

RAPPORT AU PARLEMENT

LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE L'IMMIGRATION

QUATRIÈME 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 : 978-2-11-006949-8

DF : 5HC09630

www.ladocumentationfrancaise.fr

Paris, 2007

SOMMAIRE

Préface	3
Synthèse	11
CHAPITRE I	
La politique de délivrance des visas	21
Présentation générale	
1 - Introduction	24
2 - Évolution de la demande et de la délivrance de visas en 2006 et au premier semestre 2007	25
2.1 - En 2006	
2.1.1 - Les visas Schengen (court séjour)	
2.1.2 - Les visas nationaux	
2.2 - Au premier semestre 2007	
2.2.1 - La demande algérienne	
2.2.2 - Les visas délivrés aux étudiants	
2.2.3 - Les autres visas nationaux	
3 - Moyens et procédures	31
3.1 - Moyens budgétaires et humains	
3.1.1 - Les personnels chargés de l'activité visas	
3.1.2 - La commission de recours contre les décisions de refus de visa	
3.2 - Adaptation des outils et des procédures	
3.2.1 - Les visas Schengen	
3.2.2 - Les visas nationaux	
3.2.3 - Le renforcement des contrôles (contrôles des sorties du territoire français, lutte contre la fraude documentaire...)	
3.2.4 - La mise en œuvre de bonnes pratiques	
3.2.5 - Les délais de traitement de la demande de visa	
3.2.6 - Les perspectives communautaires	
4 - Coûts	36
CHAPITRE II	
L'asile	39
Présentation générale	
1 - Activité de l'OFPPRA et de la CRR.....	45
1.1 - Évolution de la demande d'asile	
1.2 - La mise en œuvre des réformes récentes	
Les réexamens	
Les procédures prioritaires	
Évolution et traitement de la demande en provenance des pays d'origine sûrs (POS)	
L'asile à la frontière	
La demande outre-mer	
1.3 - Traitement de la demande d'asile et admission au statut de réfugié	
Stocks et délais	
Les dossiers incomplets et tardifs	
Les attributions du statut de réfugié	
Les réfugiés statutaires	
2 - L'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés	52
2.1 - L'accélération du renforcement des capacités d'accueil	
2.2 - L'amélioration du pilotage du dispositif d'accueil	
2.3 - Mise en œuvre du nouveau statut juridique des CADA	
2.4 - Le remplacement de l'allocation d'insertion par l'allocation temporaire d'attente	
3 - Les perspectives de l'année 2007	58

CHAPITRE III	L'admission au séjour	61
	Avertissement méthodologique	
	Présentation générale	
1 - Les stocks de titres et autorisations de séjour.....		70
2 - La délivrance de titres de 1997 à 2006.....		71
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 et de séjour 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 - Évolution selon le motif de la délivrance		
3 - L'immigration économique.....		82
3.1 - L'immigration de travail en provenance des nouveaux États membres de l'Union européenne		
3.2 - L'objectif d'une immigration économique à 50 %		
4 - L'immigration familiale.....		88
4.1 - Les flux relatifs à l'immigration familiale		
4.2 - Synthèse sur l'immigration familiale		
4.3 - Les familles de Français		
4.4 - Les membres de famille (regroupement familial)		
4.5 - Les liens personnels et familiaux		
4.6 - Immigration familiale et lutte contre la fraude au mariage, à la nationalité et à l'état civil		
4.6.1 - La loi n° 2006-1376 du 14 novembre 2006 relative au contrôle de la validité des mariages		
4.6.2 - La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration		
CHAPITRE IV	L'intégration	99
	Présentation générale	
1 - Le contrat d'accueil et d'intégration (CAI).....		101
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.....		109
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		
2.3.1 - La mise en cohérence des acteurs et des politiques au niveau local : programmes régionaux d'intégration des populations immigrées (PRIPI) et plans départementaux d'accueil (PDA)		
2.3.2 - L'implication des collectivités territoriales : les "Assises nationales de l'intégration"		
2.4 - Le rôle en 2006 du Fonds d'action et de soutien à l'intégration et à la lutte contre les discriminations (FASILD) puis de l'ACSE		
2.4.1 - Du FASILD à l'ACSE		
2.4.2 - Le FASILD		
2.4.3 - L'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE)		
3 - Une politique au service de l'intégration : l'insertion professionnelle.....		115
3.1 - L'action pour l'insertion professionnelle des immigrés		
3.1.1 - Les stages de formation professionnelle		
3.1.2 - Les parcours d'accompagnement des jeunes de seize à vingt-cinq ans		
3.1.3 - Les emplois aidés		
3.2 - L'appui à la création d'activité par les immigrés		
3.3 - Les actions en faveur d'une plus grande diversité dans le recrutement des entreprises		
4 - La lutte contre les discriminations, facteur d'intégration.....		119
4.1 - Agir sur la société française pour assurer une véritable égalité des chances		
4.1.1 - Valoriser l'image de l'immigration et des immigrés : la mise en place de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI)		
4.1.2 - Changer le regard sur les immigrés : la sensibilisation des médias		
4.2 - La Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)		

