illégal et à assister les unités de gendarmerie et les services de police ainsi que les autres services intéressés. Son domaine de compétence est complémentaire du champ d’action de l’OCRIEST, dont la spécialisation sur le travail illégal des étrangers est très marquée et avec lequel une coordination étroite est établie.

2.3.3 – L’action répressive

L’action répressive menée par les services de police et les unités de gendarmerie s’est sensiblement accrue au cours de la période considérée. Cette dynamique se poursuit en 2006.

Les données statistiques qui figurent dans le tableau présenté ci-dessous proviennent de l’état statistique 4001, outil de comptabilisation commun aux services de police et aux unités de gendarmerie.

Trois index de l'état 4001 concernent le travail illégal en général. Sur ces trois index, un seul, l'index 94, permet de mesurer la part réelle des étrangers. Pour autant, cela ne signifie pas que les deux autres index ne concernent pas les étrangers mais statistiquement aucune distinction ne peut être opérée entre les personnes de nationalité française et les étrangers.

Il convient donc de prendre prioritairement en considération l'index 94.

Tableau n° VI-28

Index	Tous services France métropolitaine	Faits constatés				Faits constatés		
		2003	2004	2005	Evolution 2005/2004	1 ^{er} sem 2005	1 ^{er} sem 2006	Evolution 2006/2005
93	Travail dissimulé	6 392	6 277	7 757	23,58 %	3 787	4 335	14,47 %
94	Emploi d'étrangers sans titre	1 005	1 048	1 634	55,92 %	802	996	24,19 %
95	Marchandage Prêt de main d'œuvre	232	202	257	27,23 %	114	165	44,74 %
Total		7 629	7 527	9 648	28,18 %	4 703	5 496	16,86 %

Source : MIAT -DCPJ

L'augmentation la plus sensible concerne l'emploi d'étrangers sans titre, qui augmente de près de 56 % entre 2004 et 2005.

Si on se réfère aux données statistiques issues du logiciel PAFISA (dont la mise en œuvre courant 2005 ne permet aujourd'hui que de disposer des chiffres enregistrés par la direction centrale de la police aux frontières), le bilan de l'année 2005 laisse apparaître la prééminence des étrangers dans les infractions de travail illégal mises à jour par la police aux frontières. Ils représentent 55,69 % des employeurs illégaux et 87,83 % des salariés concernés.

En revanche, la part des étrangers en situation irrégulière est beaucoup plus modeste parmi les employeurs (28 des 1 442 mis en cause, soit 1,94 %) mais reste importante parmi la main-d'œuvre employée (1 074 des 2 653 mis en cause soit 40,48 %).

Tableau n° VI-29

Personnes mises en cause par la PAF	2003	2004	2005	dont étrangers en situation irrégulière
Nombre total d'employeurs mis en cause	1 167	1 025	1 442	1,94 %
Nombre total de salariés mis en cause	1 642	1 204	2 653	40,48 %

Source : MIAT - DCPAF (Pafisa)

Les liens existant entre l'activité des filières d'immigration clandestine et l'existence d'une économie souterraine, reposant notamment sur le recours au travail dissimulé, ont été à de multiples reprises mis en exergue. Ainsi, les 5, 6 et 7 septembre 2005, l'OCRIEST a procédé à l'interpellation des responsables d'une société de transport, ayant pour principal donneur d'ordres la Poste et qui dissimulait depuis près de 5 ans l'essentiel de son activité et de ses salariés et employait de nombreux étrangers en situation irrégulière. Les 4 principaux organisateurs étaient déférés, tandis que deux clandestins se voyaient délivrer un APRF.

Le 18 octobre 2005, l'OCRIEST, assisté de l'URSSAF et de la brigade de contrôle et de recherche des impôts de Bobigny, a investi deux sites exploités clandestinement à Pierrefitte sur Seine (93) par une société de confection textile. 14 individus y étaient interpellés, dont les 4 principaux organisateurs, qui étaient déférés après 48 heures de garde à vue. Les 10 clandestins, dont 8 Thaïlandais employés et logés dans des conditions contraires à la dignité humaine, étaient conduits en centre de rétention administrative dans l'attente de leur éloignement.

La mobilisation des services de police et des unités de gendarmerie a été forte en 2005 dans les trois volets de la lutte contre le travail illégal.

Tableau n° VI-30

Année 2005	Police aux frontières	Gendarmerie nationale	Sécurité publique
Travail dissimulé	1 018	4 183	1 894
Emploi d'étrangers sans titre	742	441	284
Marchandage Prêt de main d'œuvre	47	135	38
Total	1 807	4 759	2 216

Source : MIAT - DCPJ

Elle se poursuit en 2006. Le nombre d'infractions constatées par l'ensemble des services progresse entre les deux premiers semestres 2005 et 2006 de 14,47 % pour le travail dissimulé, de 24,19 % pour l'emploi d'étrangers sans titre et de 44,74 % pour le marchandage et le prêt de main d'œuvre.

Tableau n° VI-31

1^{er} semestre 2006	Police aux frontières	Gendarmerie nationale	Sécurité publique
Travail dissimulé	657	2 365	998
Emploi d'étrangers sans titre	507	269	126
Marchandage Prêt de main d'œuvre	60	70	20
Total	1 224	2 704	1 144

Source : MIAT - DCPJ

Cette tendance haussière observée au premier semestre 2006 touche notamment l'emploi d'étrangers sans titre, pour lequel la police aux frontières enregistre une augmentation de la verbalisation de 32 %, et la gendarmerie nationale une progression de 29 %.

Ces chiffres confirment une implication accrue des services dans la recherche et la constatation de ces infractions qui participent directement du développement des réseaux ou filières de travail illégal et d'immigration irrégulière.

2.3.4 – Une action spécifique : les opérations conjointes

Décidée par le comité interministériel de contrôle de l'immigration du 27 juillet 2005, la mise en œuvre des opérations conjointes de lutte contre le travail illégal intéressant des ressortissants étrangers a fait l'objet d'une circulaire signée le 29 juillet 2005 par le ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes.

Cette circulaire précisait que ces opérations devaient être organisées dans le cadre des comités opérationnels de lutte contre le travail illégal (COLTI), structures de coordination de la lutte contre le travail illégal présidées par les procureurs de la République. Conformément à ces directives, un total de 601 opérations a été réalisé entre le 1^{er} septembre et le 31 décembre 2005, impliquant 100 départements de France métropolitaine et d'outre-mer sur 103.

Le bilan dressé par l'OCRIEST a fait apparaître les résultats suivants :

- 15 390 personnes contrôlées
- 786 étrangers sans titre de travail, dont 609 étrangers en situation irrégulière sur le territoire
- 611 employeurs interpellés dont 284 Français et 327 étrangers (124 Turcs, 27 Chinois, 26 Marocains)

Ces opérations ont conduit à placer en garde à vue 925 employeurs et étrangers en situation irrégulière dont 70 ont été déférés. 408 arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière ont été pris, et 228 mesures d'éloignement ont été effectivement réalisées.

Tableau n° VI-32

Nombre de procédures pour emploi d'EST	Nombre d'employeurs interpellés	Nombre d'étrangers sans titre de séjour (ESI) (1)	Nombre d'EST (mais en situation régulière au titre du séjour) (2)	TOTAL EST (1 + 2)
267 conduisant à 925 gardes à vue 70 présentations à la justice	611 dont 284 Français et 327 étrangers dont 124 Turcs 27 Chinois 26 Marocains 19 Algériens	609 dont 120 Turcs 71 Chinois 62 Thaïlandais 44 Brésiliens 43 Algériens 32 Marocains 27 Bulgares 24 Egyptiens 23 Roumains 8 Polonais	177 dont 28 Polonais 27 Turcs 27 Chinois 18 Roumains 5 Marocains 3 Brésiliens 2 Algériens 2 Bulgares	786 dont 147 Turcs 98 Chinois 62 Thaïlandais 47 Brésiliens 45 Algériens 41 Roumains 37 Marocains 36 Polonais 29 Bulgares 24 Egyptiens

Source : MIAT – DCPAF - OCRIEST

A la lumière de ce bilan, il a été décidé de reconduire ces opérations conjointes en 2006. A cet effet, une circulaire interministérielle a été signée le 27 février 2006 et adressée aux préfets et aux procureurs de la République.

Les modalités de mise en œuvre prévoient la programmation d'une opération conjointe par semestre à l'exception de 27 départements qui, en raison d'une activité saisonnière importante, doivent effectuer une opération supplémentaire ciblant le travail saisonnier.

L'analyse des résultats des premières opérations a conduit à écarter le secteur du spectacle vivant et à fixer de nouveaux secteurs prioritaires en plus des secteurs du BTP, des HCR et de l'agriculture : la confection, le déménagement, le gardiennage et le nettoyage.

2.3.5 – Des marges de progression encore substantielles

La mise en œuvre des opérations conjointes et, de manière plus générale, les travaux conduits par le secrétariat général du comité interministériel de contrôle de l'immigration dans le domaine du travail illégal, en lien avec la maîtrise des flux migratoires, ont conduit à dresser un certain nombre de constats qui, valant pour la lutte contre le travail illégal prise dans son acception la plus globale, valent aussi pour la lutte contre le travail illégal intéressant les étrangers.

Ils portent pour l'essentiel sur les points suivants :

- le rôle encore trop timide des comités opérationnels de lutte contre le travail illégal (COLTI) et le statut insuffisant des secrétaires permanents de ces organes départementaux, qui n'exercent pas cette activité à plein temps ;
- la mise en œuvre trop aléatoire des sanctions administratives et notamment les difficultés de recouvrement de la contribution spéciale exigible de l'employeur d'un étranger sans titre de travail prévue par l'article L. 341-7 du code du travail et mentionnée dans la circulaire interministérielle n° DPM/2005/544 du 9 décembre 2005 ; une réflexion est engagée pour faire de la contribution spéciale une créance privilégiée ;
- le défaut encore trop souvent observé de transmission des procès-verbaux par certains services ou corps de contrôle (circulaire interministérielle DILTI n° 2005-2 du 5 septembre 2005) ;
- les réticences de certains acteurs pour s'engager plus avant dans la lutte contre le travail illégal intéressant des étrangers.