CHAPITRE V	Les aides au retour	121
1 - L'aide au retour volontaire (ARV)		123
2 - L'aide au retour humanitaire (ARH).....		126
3 - Les programmes de réinsertion mis en œuvre spécifiquement par l'ANAEM.....		127
3.1 - Le programme "FER" (Fonds européen pour les réfugiés)		
3.2 - Les programmes d'appui à la création d'activités économiques en Roumanie et en Bosnie-Herzégovine		
CHAPITRE VI	L'immigration irrégulière	129
	Présentation générale	
1 - L'entrée irrégulière sur le territoire		133
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 simplifiées		
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 clandestine		
1.2.3 - Commentaires et perspectives		
2 - Le séjour irrégulier sur le territoire		142
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 titre aux étrangers déclarant être entrés de manière irrégulière sur le territoire		
2.1.4 - Indicateur n° 4 : nombre de placements en centre de rétention administrative (CRA)		
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'État		
2.1.7 - Commentaires		
2.2 - L'éloignement des étrangers en situation irrégulière		
2.2.1 - Typologie de l'éloignement		
2.2.2 - L'exécution des mesures d'éloignement		
2.2.3 - Les avancées et les difficultés rencontrées		
2.2.4 - Perspectives pour 2007		
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		
2.4 - La lutte contre les fraudes à l'identité et la fraude documentaire		
2.4.1 - Éléments de diagnostic		
2.4.2 - Le plan national de lutte contre la fraude documentaire		
2.4.2 - L'élaboration de plans triennaux de formation		
2.4.3 - L'élaboration de plans triennaux d'équipement		
CHAPITRE VII	L'outre-mer	169
	Présentation générale	
1 - Les dispositions applicables		172
2 - La situation migratoire.....		173
2.1 - L'immigration à Mayotte et en Guyane		
2.1.1 - L'immigration à Mayotte		
2.1.2 - L'immigration en Guyane		
2.2 - L'immigration dans les départements des Caraïbes		
2.2.1 - L'immigration en Guadeloupe		
2.2.2 - L'immigration à la Martinique		
2.3 - L'immigration dans les autres collectivités d'outre-mer		
2.3.1 - Une immigration mesurée et contrôlée à la Réunion et en Nouvelle-Calédonie		
2.3.2 - L'absence de pression migratoire en Polynésie française, à Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les îles Wallis et Futuna		

CHAPITRE VIII	Le codéveloppement	185
	Présentation générale	
1 - La typologie des actions de codéveloppement		187
1.1 - La promotion de l'activité économique		
1.2 - La mobilisation des compétences des élites de la diaspora		
1.3 - Les projets de développement local		
1.4 - L'appui aux initiatives de la jeunesse issue des migrations		
2 - Le champ géographique du codéveloppement		189
3 - Financements		189
3.1 - Les financements antérieurs à la création du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement (période 2006-2009)		
3.2 - Les financements consécutifs à la création du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement		
4 - Présentation stratégique du projet annuel de performances		190
4.1 - Récapitulation des objectifs et indicateurs de performances		
4.2 - Présentation des crédits et des dépenses fiscales		
5 - Les expériences de codéveloppement		192
5.1 - Le codéveloppement au Mali		
5.1.1 - Actions de promotion de l'activité économique		
5.1.2 - Actions de mobilisation des compétences des diasporas		
5.1.3 - Actions de cofinancement de projets de développement local		
5.1.4 - Actions dans le cadre des programmes jeunesse		
5.2 - Le codéveloppement au Maroc		
5.2.1 - Promotion de l'activité économique		
5.2.2 - Les projets de développement local		
5.3 - Le codéveloppement au Sénégal		
5.3.1 - La promotion de l'activité économique		
5.3.2 - Mobilisation des compétences de la diaspora		
5.3.3 - Développement local dans les régions d'origine		
6 - Les transferts de fonds		203
6.1 - Agir sur l'environnement des transferts		
6.2 - Diminuer le coût des transferts		
7 - Partenariat européen et codéveloppement		205
8 - Le Forum national des acteurs du codéveloppement		207
9 - Les accords de gestion concertée des flux migratoires et de codéveloppement		207

PRÉFACE

La publication du présent rapport est, avant tout, l'occasion pour moi de saluer l'important et minutieux travail accompli par le comité interministériel de contrôle de l'immigration depuis sa création en 2005, sous l'égide de son secrétaire général, Patrick Stefanini.