D'ores et déjà des travaux associant tous les ministères concernés sont conduits, sous le pilotage du secrétariat général du comité interministériel de contrôle de l'immigration, pour explorer des pistes d'amélioration.

CHAPITRE VII

L'OUTRE-MER

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Outre mer, la France présente, en raison de sa prospérité par rapport à son environnement régional, une attractivité migratoire plus importante qu'en métropole.

1. Les spécificités géographiques de Mayotte, de la Guyane et de la Guadeloupe, et en particulier leur forte proximité de pays sources d'immigration, y rendent la pression migratoire exceptionnellement élevée et la mise en œuvre de la politique de contrôle de l'immigration plus difficile.

Cette particularité se traduit, pour ces trois collectivités territoriales, par :

- la présence, par rapport à leur population totale, d'une population étrangère en situation régulière ou irrégulière nettement plus importante qu'en Martinique et à la Réunion
- des admissions annuelles au séjour beaucoup plus nombreuses
- des éloignements d'étrangers en situation irrégulière en nombre plus important.

La très forte croissance, au premier semestre 2006, de nombre d'éloignements depuis Mayotte, la Guyane et la Guadeloupe témoigne du renforcement de l'action de la police aux frontières, aux fins de protection de ces collectivités contre l'immigration irrégulière.

2. A l'opposé, les collectivités territoriales d'outre-mer autres que la Guadeloupe, la Guyane et Mayotte sont peu exposées à ces difficultés.

3. Une estimation de la population en situation irrégulière a été établie par le ministère de l'outre-mer selon les considérations suivantes.

- Guadeloupe : les Renseignements généraux locaux avancent une fourchette de 10 000 à 20 000, cohérente avec les indications de la préfecture portant respectivement sur la grande île (10 000) et sur l'île de Saint Martin, pour laquelle il est délicat de donner un chiffre en raison de la coexistence sur son territoire de deux Etats sans frontière. Soit une estimation de 15 000 sans autre précision.
- Guyane : on estime à 15 000 "garimpeiros" le nombre de clandestins qui s'adonnent à l'orpaillage à l'intérieur de ce département et à 25 000 le nombre de clandestins sur le littoral, soit 40 000 clandestins au total.
- Martinique : est reconduit le chiffre de 2 000 donné dans le précédent rapport car aucun élément nouveau ne permet d'évoquer une évolution significative de cette estimation.
- La Réunion : seulement une centaine d'étrangers en situation irrégulière sont interpellés annuellement. Compte tenu de la population de La Réunion, le chiffre de 1 500 clandestins semble pertinent.
- Mayotte : la préfecture estime, à partir des chiffres de la rentrée scolaire, des remontées de terrain (gendarmerie et police) et du nombre de reconduites à la frontière, que le nombre d'immigrés clandestins est proche des 50 000.

Tableau n° VII-1 - Indicateurs du contrôle de l'immigration dans les départements d'outre-mer et Mayotte.

	ADMISSIONS AU SEJOUR EN 2005	DEMANDES D'ASILE EN 2005	NON ADMISSIONS EN 2005	ELOIGNEMENTS EN 2005	ELOIGNEMENTS AU 1 ^{ER} SEMESTRE 2006
Guadeloupe	1 234	3 612	284	1 253	1 011
Guyane	1 878	280	178	5942	4 646
Martinique	383	131	401	603	229
La Réunion	855	2	200	56	36
Mayotte	2 333	199	35	7 655	6 891

Sources : MIAT/DLPAJ, DCPAF - OFPRA

Tableau n° VII-2 - Population, population étrangère en situation régulière au 31 décembre 2005, hors mineurs et dix principales nationalités

Guadeloupe		Guyane		Martinique		Mayotte		La Réunion	
population totale	45 3000	191 000		398 000		160 265		775 000	
dont étrangers en situation régulière	21 473	26 993		5 862		7 761		6 731	
Haïtienne	12 215	Haïtienne	8 233	Sainte Lucienne	1 884	Comorienne	6 768	Malgache	2 287
Dominicaise	3 539	Surinamienne	6 836	Haïtienne	1 715	Malgache	693	Mauricienne	1 654
Dominicaine	1 591	Brésilienne	6 014	Dominicaise	225	Rwandaise	76	Comorienne	870
Portugaise	445	Guyanaise	1 999	Chinoise	163	Indienne	23	Belge	301
Américaine (Usa)	277	Chinoise	1 031	Brésilienne	133	Ex-Zaïrois	21	Chinoise	243
Belge	261	Dominicaine	856	Dominicaine	132	Burundaise	17	Indienne	218
Britannique	253	Sainte Lucienne	303	Belge	124	Belge	16	Italienne	104
Italienne	197	Laotienne	247	Cubaine	120	Mauricienne	13	Allemande	93
Sainte Lucienne	195	Péruvienne	172	Syrienne	114	Britannique	10	Britannique	93
Brésilienne	150	Néerlandaise	151	Vénézuélienne	95	Italienne	9	Marocaine	63

Source : INSEE/MINEFI - DLPAJ/MIAT

Tableau n° VII-3 - Population étrangère en situation irrégulière (estimations)

Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion	Mayotte
15 000	40 000	2 000	1 500	50 000

Source : MOM

1. LES DISPOSITIONS APPLICABLES

Les conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans les départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion) et dans l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon sont régies par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) qui s'y applique (art. L. 111-2), sous réserve de certaines adaptations justifiées par les caractéristiques et les contraintes particulières de ces collectivités.

La loi n° 2005-371 du 22 avril 2005 modifiant certaines dispositions législatives relatives aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer, permet, dans les départements et collectivités d'outre-mer, sur autorisation du Procureur de la République, la destruction immédiate des embarcations dépourvues de pavillon et qui ont servi à commettre des infractions d'entrée et de séjour irréguliers.

Dans les collectivités d'outre-mer soumises au principe de spécialité législative (les îles Wallis et Futuna, la Polynésie française, Mayotte, la Nouvelle-Calédonie et les Terres australes et antarctiques françaises), les conditions d'entrée et de séjour des étrangers sont régies par des textes spécifiques (qui reprennent, pour partie, les dispositions du CESEDA en les adaptant) :

- Ordonnance n° 2000-371 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans les îles Wallis et Futuna
- Ordonnance n° 2000-372 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Polynésie française
- Ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte
- Ordonnance n° 2002-388 du 20 mars 2002 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Nouvelle-Calédonie
- Loi n° 71-569 du 15 juillet 1971 relative aux Terres australes et antarctiques françaises
- Les dispositions du CESEDA relatives au droit d'asile s'appliquent sur l'ensemble du territoire de la République, outre-mer compris (art. L. 111-2, 2^{ème} alinéa).

En revanche, la convention d'application de l'accord de Schengen signé le 19 juin 1990 ne s'applique qu'au territoire européen de la République française : les départements et les collectivités d'outre-mer sont donc exclus de l'espace de libre circulation créé par cet accord.

La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, qui comporte un titre VI spécifique à l'outre-mer, renforce la lutte contre l'immigration irrégulière en adaptant le droit applicable.

ce texte prévoit notamment :

- la visite sommaire des véhicules dans des zones bien déterminées en Guyane, en Guadeloupe et à Mayotte en vue de relever les infractions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers
- l'immobilisation de véhicules terrestres et d'aéronefs ayant servi à commettre ces infractions, par la neutralisation de tout élément indispensable à leur fonctionnement, en Guyane, en Guadeloupe et à Mayotte
- une extension des possibilités de vérification d'identité des personnes dans les zones d'arrivée des clandestins en Guadeloupe, en Guyane et à Mayotte
- l'extension à la Guadeloupe du caractère non suspensif des recours en annulation contre les arrêtés de reconduite à la frontière, déjà en vigueur en Guyane et à Saint-Martin
- la faculté de détruire les embarcations maritimes non immatriculées servant au transport d'étrangers en situation irrégulière en Guyane
- l'habilitation des conducteurs de transports non urbains en Guyane à demander la production d'un titre d'identité ou de séjour lors de l'embarquement de passagers depuis une commune frontalière
- le relevé des empreintes digitales des étrangers non admis à entrer à Mayotte

- un renforcement du dispositif de lutte contre le travail dissimulé à Mayotte
- l'accroissement de la durée maximale de la vérification d'identité (8 heures au lieu de 4 heures) à Mayotte
- un contrôle plus efficace des reconnaissances de paternité, afin de lutter contre les reconnaissances frauduleuses à Mayotte

Certaines de ces mesures feront l'objet d'une expérimentation pour permettre une évaluation de leurs effets avant d'envisager une éventuelle pérennisation.

2 - LA SITUATION MIGRATOIRE

En raison de sa prospérité relative par rapport à son environnement régional, la France subit, outre-mer, une pression migratoire plus élevée qu'en métropole, singulièrement dans des collectivités territoriales telles que Mayotte, la Guyane et la Guadeloupe, dont les spécificités géographiques compliquent la mise en œuvre de la politique de contrôle de l'immigration.

En 2005, 44 % des éloignements d'étrangers réalisés en France l'ont été au départ des départements d'outre-mer et de Mayotte.

Cette année là, les reconduites effectives d'étrangers en situation irrégulière ont été au nombre de 19 841 en métropole contre 15 532 pour l'ensemble de l'outre-mer, dont 7 655 pour la seule Mayotte, soit 49,3 % de l'outre-mer.

Au cours du premier semestre 2006, 12 828 éloignements ont été effectués à partir de l'outre-mer dont 98 % à partir des seules collectivités de Mayotte, Guyane et Guadeloupe : il s'agit d'une progression remarquable.

La Martinique et la Réunion commencent à enregistrer un accroissement de la pression migratoire en provenance des pays de la région.

A Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les collectivités du Pacifique sud (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, îles Wallis et Futuna), l'immigration régulière ou irrégulière demeure très faible.

2.1 - L'immigration à Mayotte, en Guyane et en Guadeloupe

2.1.1 – L'immigration à Mayotte

L'immigration légale

Au 31 décembre 2005, 7 761 étrangers majeurs résidaient régulièrement à Mayotte pour une population de 160 265 habitants (recensement INSEE de 2002).

En 2005, 2 333 titres de séjour y ont été délivrés, dont 1 915 cartes de séjour temporaire et 417 cartes de résidents.

La demande d'asile

Elle reste faible.

Tableau n° VII-4

Mayotte	2001	2002	2003	2004	2005	1 ^{er} semestre 2006
1^{ères} demandes	426	91	51	85	199	61
Décisions	333	66	87	42	184	28
Accords	2	2	31	8	28	4
Rejets	331 (dont 327 comoriens)	64 (dont 61 comoriens)	56 (dont 35 comoriens)	34	156	24

Source : OFPRA

Depuis novembre 2002, l'OFPRA a mis en place un dispositif qui lui a permis de réaliser 8 séances de visio-entretiens, au cours desquelles 314 auditions ont eu lieu.

La protection contre l'immigration irrégulière

Mayotte subit une forte pression migratoire en provenance principalement de l'Union des Comores, plus particulièrement de l'île d'Anjouan, mais aussi, via les Comores, de Madagascar.

Le nombre d'étrangers en situation irrégulière est estimé à environ 50 000 personnes dans l'île, soit près d'un tiers de la population.

Alors que l'île connaît une forte croissance démographique (4,1 % par an), le contrôle de l'immigration constitue un enjeu majeur pour le développement économique ainsi que pour la préservation de l'ordre public et des équilibres sociaux.

Le nombre de reconduites à la frontière exécutées a été de 7 655 en 2005, soit 10,9 % de moins qu'en 2004 (8 599 reconduites). Le nombre des personnes reparties volontairement, essentiellement vers l'île d'Anjouan, s'établit à 5 484 départs volontaires en 2005 contre 9 589 en 2004, soit 42,8 % de moins.

Ces baisses s'expliquent exclusivement par la fermeture des liaisons maritimes commerciales de décembre 2004 à mi-décembre 2005. L'exécution des arrêtés de reconduite et les retours volontaires n'ont pu se faire que par avion, dont le nombre de places était très limité. Depuis décembre 2005, la situation s'est améliorée grâce à la réouverture des liaisons maritimes et à un renfort important de fonctionnaires de la police aux frontières. 6 891 éloignements ont été effectués au cours du premier semestre de 2006, pour un objectif annuel de 12 000 reconduites.

Lors des comités interministériels de contrôle de l'immigration des 27 juillet et 29 novembre 2005, ainsi que lors des réunions interministérielles qui les ont précédés, un certain nombre de décisions ont été prises pour renforcer les moyens destinés à lutter plus efficacement contre l'immigration irrégulière sur l'île.

La plupart de ces décisions ont déjà fait l'objet d'une application effective tandis que d'autres sont programmées ou en cours d'étude.

Parmi les actions réalisées, il convient de citer :

- la mise en place de deux radars de détection sur les côtes mahoraises en novembre 2005 et avril 2006
- le déploiement, le 5 novembre 2005, d'un escadron de gendarmerie mobile au complet par prélèvement d'un peloton basé à La Réunion
- la réalisation de deux campagnes annuelles de surveillance aérienne, de 15 jours chacune, par un aéronef de type Falcon appartenant à la marine nationale
- la création d'une antenne consulaire à Anjouan
- l'affectation, le 22 juin 2006, d'un adjoint à l'attaché de sécurité intérieure (ASI) sur l'île d'Anjouan.

S'agissant des actions à venir ou à l'étude, il importe de noter que le centre de rétention administrative (CRA) de Pamandzi sera remplacé par un nouveau centre de 60 places en juin 2008.

Le renforcement des effectifs et des moyens matériels est par ailleurs poursuivi. Les effectifs de la police nationale passeront ainsi de 201 fonctionnaires au 1er janvier 2006 à 240 au 1er janvier 2007 et l'affectation de 2 vedettes est annoncée pour le mois de décembre 2006.

Une étude est en cours qui vise à l'introduction de la taxe aéroportuaire à Mayotte, cette mesure ayant notamment pour objet de libérer les personnels de police au profit d'autres missions.

Lors de son déplacement à Mayotte les 13 et 14 juin 2006, le secrétariat général du comité interministériel de contrôle de l'immigration a pu prendre la mesure de l'effectivité et de l'efficacité des actions déjà mises en œuvre depuis la fin de l'année 2005.

Tableau n° VII-5 - Principaux indicateurs de la protection contre l'immigration irrégulière

Mayotte	2001	2002	2003	2004	2005	Evolution 2005/2004	Evolution 2005/2001	1 ^{er} semestre 2006
Non admissions	51	33	45	88	35	- 60,2 %	- 31,4 %	4
Départs volontaires	14 253	17 893	10 086	9 589	5 484	- 42,8 %	- 61,5 %	2 853
Eloignements	3 743	3 970	4 628	8 599	7 655	- 10,9 %	+ 104,5 %	6 891

Source : DCPAF

2.1.2 - L'immigration en Guyane

L'immigration légale

Au 31 décembre 2005, 26 993 étrangers majeurs résidaient régulièrement en Guyane pour une population de 191 000 habitants (estimation Insee).

En 2005, 1 878 titres de séjour y ont été délivrés, dont 1 763 cartes de séjour temporaires et 108 cartes de résidents, essentiellement à des Haïtiens (677), des Brésiliens (436) et des Surinamiens (429).

La demande d'asile

Elle reste relativement faible.

Tableau n° VII-6

Guyane	2001	2002	2003	2004	2005	1 ^{er} semestre 2006
1^{ères} demandes	386	491	343	161	280	126
dont Haïtiens	311	360	273	109	177	69
Décisions	550	638	176	217	157	79
Accords	25	25	0	15	0	13
Rejets	525 (dont haïtiens) 459	613 (dont haïtiens) 509	176 (dont haïtiens) 99	202	157	66

Source : OFPRA

Depuis le 9 janvier 2006, une antenne de l'OFPRA a été ouverte à Basse-Terre en Guadeloupe pour faire face à l'accroissement du nombre des demandes, notamment haïtiennes, et diminuer leurs délais de traitement. Cette antenne instruit les demandes d'asile déposées en Guyane, au moyen de missions foraines. L'ouverture de cette antenne a permis de faire chuter les délais d'examen des dossiers de 120 à 38 jours.

La protection contre l'immigration irrégulière

Frontalière du Suriname et du Brésil et située à proximité immédiate de pays sud-américains ou des Caraïbes confrontés à d'importants problèmes de développement, la Guyane apparaît pour nombre de ressortissants de ces pays comme un espace de liberté et de richesse. D'où une forte immigration irrégulière en provenance, par ordre décroissant, du Brésil, du Suriname, du Guyana, de Haïti et de la République dominicaine.

La lutte contre l'immigration clandestine est une priorité de l'action de l'Etat en Guyane, d'autant que cette immigration représente un facteur important d'insécurité.

Tableau n° VII-7 - Les éloignements effectifs depuis la Guyane

Ils ont fortement progressé au premier semestre 2006 par rapport à 2005.

	2005	1^{er} semestre 2006
Brésiliens	2 778	2 078
Surinamiens	2 563	2 255
Guyaniens	149	63
Haïtiens	251	125
Dominicains	94	74
autres	107	51
TOTAL	5 942	4 646

Source : DCPAF

Brésiliens

Les Brésiliens représentent 47 % du total des reconduites à la frontière en 2005 et 45 % au premier semestre 2006. Venant des Etats brésiliens du Para, du Roraima et de l'Amapa, voisins de la Guyane, ces clandestins étaient, jusqu'à présent, motivés par la recherche d'un travail urbain ou sur les sites d'orpaillage. Plus de 95 % des personnes interpellées en 2005 dans le cadre des opérations Anaconda sont brésiliennes.

Surinamiens

Ils représentent 43 % des reconduites en 2005, en augmentation de 6 % par rapport à 2004, et 49 % au premier semestre 2006, avec 2 255 procédures exécutées, en augmentation de 90 % par rapport au premier semestre 2005. Cette hausse des reconduites ne doit pas masquer les difficultés rencontrées par les services de la PAF pour reconduire les clandestins provenant du Suriname démunis de tout document d'identité ou de voyage, les autorités surinamiennes ne réadmettant à ce jour que leurs ressortissants munis de documents, bien que la situation se soit améliorée grâce à une meilleure coopération entre les policiers français et leurs homologues surinamiens.

Guyaniens

Malgré l'absence d'accord de réadmission qui entrave l'exécution des reconduites à la frontière, celles-ci sont en forte augmentation en 2005, avec 149 éloignements contre 53 en 2004, grâce à une forte implication des services de l'Etat. A la date du 1^{er} novembre 2006, 114 Guyaniens ont été éloignés depuis le 1^{er} janvier 2006, dont 18 en exécution d'une interdiction judiciaire.

L'amélioration de la protection de la Guyane contre l'immigration clandestine résulte notamment :

- du renforcement des moyens humains et de l'arsenal juridique du contrôle aux frontières et de la lutte contre le travail clandestin.

Les effectifs de la police aux frontières s'élevaient à 224 fonctionnaires (tous corps confondus) au 1^{er} janvier 2006 (+ 53 % depuis 2001). Ceux de la gendarmerie sont de 441, auxquels il faut ajouter cinq escadrons de gendarmes mobiles dont deux, installés à Maripasoula, sont spécialement chargés de la lutte contre l'immigration et l'orpaillage clandestins.

La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (art. 69) a complété l'article 140 du code minier à l'effet de permettre la destruction des matériels saisis utilisés par les orpailleurs irréguliers et celle des aménagements.

L'article 78-2 du code de procédure pénale permet aux officiers de police judiciaire de procéder à des contrôles des documents d'identité dans une zone de 20 km en deçà du littoral et des frontières terrestres et dans une zone de 5 km de part et d'autre de la route nationale 2 sur la commune de Regina.

- de la conclusion d'accords de réadmission avec les pays voisins pourvoyeurs de migrants irréguliers.