Après avoir recensé, synthétisé et harmonisé les différents indicateurs statistiques existant en matière d'immigration, le CICI produit chaque année une évaluation chiffrée de la situation à la fois fiable et objective. Ces précieuses données ne sont pas gardées secrètes, elles sont à la disposition de tous : du gouvernement, bien entendu, à qui elles fournissent un outil de pilotage de sa politique migratoire, mais aussi du citoyen à qui elles apportent un éclairage dépassionné sur un sujet fondamental de notre société. Mais au-delà des statistiques, l'instauration du CICI a surtout permis le développement de synergies entre les différents acteurs concernés par le contrôle des flux migratoires, l'asile et le codéveloppement. Je vois là une préfiguration du ministère inédit qui m'a été confié en mai dernier.

Pour la première fois dans l'histoire de la V^e République, un ministre est, en effet, spécifiquement chargé de conduire une politique d'immigration, d'intégration et de codéveloppement. Nicolas Sarkozy, comme ministre d'État, avait appelé de ses vœux le regroupement de directions éparpillées ; c'est comme président de la République qu'il l'a rendu possible grâce à la création d'un ministère régalien qui couvre l'ensemble du parcours d'un étranger candidat à l'immigration en France – depuis l'accueil au consulat jusqu'à l'intégration dans notre pays et l'éventuel accès à la nationalité française, ou le retour vers le pays d'origine. Il s'agit là d'un indéniable progrès pour chacun : pour les étrangers qui respectent nos valeurs et souhaitent s'intégrer à notre communauté nationale comme pour nos concitoyens qui attendaient de leurs responsables politiques qu'ils adoptent une politique nouvelle et cohérente. Grâce à la création de ce ministère et aux engagements pris devant les Français par le président de la République, il est désormais possible de mettre en œuvre une véritable politique de maîtrise des flux migratoires afin de favoriser l'intégration des immigrés légaux.

Nicolas Sarkozy, comme ministre de l'Intérieur, avait déjà amorcé une profonde rupture. Il me revient aujourd'hui de l'approfondir.

Pendant des décennies, les gouvernements successifs avaient négligé les questions de la maîtrise des flux migratoires, de l'intégration des immigrés légaux et de l'accès à la nationalité. Nicolas Sarkozy a mis fin à ce laisser-aller. Depuis 2002, sous son impulsion, le législateur a conduit de grandes réformes. La loi du 26 novembre 2003 a créé de nouveaux outils de lutte contre l'immigration clandestine. La loi du 10 décembre 2003 a commencé à réformer la procédure d'asile. La loi du 24 juillet 2006 a, quant à elle, défini les premiers instruments d'une immigration choisie et concertée.

Ce profond travail de réforme législative s'est accompagné d'une forte mobilisation de l'administration. Des résultats tangibles ont été obtenus, qui marquent une véritable rupture avec la manière dont l'immigration était gérée – ou, plus exactement, n'était plus gérée. Le nombre de visas délivrés s'est stabilisé autour de 2 000 000 par an. Parallèlement, le nombre de reconduites effectives depuis la métropole est passé de plus de 10 000 en 2002 à 24 000 fin 2006. Depuis 2002, ce sont au total plus de 100 000 étrangers en situation irrégulière qui ont été raccompagnés, à partir de la métropole, dans leur pays d'origine.

Dans le même temps, nous protégeons plus efficacement nos frontières. Ainsi, le renforcement des contrôles, dans les aéroports et les ports, a permis de refouler 35 000 migrants illégaux avant leur entrée sur le territoire national l'année dernière. En 2006, des opérations « coup de poing » ont permis de démanteler 112 réseaux et d'interpeller 3 500 passeurs ou organisateurs de filière, contre 1 400 en 2003. Au premier semestre 2007, 1 821 passeurs ont été interpellés, soit +16 % par rapport à 2006. Preuve que nos efforts s'accroissent,

le nombre d'interpellations a, quant à lui, nettement progressé pour atteindre 90 000 en 2006. Enfin, moins de 31 000 premières demandes d'asile ont été enregistrées cette année-là, soit une baisse de 38,2 % par rapport à 2005.