L'accord de réadmission franco-brésilien (signé à Paris le 28 mai 1996) est entré en vigueur le 24 août 2001 après son approbation par le Parlement brésilien. Une meilleure coopération avec le consulat général du Brésil à Cayenne a été constatée, ainsi que des effets tangibles sur les reconduites à la frontière à partir de la Guyane vers le Brésil. Une amélioration des conditions de reconduite ainsi qu'une meilleure coopération avec les services brésiliens d'immigration dans le cadre de la mise en place d'un commissariat commun franco-brésilien à Saint-Georges de l'Oyapock, avant la construction du pont, sont également escomptées. Cependant, on ne peut sous-estimer l'incidence de l'édification de ce pont et de la route le reliant à Cayenne sur la pression migratoire brésilienne dans les prochaines années.

L'absence de protocole en définissant les modalités pratiques n'empêche pas le bon fonctionnement de cet accord.

Pour le Suriname, l'accord a été signé le 30 novembre 2004 à Paris. Son objet principal est de permettre la reconduite des ressortissants du Guyana à la frontière de leur pays par les autorités surinamiennes, en restaurant ainsi leur coopération avec les autorités françaises, interrompue en janvier 2001.

Le principe de l'installation d'une antenne consulaire du Suriname à Saint-Laurent du Maroni est acquis, le Suriname disposant déjà d'une représentation à Cayenne.

En l'absence de ratification par la France, l'accord n'a pas pu entrer en vigueur. Il semblerait que les termes de cet accord soulèvent, en outre, des difficultés d'interprétation de la part des autorités surinamiennes. En revanche, un accord relatif à la "coopération transfrontalière en matière policière" a été signé le 29 juin 2006. Relatif à la lutte contre la délinquance, cet accord prévoit essentiellement des patrouilles communes, des échanges d'information et le détachement d'un fonctionnaire dans le pays voisin.

Avec le Guyana, la négociation a débuté en juillet 2001. La partie française a pour objectif d'obtenir des autorités guyaniennes la réadmission, sans formalités, des Guyaniens dont la nationalité est établie, en précisant la liste des documents établissant cette nationalité. Les pourparlers ont repris en février 2005 et devraient aboutir prochainement, moyennant l'ouverture d'un consulat en Guyane.

Enfin, un certain nombre de mesures plus spécifiques ont été prises :

- le 28 juin 2006, le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire a officiellement mis en place le groupe d'intervention régional (GIR) de Guyane, structure permanente placée sous le commandement d'un officier de gendarmerie et composée de 15 agents issus de la gendarmerie nationale, de la police nationale, des douanes et des services fiscaux ; cette unité a vocation à lutter contre l'aide à l'immigration irrégulière, l'activité minière illégale, les trafics internationaux, l'urbanisme sauvage et l'économie souterraine ;
- la gendarmerie nationale déploiera dans le courant du deuxième semestre 2007 un hélicoptère bi-turbine ;
- le 29 juin 2006, le préfet de Guyane et le général commandant supérieur des forces armées en Guyane ont signé un protocole relatif aux modalités du soutien apporté par les armées en matière de défense de la souveraineté ; il prévoit notamment que les forces armées déployées en Guyane participent au recueil du renseignement et appuient l'action de la gendarmerie ;
- s'agissant du centre de rétention administrative, des travaux de rénovation vont débiter au mois de novembre 2006.

Tableau n° VII-8 - Principaux indicateurs de la protection contre l'immigration irrégulière

Guyane	2001	2002	2003	2004	2005	Evolution 2005/2004	Evolution 2005/2001	1 ^{er} semestre 2006
Non admissions	4 821	1 409	3 755	1 765	178	-89,9 %	-96,3 %	66
Eloignements	2 978	4 244	4 852	5 319	5 942	11,7 %	99,5 %	4 646

Source : DCPAF

La chute brutale des non-admissions en 2005 résulte d'un mouvement de grève d'auxiliaires civils locaux sans la participation desquels l'action conduite sur le fleuve Maroni en direction des pirogues n'a pu être réalisée et dont la défection n'a pu être compensée.

2.1.3 - L'immigration en Guadeloupe

L'immigration légale

Au 31 décembre 2005, 21 473 étrangers majeurs résidaient régulièrement en Guadeloupe, principalement, par importance décroissante, des Haïtiens, des Dominicains et des Dominicains, pour une population de 453 000 habitants (bilan démographique de l'INSEE révisé au 1^{er} janvier 2005).

En 2005, 1 234 étrangers ont bénéficié d'un titre de séjour, essentiellement des cartes de séjour temporaire (1 178) dont les principaux détenteurs sont originaires d'Haïti (752), de la Dominique (147) et de la République Dominicaine (120).

La demande d'asile

La très forte progression de ces demandes en 2004 et surtout en 2005 est en passe d'être enrayée.

Le 9 janvier 2006, une antenne de l'OFPRA a été ouverte à Basse-Terre en Guadeloupe pour faire face à l'accroissement du nombre des demandes, notamment haïtiennes, et diminuer leurs délais de traitement. Cette antenne instruit également les demandes d'asile déposées en Martinique et en Guyane, via des missions foraines.

Son bilan d'activité au premier trimestre 2006 fait apparaître que :

- 451 demandes d'asile ont été déposées, dont 285 en Guadeloupe, 128 en Martinique et 38 en Guyane
- 1 184 décisions (sur des demandes déposées en 2005) ont été prises, dont 1 102 de rejet et 82 d'accord
- 1 105 de ces décisions concernaient la Guadeloupe, 42 la Martinique et 37 la Guyane
- le délai moyen d'instruction, qui était de 120 jours avant la création de l'antenne, a été réduit à 38 jours (en moyenne) pour les demandes émanant des 3 DOM déposées depuis le 1^{er} janvier 2006

Tableau n° VII-9 - La demande d'asile

Guadeloupe	2001	2002	2003	2004	2005	1 ^{er} semestre 2006
1^{ères} demandes	35	109	126	1 521	3 612	428
dont Haïtiens	33	109	116	1 472	3 491	356
Décisions	30	107	32	1 297	2 357	1 857
Accords	0	1	1	11	51	101
Rejets	30 (dont 29 Haïtiens)	106 (dont 102 Haïtiens)	31 (dont 29 Haïtiens)	1 286	2 306	1 756

Source : OFPRA

La protection contre l'immigration irrégulière

La Guadeloupe, en raison de sa prospérité économique, présente une forte attractivité pour l'immigration clandestine provenant essentiellement d'Haïti et de la Dominique. Cette immigration utilise la voie maritime, par nature difficilement contrôlable en raison de l'étendue et du relief des côtes guadeloupéennes.

La population clandestine est évaluée entre 10 000 et 20 000 personnes selon les estimations des services des renseignements généraux.

En 2005, 1 253 mesures de reconduite à la frontière ont été exécutées contre 1 083 en 2004 soit une progression de 15,7 %. Les Haïtiens, dont le nombre a fortement progressé, représentent 56,4 % des reconduits, les Dominicains 19,4 % (en baisse de 24 %) et les Dominiquais 15,5 %.

Lors de son déplacement en Guadeloupe les 20 et 21 juin 2006, le secrétaire général du comité interministériel de contrôle de l'immigration a pu s'assurer de la mise en œuvre effective ou planifiée des décisions prises à l'échelon interministériel :

- l'accord de réadmission avec la Dominique a été signé le 9 mars 2006 par le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et le Premier ministre de la Dominique. Le protocole d'application de cet accord a été ratifié le 6 novembre 2006. Un système de délivrance de visas, instauré

par les autorités dominicaines pour les Haïtiens et les Dominicains, a entraîné une réduction notable des flux de ces étrangers vers la Dominique. Avant la mise en place de ce système, le flux haïtien et dominicain vers la Dominique était estimé à respectivement 3 000 et 2 000 par an. Depuis le début de l'année 2006 et à la date du 11 novembre 2006, 411 visas ont été délivrés à ces ressortissants.

- la transformation du groupe d'intervention régional (GIR) en structure permanente sera effective avant la fin de l'année 2006.
- la création d'une cellule de coordination des différentes administrations fait l'objet d'une étude conduite par le préfet de la Guadeloupe.
- pour accompagner l'extension du centre de rétention administrative (CRA), les effectifs de la police aux frontières seront augmentés, passant de 611 au 1^{er} janvier 2006 à 638 au 1^{er} février 2007.
- l'hélicoptère de la sécurité civile a été doté d'un phare de recherche nocturne et peut désormais intervenir en complément de l'hélicoptère de la gendarmerie qui est opérationnel depuis le mois d'avril 2006 ou de celui de l'armée de l'air.
- les systèmes de détection HESIS qui équipent les avions de la douane sont en cours de remise à niveau.
- une embarcation d'interception de la douane a été transférée à la gendarmerie nationale et est opérationnelle depuis l'été 2006, 7 militaires ayant reçu une formation spécifique au pilotage et à l'accostage à Lorient du 3 au 7 juillet 2006.
- l'affrètement d'un aéronef stationné à la Barbade, employé dans le cadre de la lutte contre les narcotrafics, et l'installation de radars de détection sur le modèle de ceux qui ont été mis en place à Mayotte, sont toujours à l'étude.

Pour accompagner ces actions, le secrétaire général du comité interministériel de contrôle de l'immigration a par ailleurs rencontré les plus hautes autorités haïtiennes afin de rechercher les voies et moyens d'un partenariat opérationnel axé sur l'expertise française dans le domaine du contrôle aux frontières et sur des actions de formation au bénéfice des policiers et gendarmes du pays source.

Tableau n° VII-10 - Principaux indicateurs de la protection contre l'immigration irrégulière

Guadeloupe	2001	2002	2003	2004	2005	Evolution 2004/2005	Evolution 2001/2005	1^{er} semestre 2006
Non admissions	394	318	213	189	284	+ 50,3 %	- 27,9 %	175
Eloignements	678	686	1 053	1 083	1 253	+ 15,7 %	+ 84,8 %	1 011

Source : DCPAF

La situation spécifique de l'île de Saint-Martin

Le problème de l'immigration clandestine est ici particulièrement délicat, du fait de la localisation de l'aéroport international (Princess Juliana) dans la zone néerlandaise et de l'absence de contrôle à la frontière entre les deux parties de l'île, en raison de la non ratification par le Parlement néerlandais de l'accord relatif au contrôle conjoint dans les aéroports de Saint Martin. La DCPAF a cependant mis en place en octobre 2002 un accord visant à échanger des renseignements avec les services d'immigration de l'aéroport de Juliana.

La présence importante d'immigrés clandestins soulève de sérieuses difficultés pour la commune sur le plan économique et social, auxquelles s'ajoutent les problèmes d'insécurité, de trafic de drogue, de zones d'habitat insalubre et de bidonvilles.

Tableau n° VII-11 - Principaux indicateurs de la protection contre l'immigration irrégulière à St Martin de 2001 à 2005

	2001	2002	2003	2004	2005	Evolution 2005/2004	1 ^{er} semestre 2006
Non admissions	139	86	44	11	43	+ 290 %	37
Eloignements	181	274	269	297	234	-21,2 %	173

Source : DCPAF

2.2 - L'immigration en Martinique et à la Réunion

2.2.1 - L'immigration en Martinique

L'immigration légale

Au 31 décembre 2005, 5 862 étrangers majeurs résidaient régulièrement en Martinique, principalement, par importance décroissante, des Sainte-Luciens, des Haïtiens, des Dominicains, pour une population de 398 000 habitants (bilan démographique de l'INSEE révisé au 1^{er} janvier 2005),

En 2005, 383 titres de séjour ont été délivrés, essentiellement des cartes de séjour temporaire (332) et quelques cartes de résident (44). Les titulaires de ces titres sont majoritairement originaires de Sainte-Lucie (121) et d'Haïti (94).

La demande d'asile

Elle reste faible, malgré une légère progression au premier semestre 2006.

Tableau n° VII-12 – La demande d'asile

Martinique	2001	2002	2003	2004	2005	1 ^{er} semestre 2006
1^{ères} demandes	2	1	5	139	131	93
dont Haïtiens	1	0	3	123	131	91
Décisions	non disponible			92	111	128
Accords				2	20	5
Rejets				90	91	123

Source : OFPRA

Le 9 janvier 2006, une antenne de l'OFPRA a été ouverte à Basse-Terre en Guadeloupe pour faire face à l'accroissement du nombre des demandes, notamment haïtiennes, et diminuer leurs délais de traitement. Cette antenne instruit les demandes d'asile déposées en Martinique via des missions foraines.

La protection contre l'immigration irrégulière

La Martinique connaît une immigration clandestine provenant principalement de Sainte-Lucie (61,5 % des reconduits en 2005) et d'Haïti (27,2 % des reconduits en 2005). Cette immigration utilise essentiellement la voie maritime, par nature difficilement contrôlable en raison de l'étendue et du relief des côtes martiniquaises.

La population clandestine était estimée en 2005 à 2 000 personnes.

603 étrangers en situation irrégulière ont été reconduits en 2005 (contre 466 en 2004) soit une augmentation de 29,4 %. La tendance de 2006 est à la baisse. Celle-ci est notamment due à l'absence de centre de rétention administrative. La police aux frontières ne dispose que d'un local de rétention administrative, ce qui limite les durées de rétention ; ainsi, seulement 52 % des arrêtés de reconduite visant des Haïtiens ont été exécutés depuis le début de 2006.

Tableau n° VII-13 - Principaux indicateurs de la protection contre l'immigration irrégulière

Martinique	2001	2002	2003	2004	2005	Evolution 2005/2004	Evolution 2005/2001	1^{er} semestre 2006
Non admissions	229	161	211	244	401	+ 64,3 %	+ 75,1 %	230
Eloignements	217	290	330	466	603	+ 29,4 %	+ 177,9 %	229

Source : DCPAF

Les Sainte-Luciens

La proximité de Sainte-Lucie (40 km), l'usage de la langue créole, les relations historiques entre les deux îles constituent les principales raisons d'une immigration facilitée par la présence d'une communauté bien intégrée en Martinique.

Les Sainte-Luciens représentent 61,5 % des personnes reconduites en 2005, soit une augmentation du nombre de reconduites de 12,4 % par rapport à 2004. Au cours du premier semestre de 2006, avec un nombre global en stagnation, ils représentent 81 % des éloignements effectifs.

Un régime expérimental avait été mis en place le 1^{er} mars 2000, permettant aux ressortissants de Sainte-Lucie de séjourner dans les départements français d'outre-mer en dispense de visa pour des séjours inférieurs à 15 jours. Au vu des effets produits par cette mesure (augmentation des flux de personnes), sa pérennisation a été soumise à la signature d'un accord de réadmission et à des aménagements repris dans un accord facilitant la circulation des Sainte-Luciens dans les départements français d'Amérique. Ces accords gouvernementaux ont été signés à Castries le 23 avril 2005 et sont entrés en vigueur le 1^{er} mai 2006 (décret n° 2006-431 du 12 avril 2006).

Les Haïtiens

La présence d'une communauté haïtienne, localisée dans le nord de l'île, bien intégrée dans l'économie agricole, constitue un appel à la venue de clandestins. Les candidats à l'immigration, recrutés en Haïti, passent en général, soit par l'aéroport de Juliana à Saint-Martin soit par la Dominique où ils ne sont pas soumis au visa, soit par le Venezuela avec l'utilisation de faux documents vénézuéliens.

On constate une forte augmentation du nombre d'irréguliers interpellés et de reconduits en 2005 : 46 en 2003, 62 en 2004 et 164 en 2005 soit une augmentation de 165 % en 2005. La tendance de 2006 est à la baisse : 24 Haïtiens ont été éloignés au cours du premier semestre.

2.2.2 - L'immigration à la Réunion

La Réunion était relativement à l'abri des grands flux migratoires de par sa situation géographique. Toutefois, la libéralisation des transports aériens a contribué à ouvrir l'île sur son environnement régional immédiat (Madagascar, les Comores et Maurice) dont le niveau de vie est nettement inférieur. Le problème de l'immigration irrégulière se pose désormais à La Réunion, mais avec une ampleur moindre que dans les autres départements d'outre-mer, dans la mesure où les éloignements ne portent que sur quelques dizaines d'étrangers en situation irrégulière, de nationalité mauricienne, comorienne et malgache.

Au 31 décembre 2005, 6 731 étrangers majeurs résidaient régulièrement à la Réunion, pour une population de 775 000 (bilan démographique de l'INSEE révisé au 1^{er} janvier 2005).

En 2005, 855 titres de séjour ont été délivrés, dont 748 cartes de séjour temporaire et 95 cartes de résidents, essentiellement à des Malgaches (386), des Mauriciens (195) et des Comoriens (71).

Les ressortissants mauriciens bénéficient à titre familial à La Réunion d'un statut dérogatoire leur permettant d'effectuer jusqu'à 6 séjours de 15 jours par an. En l'absence de visa à l'entrée à la Réunion, les services de la PAF leur délivrent, à titre gratuit, des visas d'entrée valables 15 jours ; c'est ainsi qu'au cours des 6 premiers mois de 2006, 3 847 visas à validité territoriale limitée ont été délivrés à la frontière au profit de Mauriciens, par la police aux frontières.

La demande d'asile

Elle est très faible.

Tableau n° VII-14 – La demande d'asile

La Réunion	2001	2002	2003	2004	2005	1 ^{er} semestre 2006
1^{ères} demandes	4	4	2	2	2	5
dont Malgaches	0	2	1	0	2	1
Décisions	non disponible				2	2
Accords					1	1
Rejets					1	1

Source : OFPRA

La protection contre l'immigration irrégulière

Comme en Guyane et en Guadeloupe, le nombre des éloignements s'annonce en forte progression.

Tableau n° VII-15 - Principaux indicateurs de la protection contre l'immigration irrégulière

Réunion	2001	2002	2003	2004	2005	Evolution 2005/2004	Evolution 2005/2001	1 ^{er} semestre 2006
Non admissions	98	103	144	282	200	- 29,1%	+ 104,1 %	81
Eloignements	21	22	22	42	56	+ 33,3 %	+ 166,7 %	36

Source : OFPRA

2.3 - L'immigration à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna (1)

2.3.1 - L'immigration à Saint-Pierre-et-Miquelon

Aucune pression migratoire ne s'exerce actuellement sur Saint-Pierre-et-Miquelon.

En 2005, pour une population totale de 6 316 habitants répartis sur deux communes (5 618 à Saint-Pierre et 698 à Miquelon), 7 étrangers ont bénéficié d'une carte de séjour temporaire (2 *salarie* ou *travailleur temporaire* et 5 *vie privée et familiale*) et un étranger a bénéficié d'une carte de résident.

Aucune mesure d'éloignement n'a été prononcée ni aucune demande d'asile déposée en 2005, ni au cours du premier semestre 2006.

2.3.2 - L'immigration en Nouvelle-Calédonie

Sur une population de 230 789 habitants (recensement INSEE de 2004), la Nouvelle-Calédonie compterait 3 600 étrangers en situation régulière.

La loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 confie à l'Etat le droit de l'entrée et du séjour des étrangers en Nouvelle-Calédonie et à la Nouvelle-Calédonie la compétence en matière de droit du travail, et notamment en matière d'accès au travail des étrangers. En conséquence, les cartes de séjour comportant une autorisation de travail sont accordées après consultation du gouvernement calédonien, compte tenu de sa compétence exclusive.

Les nationalités les plus représentées sont la vanuatane, l'indonésienne, la vietnamienne et la chinoise. Les 10 mesures d'éloignement prononcées en 2005 (3 au cours des 6 premiers mois de 2006) concernent principalement des ressortissants vanuatans qui se sont maintenus au-delà de la validité de leur visa de court séjour. 1 étranger a été non admis.

En ce qui concerne l'asile, aucune demande n'a été enregistrée depuis 1997, année où 110 "boat people" chinois avaient entrepris cette démarche.

(1) Les éléments statistiques cités dans cette partie émanent des services locaux de l'Etat pour la délivrance de titres de séjour et les indications sur la population en situation irrégulière et de la DCPAF pour les renvois d'étrangers en situation irrégulière.