Cette gestion rigoureuse de la politique de l'immigration a permis d'inverser la tendance en matière de délivrance des titres de séjour. De plus de 200 000 titres accordés en 2003, nous sommes passés à 191 500 titres délivrés en 2006. La généralisation du contrat d'accueil et d'intégration en 2006 (96 000 contrats signés en 2006, 101 000 prévus en 2007) et le déploiement des implantations de l'ANAEM sur le territoire métropolitain ont marqué une inflexion forte de la politique conduite par le gouvernement depuis 2003 en matière d'accueil et d'intégration, tant citoyenne que professionnelle, des étrangers.

J'ajoute que l'aide au retour volontaire connaît des résultats encourageants. Son niveau, qui était dérisoire, a été fortement accru. Cet effort a permis en un an de doubler le nombre des bénéficiaires : 1 000 personnes en 2005, 2 000 personnes en 2006. L'objectif pour 2007 est de 2 500.

Ces bons résultats ne constituent, toutefois, qu'une première étape tant les défis qu'il nous faut relever sont nombreux.

La perspective définie par le président de la République est claire : nous devons affirmer le droit de la France à choisir qui peut s'installer, ou non, sur son territoire. Cela signifie que nous devons continuer à lutter fermement contre l'immigration clandestine, en démantelant les filières, en luttant contre le travail illégal et les marchands de sommeil. Cela veut aussi dire que nous devons réorganiser la manière dont est gérée l'immigration légale et rééquilibrer les composantes de l'immigration vers la France. Il n'est pas acceptable que notre immigration soit aujourd'hui très majoritairement « familiale » et très minoritairement « économique ». Songeons qu'en 2005 la France a délivré 92 000 cartes de séjour au titre de l'immigration familiale et 11 000 au titre de l'immigration pour motifs professionnels, soit seulement 7 % du total.

Nous souhaitons parvenir, dans les cinq ans qui viennent, à ce que l'immigration économique représente 50 % du flux total des entrées à fin d'installation durable en France. Le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile que j'ai défendu devant le Parlement à l'automne 2007 permettra de réduire cette part prépondérante de l'immigration familiale en même temps qu'il renforcera le parcours d'intégration en France des candidats au regroupement familial.

Cette transformation de notre politique migratoire doit naturellement se faire dans le cadre d'un dialogue approfondi avec les pays d'origine de l'immigration, en donnant tout son sens à la logique du codéveloppement. Le moment est venu de nouer des partenariats avec les pays les moins développés pour réguler ensemble, dans l'intérêt des deux parties, les flux migratoires. Les pays d'origine nous feront part de leurs besoins et s'engageront à nous aider à lutter contre l'immigration illégale, en échange de quoi nous accueillerons un certain nombre de leurs ressortissants et formerons leurs élites dans des domaines où celles-ci pourraient mettre ensuite leur formation au service de leur pays. C'est tout l'enjeu de la négociation, avec les pays d'origine de l'immigration, des accords de gestion concertée des flux migratoires, qui comprennent un volet relatif au codéveloppement. Plusieurs accords de cette nature ont déjà été signés, l'un en 2006 avec le Sénégal et deux autres, plus récemment, avec le Gabon et le Congo. Dans les prochains mois, j'ouvrirai des discussions avec d'autres pays comme le Mali, la République démocratique du Congo, le Cameroun, le Togo, Madagascar et Haïti. Que cela démontre-t-il ? La politique d'immigration choisie et concertée conduite par la France est approuvée par les pays d'origine. C'est bien dans cet esprit que notre pays accueillera, en 2008, la seconde conférence euro-africaine sur les migrations et le développement.

Parallèlement à l'effort de codéveloppement, nous favorisons la mobilité des compétences grâce aux nouveaux dispositifs d'accueil d'étudiants et de travailleurs étrangers qui souhaitent séjourner temporairement en France. Sans pour autant piller les cerveaux, notre pays va en favoriser la circulation. Nous le savons, une ouverture maîtrisée de notre marché du travail à des salariés étrangers peut être source

de gains de croissance et donc d'une prospérité accrue pour notre pays. Certains secteurs souffrent de pénurie de main-d'œuvre qu'une immigration économique peut combler. Il est, par conséquent, à la fois essentiel et urgent d'attirer et de former les meilleurs chez nous. J'ai engagé une concertation avec les partenaires sociaux pour nous permettre d'accueillir en France des travailleurs étrangers, munis de cartes de séjour « salarié », dans les secteurs professionnels et les zones géographiques caractérisés par une pénurie de main-d'œuvre. Grâce à la carte « compétences et talents », nous pourrions accueillir des personnes ayant un profil et un projet utiles à la France et à leur pays d'origine.

La circulation des compétences ne concerne évidemment pas seulement les actifs : elle doit se préparer en amont, par une politique volontariste d'accueil des étudiants étrangers. Il nous faut diversifier l'origine des étudiants étrangers accueillis en France, recruter davantage d'étudiants dans les disciplines scientifiques et renforcer l'accueil dans les deuxième et troisième cycles. Nous comptons assumer nos responsabilités à l'égard des pays les plus pauvres, mais nous voulons également que la France devienne un pays qui attire les meilleurs étudiants du monde entier.

La transformation de notre politique d'immigration passe nécessairement par une coopération européenne plus concrète et donc plus efficace. Nous le savons, dans un espace de libre circulation, toute décision prise par un État membre a des répercussions chez ses voisins. Au second semestre 2008, la France aura la chance de présider l'Union européenne et, ce faisant, d'afficher ses priorités. Parmi elles, l'idée d'un Pacte européen de l'immigration sera défendue tant il est essentiel de fonder la politique européenne de l'immigration sur une démarche volontaire des États et sur quelques grands principes communs. Depuis ma prise de fonction, je travaille en étroite collaboration avec le vice-président de la Commission européenne, Franco Frattini, sur ce projet. Je me suis rendu chez plusieurs de nos grands partenaires européens qui se déclarent tous favorables à cette démarche.

Dans les mois à venir, j'engagerai, enfin, une réflexion sur l'opportunité d'une modification constitutionnelle destinée à transformer la politique française de l'immigration. Cette réflexion s'inscrira, naturellement, dans le respect des engagements internationaux de la France et des principes fondamentaux de la République. Il s'agira, surtout, d'envisager la possibilité de définir des plafonds chiffrés d'immigration. La mise en place de tels plafonds aurait deux objectifs précis. Elle doit, tout d'abord, permettre une maîtrise globale de l'immigration en France, en fixant un objectif quantitatif d'entrées de migrants conforme aux capacités d'accueil de la nation. Elle est, ensuite, destinée à obtenir un équilibre entre les différentes composantes de l'immigration en France – économique ou familiale – et, de même, entre les grandes régions de provenance des flux migratoires dans notre pays.

Si la création du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement a été un acte fondateur, c'est aussi, je le sais, une page qui se tourne. Après deux ans d'existence, le secrétariat général du CICI est désormais intégré à l'administration du ministère dont j'ai la charge. C'est, pour moi, une nouvelle occasion de rendre hommage à ses travaux et à ses équipes, mais aussi de rappeler la place centrale qu'il va jouer dans un ministère qui n'a qu'une seule mission : aider les membres de notre communauté nationale à mieux vivre ensemble.

Brice Hortefeux,
ministre de l'Immigration, de l'Intégration,
de l'Identité nationale et du Codéveloppement.

SYNTHÈSE

Ce rapport a été adopté le 7 novembre 2007 par le comité interministériel de contrôle de l'immigration.

Ce comité, présidé par le Premier ministre ou, par délégation, le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement, a été créé par le décret n° 2005-544 du 26 mai 2005 (JO du 27 mai 2005).

Aux termes de l'article 1^{er} de ce décret, le comité, qui comprend, outre le Premier ministre, 9 ministres (Immigration, 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 6 reprises, les 10 juin, 27 juillet et 29 novembre 2005, les 9 février et 5 décembre 2006 et le 7 novembre 2007.

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 modifié par le décret n° 2007-1432 du 5 octobre 2007 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 2006 et aux 3 premiers trimestres de 2007 montre que ces deux années sont caractérisées par la poursuite de la diminution de certains flux migratoires au premier rang desquels l'asile et 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, après avoir progressé très sensiblement en 2006, est en diminution en 2007 en raison du nouveau statut juridique des ressortissants roumains et bulgares qui avaient représenté 26 % des éloignements de l'année 2006.

>1 - La délivrance des visas (chapitre I) est marquée en effet par une grande stabilité. Au total, le nombre de visas délivrés en 2006 par la France s'est élevé à 2 038 888 contre 2 051 334 en 2005 et 2 059 460 en 2004. Cette stabilité vaut également pour la délivrance des visas de court séjour, dont le nombre est passé de 1 896 219 en 2005 à 1 879 319 en 2006. Cette stabilité se vérifie enfin au premier semestre 2007 puisque le nombre total de visas délivrés s'est élevé à 1 001 792, en diminution de 0,2 % sur la période correspondante de 2006 (1 003 404).