2.3.3 - L'immigration en Polynésie française

La Polynésie française, de par son isolement, attire peu de candidats à l'immigration.

Sur une population de 245 405 habitants (recensement INSEE de 2002), 2 279 étrangers en situation régulière y séjournent.

La loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 confie à l'Etat le droit de l'entrée et du séjour des étrangers en Polynésie française et à la Polynésie française la compétence en matière de droit du travail, et notamment en matière d'accès au travail des étrangers. En conséquence, les cartes de séjour comportant une autorisation de travail sont accordées après consultation du gouvernement polynésien, compte tenu de sa compétence exclusive.

En 2005, 1 999 cartes de séjour temporaire, dont 1 495 comportant la mention visiteur, 123 cartes de résident et 157 cartes communauté européenne ont été délivrées

Les 5 nationalités les plus représentées sont : philippine, chinoise, américaine, britannique et japonaise. L'immigration principale est le fait de la population des Philippines pour des raisons essentiellement économiques et de la Chine (respectivement 502 et 311 titulaires d'une carte de séjour en 2005).

En ce qui concerne l'asile, aucune demande n'a été enregistrée en Polynésie française ni en 2005, ni durant les six premiers mois de 2006. 13 mesures d'éloignement ont été exécutées en 2005 et 12 au cours du premier semestre 2006.

2.3.4 - L'immigration dans les îles Wallis et Futuna

Les îles Wallis et Futuna comptent 14 166 habitants (recensement INSEE de 1996).

L'immigration constatée dans cette collectivité est en hausse en 2005 où 19 titres de séjour ont été délivrés dont 14 cartes de séjour temporaire (14 *vie privée et familiale*, 4 *visiteur* et 1 *salarie*) et 5 cartes de résident, alors qu'en 2004, une seule carte de séjour temporaire *vie privée et familiale* avait été délivrée à un ressortissant péruvien. Les nationalités les plus représentées sont : vanuatane, tongienne, samoane, fidjienne et brésilienne.

Aucune mesure d'éloignement n'a été prononcée ni aucune demande d'asile déposée en 2005, ni au premier semestre 2006.

TROISIEME RAPPORT AU PARLEMENT

Liste des contributeurs

Observatoire des statistiques de l'immigration et de l'intégration (OSII)
Délégation interministérielle de lutte contre le travail illégal (DILTI)

Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire (DLPAJ/DCPAF)
Office central de répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST)

Ministère de la défense (DGGN)
Office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI)

Ministère des affaires étrangères (DFAE)
Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)

Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement (DPM)
Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM)

Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD)

Ministère de la justice (DACG)

Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)

Ministère de l'outre-mer (DAPAF)

Publication au JORF du 27 mai 2005

Décret n°2005-544 du 26 mai 2005

Décret instituant un comité interministériel de contrôle de l'immigration.

NOR:INTX0500125D

version consolidée au 27 mai 2005 - version JO initiale

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre et du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales,

Vu la Constitution, notamment son article 37 ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Le conseil des ministres entendu,

Article 1

Il est créé un comité interministériel de contrôle de l'immigration.

Ce comité est présidé par le Premier ministre ou, par délégation, par le ministre de l'intérieur.

Il comprend le ministre de l'intérieur, le ministre chargé des affaires sociales, le ministre de la défense, le garde des sceaux, ministre de la justice, le ministre des affaires étrangères, le ministre de l'éducation nationale, le ministre chargé de l'économie et des finances et le ministre chargé de l'outre-mer.

Le Premier ministre peut inviter d'autres membres du Gouvernement à participer aux travaux du comité.

Le comité fixe les orientations de la politique gouvernementale en matière de contrôle des flux migratoires.

Il adopte chaque année le rapport au Parlement sur les orientations de la politique gouvernementale en matière d'immigration, mentionné à l'article L. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Article 2

Un secrétaire général, nommé par décret en conseil des ministres et placé auprès du ministre de l'intérieur, assure le secrétariat du comité interministériel de contrôle de l'immigration.

Il prépare les travaux et délibérations du comité, auquel il assiste.

Il prépare le rapport au Parlement mentionné à l'article 1er.

Il veille à la cohérence de la mise en oeuvre des orientations définies par le comité avec celles qui sont arrêtées en matière d'intégration.

Article 3

Le secrétaire général préside un comité des directeurs chargés de la mise en oeuvre de la politique gouvernementale en matière de contrôle des flux migratoires, d'immigration et d'asile.

Ce comité, chargé d'assurer la coordination de l'application des décisions du comité interministériel, comprend :

- le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur ou son représentant ;
- le directeur central de la police aux frontières au ministère de l'intérieur ou son représentant ;
- le directeur central de la sécurité publique au ministère de l'intérieur ou son représentant ;
- le directeur général de la gendarmerie nationale ou son représentant ;
- le directeur de la population et des migrations ou son représentant ;
- le directeur de la direction générale de l'action sociale au ministère chargé des affaires sociales ou son représentant ;
- le directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France au ministère des affaires étrangères ou son représentant ;
- le directeur général des douanes et droits indirects ou son représentant ;
- le directeur du budget ou son représentant ;
- le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques ou son représentant ;
- le directeur de l'enseignement supérieur ou son représentant ;
- le directeur des affaires politiques, administratives et financières au ministère de l'outre-mer ou son représentant ;
- le directeur des affaires civiles et du sceau ou son représentant ;
- le directeur des affaires criminelles et des grâces ou son représentant ;
- le secrétaire général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne ou son représentant ;
- le directeur général de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations ou son représentant ;
- le directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ou son représentant, sans préjudice des dispositions du statut régissant cet organisme.

Le secrétaire général peut inviter à participer aux travaux du comité les directeurs d'administration centrale ou les dirigeants d'organismes publics intéressés qui ne sont pas mentionnés aux alinéas précédents.

Le comité des directeurs peut se réunir, à l'initiative du secrétaire général, en formation restreinte aux seuls membres concernés par les questions portées à l'ordre du jour.

Il arrête chaque année son programme de travail.

Article 4

Un comité d'experts est chargé d'éclairer par ses avis les travaux du comité interministériel de contrôle de l'immigration.

Il comprend douze membres nommés par arrêté du Premier ministre après avis du ministre de l'intérieur, du ministre des affaires étrangères et du ministre chargé des affaires sociales, et le président du Haut Conseil à l'intégration ou son représentant. Son président est désigné parmi ses membres par arrêté du Premier ministre.

Le comité d'experts se réunit à l'invitation de son président.

Le secrétaire général du comité interministériel de contrôle de l'immigration assiste le comité d'experts dans ses travaux.

Article 5. - Le Premier ministre, le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, le ministre de la défense, le garde des sceaux, ministre de la justice, le ministre des affaires étrangères, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de l'outre-mer et le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, porte-parole du Gouvernement, sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Par le Président de la République :

Jacques Chirac

Le Premier ministre,

Jean-Pierre Raffarin

Le ministre de l'intérieur,
de la sécurité intérieure
et des libertés locales,

Dominique de Villepin

Le ministre de l'éducation nationale,
de l'enseignement supérieur
et de la recherche,

François Fillon

Le ministre de l'emploi, du travail
et de la cohésion sociale,

Jean-Louis Borloo

La ministre de la défense,

Michèle Alliot-Marie

Le garde des sceaux, ministre de la justice,

Dominique Perben

Le ministre des affaires étrangères,

Michel Barnier

Le ministre de l'économie,
des finances et de l'industrie,

Thierry Breton

La ministre de l'outre-mer,

Brigitte Girardin

Le ministre délégué au budget
et à la réforme budgétaire,
porte-parole du Gouvernement,

Jean-François Copé

J.O n° 134 du 10 juin 2005
texte n° 19

Décrets, arrêtés, circulaires
Mesures nominatives
Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

Décret du 9 juin 2005 portant nomination du secrétaire général du comité interministériel de contrôle de l'immigration

NOR: INTA0510041D

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre et du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire,

Vu l'article 13 de la Constitution ;

Vu la loi n 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires ;

Vu la loi n 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ;

Vu le décret n 85-779 du 24 juillet 1985 portant application de l'article 25 de la loi n 84-16 du 11 janvier 1984 fixant les emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du Gouvernement ;

Vu le décret n 2005-544 du 26 mai 2005 instituant un comité interministériel de contrôle de l'immigration et plaçant son secrétaire général auprès du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales ;

Le conseil des ministres entendu,

Décrète :

Article 1

M. Patrick Stefanini, conseiller d'Etat, est nommé secrétaire général du comité interministériel de contrôle de l'immigration.

Article 2

Le Premier ministre et le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 9 juin 2005.

Jacques Chirac

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,

Dominique de Villepin

Le ministre d'Etat,
ministre de l'intérieur
et de l'aménagement du territoire,

Nicolas Sarkozy

SECRETARIAT GENERAL DU COMITE INTERMINISTERIEL DE CONTROLE DE L'IMMIGRATION

Secrétaire général

Patrick Stefanini..... 01 40 07 23 43
Conseiller d'Etat

Conseillers

Conseiller aux affaires intérieures

(immigration régulière : admission au séjour, relations avec
les bureaux des étrangers des préfectures, immigration familiale)

François Darcy..... 01 40 07 67 61
Administrateur civil h. c.