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 13,22 % en 2006. Cette évolution est conforme aux orientations fixées lors du vingt-troisième 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 précédent avait 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 États-Unis), le déploiement de la biométrie dans les visas avait été étendu en 2006 à 20 postes consulaires supplémentaires (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 Égypte, Lomé au Togo, Niamey au Niger, Ouagadougou au Burkina Faso, Moroni aux Comores, Lagos au Nigeria et Agadir, Fès et Tanger au Maroc). 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. En application de cette décision, une nouvelle extension portant sur 37 postes consulaires (liste en fin de synthèse) était en cours à la date de rédaction du présent rapport, les consulats d'Alger (Algérie), Londres (Royaume-Uni) et Istanbul (Turquie) devant faire l'objet, pour des raisons techniques et juridiques, d'un traitement séparé ultérieur. Au total, ce sont 62 ambassades ou postes consulaires qui ont été mis en mesure de délivrer des visas biométriques en 2007.

Dans le même temps, la France s'est engagée dans des expériences de coopération avec les 7 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. L'objectif de cette expérience (BIODEV II) est de tester l'interopérabilité des systèmes de visa biométrique des pays concernés. Cette expérience doit s'achever en avril 2008. Un accord est survenu en juin 2007, sous présidence allemande, sur la définition du futur système européen de données informatisées en matière de visas (VIS). La France prépare le raccordement de son système national avec le système européen, avec pour objectif de le réaliser à l'automne 2008.

En application des décisions du CICI du 5 décembre 2006, un programme d'équipement des services de la police nationale, de la gendarmerie et des douanes a été élaboré pour les années 2007 et 2008. L'objectif est de doter ces services tant sur les points de passage frontière (PPF) que sur l'ensemble du territoire national de lecteurs biométriques qui leur permettent de vérifier l'authenticité des titres présentés par leurs détenteurs.

- Début octobre 2007 la DCPAF disposait, sur 34 sites métropolitains, de 390 lecteurs configurés pour lire les puces électroniques.
- Les services de la DCSP (circonscription de Marseille) et de la préfecture de police de Paris ont été dotés également d'équipements biométriques (18 appareils) afin de finaliser les méthodes de travail et les procédures.
- Les circonscriptions de sécurité publique de Lyon et de Lille seront également bénéficiaires de ces équipements respectivement en octobre et novembre 2007.
- La gendarmerie nationale a mis en place un programme d'équipement de 492 lecteurs au titre des années 2008 et 2009.
- Pour sa part, la DGDDI est concernée par le contrôle de 135 PPA. Une première tranche a été lancée en 2007 portant sur 35 sites et 45 postes. En outre, 10 sites supplémentaires sont prévus au titre de l'année 2008 concomitamment à la mise en service de lecteurs mobiles (en cours de développement) sur d'autres points de contrôle qui seront activés de façon intermittente en fonction du trafic passagers.

>2 - En 2006, la demande d'asile (chapitre II) a enregistré un reflux très important. La baisse s'est poursuivie en 2007 mais à un rythme moindre.

Au total, avec les mineurs accompagnants, le nombre de demandes reçues par l'OFPPRA s'est élevé à 39 332 en 2006 contre 59 221 en 2005, soit une diminution de 33,5 %, et 65 614 en 2004, soit une diminution de 9,7 %. Au total, la demande d'asile a diminué de 40 % en 2 ans et de 56 % en 3 ans. Cette évolution spectaculaire marque le succès des réformes engagées par le gouvernement en 2003.

La diminution de la demande d'asile a ralenti en 2007 : sur les 9 premiers mois de cette année, le nombre total, avec les mineurs accompagnants, de demandes reçues par l'OFPPRA s'est élevé à 25 687 contre 29 807 pour la même période de 2006, soit un recul de 13,8 %.

Après 7 ans d'augmentation continue de la demande d'asile, de 1997 à 2004, l'inversion de tendance amorcée en 2005 s'est poursuivie en 2006 et est donc confirmée par les premières estimations disponibles pour 2007.

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 des 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). Le taux d'occupation de ces centres par des demandeurs d'asile déboutés ou par des réfugiés a diminué de façon spectaculaire, passant de 40,7 % fin 2005 à 25,5 % fin 2006.
- 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'OFPPRA permettant de faire face à la demande d'asile des ressortissants d'Haïti. 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 8 premiers mois de 2007 est de 544 alors qu'il était de 857 pour la même période de 2006, soit un recul de 36,5 %. Au vu de ces résultats, cette antenne restera en service en 2008.
- Élargissement de la liste des pays d'origine sûrs : après la décision du conseil d'administration de l'OFPPRA le 3 mai 2006, cette liste comporte désormais 17 pays.

La France, qui était, parmi les nations industrialisées, le premier pays d'accueil des demandeurs d'asile jusqu'au troisième trimestre 2005, n'occupait plus en 2006 que la deuxième place derrière les États-Unis. Au premier semestre 2007, notre pays se situait au quatrième rang parmi les pays occidentaux derrière les États-Unis, la Suède et la Grèce et devant le Royaume-Uni, le Canada, l'Allemagne et l'Autriche.

>3 - La délivrance des titres de séjour (chapitre III) enregistre en 2006 une nouvelle diminution qui vient conforter l'inversion de tendance amorcée en 2004 et qui s'était accentuée en 2005. Au total, le nombre de titres de séjour délivrés en 2006 (pays tiers et nouveaux États membres de l'Union européenne) s'est élevé à 191 475, retrouvant ainsi le niveau qui était le sien en 2002 (191 474).

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, les chiffres des années précédentes ont été corrigés l'an dernier 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 délivrés par notre pays est passé de 201 564 en 2003 à 200 378 en 2004, 194 929 en 2005 et 191 475 en 2006. En 3 ans, la diminution est de 5 %, ce qui traduit la maîtrise retrouvée par notre pays de ses flux migratoires.

3.1 – S'agissant des seuls ressortissants des pays tiers, l'année 2006 enregistre **une diminution du nombre de titres de séjour délivrés (- 1,9 %)** Cette diminution d'ensemble cache d'importantes disparités. La diminution affecte les titres délivrés pour motifs économiques (- 3,5 %), les titres délivrés à des étudiants (- 3,0 %), et surtout les titres de séjour attribués à des réfugiés : la forte baisse de la demande d'asile enregistrée depuis la mi-2005 se traduit enfin dans la statistique de la délivrance des titres de séjour. En revanche, le nombre de titres de séjour délivrés pour motifs familiaux enregistre en 2006 une progression sensible (+ 4,1 %). Cette progression résulte exclusivement de l'augmentation spectaculaire du nombre des cartes de séjour portant la mention "vie privée et familiale" (autres que celles attribuées pour raisons de santé), laquelle s'explique elle-même par l'admission exceptionnelle au séjour à l'automne 2006 de parents d'enfants scolarisés. L'augmentation globale du nombre de titres délivrés pour motifs familiaux masque donc une diminution importante (- 15,2 %) du nombre de titres délivrés au titre du regroupement familial ainsi qu'un premier recul (- 1,2 %) du nombre de titres accordés à des membres de famille de Français. Alors que la progression du nombre de titres "vie privée et familiale" a été purement contingente, la diminution du nombre de titres délivrés à des membres de famille de Français ou à des candidats au regroupement familial s'inscrit dans une perspective structurelle. Particulièrement remarquable est la diminution du nombre de titres attribués à des candidats au regroupement familial pour la première fois depuis 2000, ce nombre passant en dessous de 20 000. S'agissant des membres de famille de Français, le nombre de titres délivrés était en progression constante depuis 2003. L'année 2006 amorce donc une inversion de tendance qui pourrait être confirmée en 2007 au vu des premiers effets d'application de la loi n° 2006-1376 du 14 novembre 2006 relative au contrôle de la validité des mariages.

S'agissant des nouveaux États membres, la seule évolution significative concerne les délivrances de titre 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 2006, leur nombre augmente modérément, s'établissant à 2 760 contre 2 548 en 2005, soit une progression de 8,3 %.

3.2 – **L'immigration pour motifs professionnels** est restée modeste en France en 2006, ce qui s'explique par la circonstance que les textes d'application de la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration ont été pris pour l'essentiel au printemps 2007.

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.

Les principaux décrets d'application de ces dispositions sont :

- Le décret n° 2007-372 du 21 mars 2007 relatif à la carte de séjour portant la mention "compétences et talents" prévue à l'article L. 315-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (JO du 22 mars 2007, p. 5214) ;

- Le décret n° 2007-801 du 11 mai 2007 relatif aux autorisations de travail délivrées à des étrangers, à la contribution spéciale due en cas d'emploi d'un étranger dépourvu d'une autorisation de travail et modifiant le Code du travail (JO du 12 mai 2007, p. 8673);

- Le décret n° 2007-912 du 15 mai 2007 relatif aux étrangers souhaitant exercer une activité commerciale, industrielle ou artisanale sur le territoire français (JO du 16 mai 2007, p. 9184).