Conseiller aux affaires intérieures

(immigration irrégulière : relations avec les services de police, de gendarmerie
et des douanes, travail illégal, aspects opérationnels des interpellations, éloignement
et rétention administrative)

Eric Darras..... 01 40 07 67 62
Colonel de gendarmerie

Conseiller diplomatique

(visas biométriques, visas de court et de long séjours, laissez-passer consulaires,
relations avec les ambassades et postes consulaires)

Hubert de la Fortelle..... 01 40 07 67 38
Ministre plénipotentiaire h.c.
Ancien ambassadeur

Conseiller à l'emploi et aux affaires sociales

(hébergement des demandeurs d'asile, prestations sociales, autorisations de travail,
travail illégal, aide au retour, acquisition de la nationalité française)

Saïd Issack..... 01 40 07 62 05
Administrateur civil

Conseiller à la gestion de la politique de l'immigration

(immigration économique et gestion de la politique de l'immigration :
rapport au Parlement, prévisions pluriannuelles, tableaux de bord)

Patrick Midy..... 01 40 07 64 44
Administrateur h.c. de l'Insee

Chef de cabinet

Budget, relations institutionnelles, gestion administrative, affaires courantes

Charlotte Orgebin..... 01 40 07 24 96
..... 06 23 09 71 14

Adresse postale : Ministère de l'intérieur – Place Beauvau – 75800 Paris cedex 08

Mail : sg.cici@interieur.gouv.fr

Adresses mail personnelles : prenom.nom@interieur.gouv.fr

Télécopie : 01 49 27 49 20

Observations

Observations de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides relatives au rapport au Parlement sur les orientations de la politique de l'immigration

Ré. : Observations rédigées en application de l'article L. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

La baisse de la demande d'asile observée dès l'entrée en vigueur de la Loi du 10 décembre 2003 s'est accentuée en 2005 puis en 2006. Cette évolution concerne essentiellement les premières demandes (-40% en 2006), les demandes de réexamen étant en augmentation dans les années 2004 et 2005. Toutefois, il faut noter une diminution du nombre de réexamens à compter du second semestre 2006.

Dans un premier temps, les effets de la réforme ont porté sur la réduction du délai de traitement de la demande d'asile (en 2003, le délai moyen était de 258 jours, en 2005-108 jours), la forte augmentation du taux de convocation (68 % en 2003-83 % en 2005) et la multiplication des procédures prioritaires (+30 % en 2005). A partir de 2006, les objectifs de l'OFPRA se sont concentrés sur deux points :

1. La résorption des stocks

En 2006, la poursuite de la baisse de la demande a permis à l'Office de résorber de façon significative le nombre de dossiers en instance qui passe de 11 800 au 1^{er} janvier 2006 à 8 300 au 1^{er} décembre. Un effort particulier a été fait au cours de 2006 sur les dossiers de plus d'un an qui ne constituent plus actuellement que 3 % du stock. Au regard de la capacité décision mensuelle de l'Office (évaluée sur les 12 derniers mois d'activité qui est de 3 400 décisions, il faudrait à l'Office, sur cette base, un délai théorique de traitement de 2,5 mois pour résorber ce stock, en faisant abstraction du flux.

Quant au délai moyen de traitement de la demande (calculé uniquement sur premières demandes) tel qu'il est retenu comme critère au titre de la LOLF, il mesure le nombre de jours écoulés entre la date de dépôt de la demande et la date de décision. Dès lors, plus les décisions sont prises sur des dossiers anciens, plus ce délai s'allongera. Ainsi, compte tenu de l'activité de l'OFPRA en 2006 et de son effort pour la résorption des stocks le délai moyen de traitement est passé de 108 jours en 2005 à 142 jours pour les dix premiers mois de 2006.

Par ailleurs, l'ensemble des indicateurs de l'activité de l'Office est affecté par la part de plus en plus importante des réexamens au sein de la demande globale. La part des décisions portant sur les demandes de réexamen est de 23 % en 2006 (près du quart). A titre d'exemple, si l'on devait inclure les décisions de réexamen dans le calcul du délai moyen de traitement, celui-ci, pour l'année 2006, passerait de 142 jours à 111 jours. Cette différence entre les deux délais démontre que le délai LOLF n'est qu'un indicateur et qu'il ne peut à lui seul rendre compte de l'activité de l'établissement.

2. Le développement de la politique de qualité

L'Office, confronté à la nécessité de conjuguer les impératifs de performance administrative et les exigences de droit d'asile, a formalisé ces dernières années une politique de qualité. La baisse actuelle de la demande constitue une opportunité pour conforter les instruments de cette politique, en prenant notamment en compte un certain nombre de propositions formulées par le sénateur Gouteyron dans son rapport sur l'OFPRA. Cette politique répond aux objectifs suivants :

- développer et diversifier les offres de formation à destination des agents instructeurs (doublement des crédits de formation en 2006 et 2007).
- renforcer les liens avec le MAE, ministère de tutelle, en vue d'accroître l'information sur les pays d'origine des demandeurs d'asile, en organisant également de façon plus régulière des missions dans les pays d'origine.
- Accroître l'activité du service juridique et par là tant la défense des positions de l'administration devant la CRR et le suivi des décisions de celle-ci, afin de mieux assurer le fondement juridique des décisions de l'Office
- Développer la coopération européenne avec nos principaux partenaires et participer aux différents programmes européens sur l'asile au sein desquels l'Office était insuffisamment présent jusqu'à présent.
- Mettre le service de documentation en mesure de pouvoir répondre à l'augmentation des demandes d'information faites par les divisions géographiques et de participer aux échanges d'informations sur les pays d'origine avec nos partenaires européens, notamment dans le cadre des réunions du groupe Eurasil.
- Définir une charte de déontologie/qualité appelant l'exigence de qualité des décisions et la nécessité d'aboutir à une décision juste.

Jean-Loup Kuhn-Delforge
Directeur général

PREMIER MINISTRE

HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION

LA PRESIDENTE

PARIS, le jeudi 21 décembre 2006

Monsieur le Secrétaire Général,

Vous m'avez saisie, conformément aux dispositions du dernier alinéa de l'article L.111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, du troisième rapport au Parlement sur les orientations pluriannuelles de la politique gouvernementale en matière d'immigration et je vous en remercie.

Je vous sais gré tout d'abord, de l' étroite collaboration entre le Comité interministériel de contrôle de l'immigration et l'observatoire statistique de notre Haut Conseil qui a permis, comme le souligne le rapport, d'assurer la parfaite cohérence des données statistiques.

S'agissant plus particulièrement de la préface et de la synthèse du rapport, permettez moi, cependant, de regretter un certain déséquilibre dans la présentation des politiques d'immigration et d'intégration du Gouvernement, au détriment de cette dernière. Cet équilibre, voulu par le Président de la République dès octobre 2002, s'est pourtant traduit dans la loi et les faits, avec, à titre d'exemples, la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale qui a créé le contrat d'accueil et d'intégration, la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, qui a profondément refondu les instruments de la politique de la ville, ou encore, plus particulièrement, les lois du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics, et du 30 décembre 2004, portant création d'une Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité et certaines mesures concernant les jeunes filles et femmes étrangères de la loi du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple. Chaque texte aurait mérité un développement montrant la grande diversité des actions engagées afin d'assurer le lien social. J'observe, en outre, que nombre de ces dispositifs législatifs ont trouvé leur origine dans des avis rendus ces dernières années par le Haut Conseil à l'intégration.

Monsieur Patrick STEFANINI
Secrétaire général du Comité interministériel
de contrôle de l'immigration
1 bis, place des Saussaies
75008 Paris

Plus précisément, sur le plan statistique, le rapport au Parlement appelle les deux observations qui suivent ;

Pour ce qui concerne les étudiants étrangers, la baisse des entrées constatée en 2005 est en opposition avec la progression du nombre d'étudiants étrangers dans l'enseignement supérieur. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette situation, notamment parce qu'ils peuvent entrer en France sous couvert d'un visa leur permettant de rester en France de trois à six mois, auquel cas ils ne passent pas de visite médicale, ou encore, recevant un titre de séjour étudiant, ils ne se présentent pas à la visite médicale de l'Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations (ANAEM).

S'agissant de l'introduction des travailleurs, qu'ils bénéficient d'une autorisation provisoire de travail ou permanente, les chiffres sont à considérer avec précaution car ils dépendent d'une procédure informatique qui fait de la régularisation un moyen d'accélérer le traitement des dossiers et d'éviter, ainsi, le recours aux procédures d'introduction plus longues. Le plus souvent, des autorisations de travail devraient être examinées dans leur globalité

En outre, bien qu'il ne s'agisse pas, à proprement parler, de politique d'intégration, je souhaite indiquer que si l'augmentation de 4000 places de centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), entre début 2004 et fin 2006, est indiquée, il eut aussi été utile de mentionner les efforts faits pendant la durée de la législature puisque le nombre de places de CADA est passé de 5282 début 2002, à 19 470 fin 2006.

S'agissant du chapitre IV du rapport relatif à l'intégration, si la politique d'accueil et de première intégration des nouveaux immigrés dans notre pays est particulièrement bien développée, il me paraît néanmoins nécessaire d'apporter les compléments suivants, afin de consolider le dispositif. Ainsi, paraît-il nécessaire de stabiliser les opérateurs de formations civique et linguistique, principalement associatifs, qui devraient bénéficier de marchés pluriannuels et non plus annuels, tenant compte de leur longue expérience dans ce domaine. C'est d'ailleurs la condition pour que les mesures de suivi du contrat d'accueil et d'intégration soient pleinement efficaces. Par ailleurs, les compétences du service social de l'ANAEM, ne doivent pas être réservées aux seules personnes socialement fragilisées (6 % des primo - arrivants). Il est opportun d'adresser au service social les personnes présentant des « risques » en matière d'intégration au regard de leurs méconnaissances de la société française ou de leur environnement familial et communautaire. Aussi, est-il nécessaire d'une part, que la totalité des organismes de formations puissent signaler les situations sociales difficiles, ce qui n'est pas le cas, de fait, aujourd'hui, et d'autre part, de créer des relations durables avec les travailleurs sociaux des Conseils généraux et des municipalités, et les associations qui proposent des activités d'insertion sociale et culturelle, des cours de langues ou des ateliers périscolaires. Il est, en effet, incontournable qu'un lien étroit soit tissé avec les acteurs du droit commun puisque le contrat d'accueil et d'intégration a vocation à se terminer, au plus tard, deux ans après sa signature.

Pour ce qui concerne le volet « Encourager la promotion sociale et professionnelle individuelle » de la politique d'intégration tel qu'il avait été défini par le Comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003, il me paraît nécessaire de mentionner, dans l'enseignement, les parcours de réussite éducative, comme les recrutements en classe préparatoire de jeunes ayant la mention « très bien » au bac, notamment venus des quartiers difficiles, ou encore des dispositifs dits de « Conventions ZEP » mis en place par de nombreuses grandes écoles comme Sciences Po Paris et l'ESSEC. Ces différentes mesures devraient être à l'avenir harmonisées et développées. S'agissant de l'insertion professionnelle, il conviendrait seulement d'ajouter, qu'au-delà des chartes de la diversité des conventions collectives ont été désignées par certaines entreprises comme Peugeot PSA (accord sur la diversité et la cohésion sociale dans l'entreprise du 8 septembre 2004) et, bien entendu, l'accord national interprofessionnel relatif à la diversité dans l'entreprise du 12 octobre 2006. Enfin, comme pour le rapport annuel d'activité de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité de juin 2006, il convient de mentionner le rapport d'octobre 2006 du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) intitulé « La représentation de la diversité des origines et des cultures à la télévision et à la radio »

Enfin, dans ce chapitre consacré à la politique d'intégration, je suis désolé que ne soit pas mentionné à part entière, le rôle qui est celui du Haut Conseil à l'intégration, même si, de ci, de là il y est fait mention.

Est en effet oublié et croyez bien que je le regrette, le rôle d'animateur du débat public et d'ouverture de problématique pionnière, qui a été celui de notre Haut Conseil, et notamment :

- dans la mise en place de la diversité dans l'audiovisuel, puisque nous avons organisé le premier colloque national sur les écrans peints ;

- dans l'établissement de la diversité dans la représentation politique, puisque nous avons organisé avec Sciences Po le premier colloque sur ce sujet ;

- les opérations de co-développement avec le Maroc, et bientôt avec l'Algérie, en ce qui concerne la situation des femmes, des vieux travailleurs migrants et le dialogue des cultures.

Plus fondamentalement, il n'est pas une grande loi dans ce domaine, votée depuis 2002, qu'il s'agisse de la mise en place du contrat d'accueil et d'intégration, de la mise en place de l'apprentissage junior, de ce qui concerne la diversité culturelle et le rôle du CSA, des droits civils des femmes issues de l'immigration et de la lutte contre les violences faites aux femmes, de la situation des vieux travailleurs migrants, qui ne trouve son origine dans des avis rendus par le Haut Conseil à l'intégration.

Plus fondamentalement, et cela me paraît devoir être souligné la problématique du Haut Conseil à l'intégration qui a recommandé une action beaucoup plus énergique pour accélérer les parcours d'intégration dans le respect des principes de la République, problématique qui maintenant est reprise par tous les responsables nationaux, me paraît devoir être mise en avant.

Telles sont les quelques observations et précisions que notre Haut Conseil a souhaité vous apporter.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Secrétaire Général, l'expression de toute ma considération.

Blandine KRIEDEL

**Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers
et des Migrations (Anaem)**

Le 1^{er} décembre 2006, vous m'avez fait parvenir le troisième rapport au Parlement sur les orientations pluriannuelles de la politique gouvernementale en matière d'immigration mentionnée à l'article L 11140 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Ce rapport n'appelle aucune observation de ma part.

Jean GODFROID

Observations de la Commission Nationale de Contrôle des Centres et locaux de Rétention Administrative et des Zones d'Attente (CRAZA)

La commission, dont l'existence est récente, ne peut, en l'état de ses investigations et de ses réflexions, que formuler des observations fragmentaires qui n'engagent pas les conclusions qu'elle pourra ultérieurement tirer de la poursuite de ses travaux et qui ne constituent que l'expression provisoire de ses impressions sur les points abordés relatifs aux centres de rétention administrative et aux zones d'attente. Elle relève que n'a pas été abordé dans ce rapport la problématique des locaux de rétention.

L'un des objectifs assignés à la CRAZA par le décret du 30 mai 2005 est de veiller au respect des normes relatives à l'hygiène, la salubrité, la sécurité et l'aménagement des lieux de rétention et des zones d'attente.

Installée le 22 mars 2006, cette Commission a, en l'espace de 7 mois utiles, effectué la visite du CRA de Paris-dépôt (hommes), du CRA de Paris-dépôt-(femmes), du CRA de Paris-Vincennes, du LRA de Nanterre, du CRA de Palaiseau, du CRA de Calais-Coquelles, du CRA du Mesnil-Amelot, du CRA de Lyon Saint-Exupéry, de la ZAPI III de Roissy Charles de Gaulle et de la zone d'attente de Lyon Saint-Exupéry.

C'est au vu de ces constatations, opérées exclusivement dans des établissements métropolitains, que la Commission s'autorise, en application de l'article L111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (COSEDA), à présenter des observations sur le rapport adressé au titre de l'année 2006, au Parlement par le Comité interministériel du contrôle de l'immigration.

I Sur la capacité d'accueil des établissements

A) L'examen du nombre des placements en zones d'attente en 2006 et la durée du séjour des étrangers qui y ont été hébergés, permet de considérer, comme il est indiqué pages 115 et 116, que la capacité d'accueil des zones d'attente est actuellement suffisante en raison de la sensible diminution de ces mesures de placement par rapport aux années précédentes.

Le maintien de cette capacité d'accueil s'avère néanmoins nécessaire pour faire face à tout flux d'entrées irrégulières plus évanescent susceptible de se produire en certaines périodes de l'année ou à la suite d'événements internationaux.

Il convient de souligner qu'aucun mineur isolé de moins de 13 ans n'est hébergé dans la ZAPI de Roissy, cet hébergement, lorsqu'il s'avère nécessaire, se trouvant réalisé dans des hôtels banalisés de la zone aéroportuaire avec l'assistance du personnel des compagnies aériennes.

B) Tous les centres de rétention visités fonctionnent à "flux tendu" avec des taux d'occupation proches de leur capacité maximale, nonobstant la sensible augmentation de la capacité d'accueil nationale qui atteindra, en fin d'année 2006, l'objectif fixé par le plan triennal d'extension de cette capacité – soit 1920 places en principe –.

La mise en service des deux nouveaux CRA de Toulouse-Cornebarrieu et de Marseille-Le Canet, et la réalisation de la 2^{ème} phase d'extension du 2^{ème} CRA de Vincennes, après une première phase achevée en juillet 2006 ont, fort opportunément, permis la fermeture des centres de Paris dépôt hommes et de Marseille-Arenc dont les conditions d'hébergement faisaient l'objet de critiques unanimes et n'étaient plus tolérables en ce qu'elles portaient atteinte à la dignité des personnes qui y étaient placées.

La poursuite du programme de création de nouveaux établissements nous paraît ne pas devoir être relâchée.

Une attention particulière doit être apportée à la fixation de la capacité d'accueil de chacun de ces nouveaux centres, la trop grande importance de leur effectif étant susceptible d'avoir des répercussions sur le climat et l'ambiance de ces établissements, notamment en ce qui concerne des manifestations de violence.

Il convient aussi de noter la rapide dégradation matérielle dont sont l'objet les lieux de rétention et les frais d'entretien constant qui en résultent.

II Sur les conditions d'hébergement

Les normes minimales d'équipement prescrites sont celles prévues par le décret du 30 mai 2005. Elles sont sensiblement plus exigeantes que les normes antérieures remontant au décret du 19 mars 2001.

Les nouveaux centres répondent aux nouvelles normes qui sont également mises en œuvre progressivement pour les CRA plus anciens, ainsi que le souligne le rapport (page 137).

Cette mise aux normes actuelles ne nous paraît pas atteinte dans tous les centres que nous avons visités, à Coquelles et à Lyon par exemple, sur le plan des équipements d'hygiène sanitaire et sur le nombre d'occupants par chambre.

De même, dans les centres prévus pour héberger des familles, l'effort d'équipement doit être amplifié pour mettre à leur disposition des locaux moins sommaires que ceux actuellement existant.

En dépit de louables efforts et d'heureuses initiatives locales, les CRA ne parviennent pas à proposer aux retenus, hommes et femmes, des activités plus variées ou plus appropriées que celles, assez restreintes, actuellement offertes.

L'amélioration des conditions générales de vie dans les CRA et les zones d'attente ne doit pas être sacrifiée aux légitimes préoccupations de sécurité aucune de ces deux optiques n'étant exclusive de l'autre.

III Sur l'exécution des mesures d'éloignement

La Commission partage le constat du Comité interministériel sur l'inexécution d'un certain nombre de mesures d'éloignement et fait la même analyse des causes de cette inexécution.

Elle suggère qu'il serait souhaitable de renforcer les personnels administratifs affectés aux démarches nécessaires à la mise en œuvre des mesures d'éloignement, de renforcer les moyens mis à leur disposition, d'améliorer la coordination de tous les services d'Etat et d'établir des relations plus étroites avec les autorités consulaires des pays concernés pour obtenir, dans les délais de la durée légale de rétention, les documents nécessaires au retour des étrangers en situation irrégulière.

Elle déplore que des étrangers, dont le départ n'a pu être réalisé retrouvent, à l'issue de la mesure de rétention, le même état d'irrégularité qui était le leur au moment de leur interpellation.

IV Sur le respect des droits des retenus et des étrangers en attente

Cette problématique ne rentre pas à proprement parler dans le champ de réflexion du Comité interministériel, mais la

Commission profite de l'occasion qui lui est offerte de faire partager aux lecteurs du 3^{ème} rapport son souci de voir respecter, dans tous les centres hébergeant des étrangers en situation irrégulière faisant l'objet d'une mesure administrative, les droits qui leur sont reconnus par la législation en vigueur.

L'information de retenus et des personnes en attente sur l'existence de leurs droits satisfait aux exigences légales.

Il appartient de faire en sorte que leur exercice ne subisse aucune restriction.

La présence dans les CRA et les zones d'attente d'associations humanitaires (Croix Rouge, Anafe, CIMADE) tout comme celle des personnels de l'ANAEM, est essentielle. Elle mériterait d'être accrue et l'action de ces organismes gagnerait à être davantage facilitée.

De même doit-il être veillé à améliorer l'application de certaines dispositions (bénéfice du jour franc), le fonctionnement de certaines institutions (administrateurs ad hoc pour les mineurs en zones d'attente, fonctionnement de l'interprétariat et prise en charge de son coût) ces indications n'étant pas limitatives.

Bernard Chemin
Président