Le premier semestre 2007 est toutefois marqué par une nette progression des flux d'entrée en France des travailleurs salariés. Le nombre total des autorisations de travail accordées à des travailleurs permanents est ainsi passé de 4 532 au premier semestre 2006 à 7 245 au premier semestre 2007, soit une progression de 59,8 %. Il convient toutefois de noter que cette progression s'explique pour moitié par l'augmentation du nombre des salariés permanents en provenance des nouveaux États membres, qui s'est établi à 2 126 au premier semestre 2007, contre 709 au premier semestre 2006, soit un triplement. Du premier semestre 2006 au premier semestre 2007, notre pays a par ailleurs enregistré une diminution du nombre des autorisations provisoires de travail (de 4 527 à 4 005 soit - 11,5 %) et une forte progression du nombre des autorisations attribuées à des travailleurs saisonniers, qui est passé de 6 187 à 7 967, soit une progression de 28,7 %.

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 États membres qui font 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 dix-huit 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 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 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 visas de long séjour. Au nombre de 6 en juin 2005 et de 10 à l'automne 2006, les CEF seront au nombre de 30 à la fin de l'année 2007, ce qui représentera trois quarts de la demande de visa de long séjour pour études. Il est intéressant de relever que le nombre des visas pour études délivrés dans des pays dotés d'un CEF a progressé de 7,4 % au premier semestre 2007 par rapport au premier semestre 2006, ce qui démontre que ces centres, en assurant une meilleure information et une meilleure orientation des étudiants étrangers, participent de l'attractivité de notre pays en matière universitaire.

3.4 – **L’immigration familiale** a enregistré en 2006 une progression de 4,1 % alors qu’elle avait diminué de 1,9 % en 2005.

Cette poussée s’explique exclusivement par la forte progression du nombre des titres de séjour délivrés à des étrangers en raison des liens personnels et familiaux qu’ils ont en France. Le nombre des titres délivrés sur ce fondement est passé de 14 195 en 2005 à 22 195 en 2006, soit une progression de 56 %. Cette évolution s’explique pour l’essentiel par l’admission exceptionnelle au séjour à l’automne 2006 de parents d’enfants scolarisés. Il s’agit donc d’un phénomène contingent, qui ne saurait masquer la diminution des deux autres postes de l’immigration familiale :

- Le nombre de titres délivrés à des membres de famille de Français (conjoint, ascendants, descendants) a légèrement diminué en 2006, s’établissant à 54 695 contre 55 379 en 2005. Il n’est pas exclu que cette tendance s’accroisse en 2007. En effet, la démonstration du caractère frauduleux d’un certain nombre de mariages mixtes célébrés à l’étranger avait 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, complété par le décret d’application n° 2007-773 du 10 mai 2007, 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 soit le seul motif de certains mariages, la loi du 24 juillet 2006 relative à l’immigration et à l’intégration a prévu 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.
- Le regroupement familial, qui avait été marqué par une grande stabilité (environ 23 000 titres chaque année de 2002 à 2005), enregistre en 2006 une diminution très significative (- 15,2 %). Le regroupement familial ne représente plus qu’un cinquième du total de l’immigration familiale.

>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 délivrée en application de ce contrat est désormais sanctionnée par un diplôme reconnu par l’État. Les différentes formations ou prestations prévues par le contrat d’accueil et d’intégration sont délivrées non plus par le Fonds d’action et de soutien pour l’intégration et la lutte contre les discriminations qui a été absorbé 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). Le financement de l’ensemble de ces formations et prestations a été assuré, dans le cadre de la loi de finances pour 2007, par une augmentation des taxes perçues au profit de cette agence à l’occasion de la délivrance d’un titre de séjour.

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.

Le Parlement a adopté à l’automne 2007 un projet de loi, en cours d’examen par le Conseil constitutionnel à la date d’adoption du présent rapport, qui permet aux migrants familiaux (candidats au regroupement familial, mais aussi, et selon des modalités adaptées, conjoints de Français) désireux de s’établir en France de commencer leur parcours d’intégration dans leur pays d’origine ou de résidence en s’y soumettant à un test de connaissance de la langue et des valeurs de la République et, le cas échéant, à une formation complémentaire en français.

>5 - La maîtrise des flux migratoires exige qu'une politique vigoureuse d'aide au retour des étrangers désireux de se réinstaller dans leur pays d'origine soit conduite dans la durée.

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 1^{er} septembre 2005 dans 21 départements et généralisé à l'ensemble de la France métropolitaine à partir du 1^{er} avril 2006.

En 2006, 1 991 étrangers bénéficiaires de cette aide ont quitté le territoire français (soit 1 434 dossiers individuels ou familiaux). Ce nombre représente plus du double des bénéficiaires des dispositifs d'aide au retour existant avant la création de l'aide au retour volontaire. Au vu 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 est devenue 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.

Au 30 septembre 2007, le nombre des bénéficiaires de l'aide au retour volontaire était de 1 428 cependant que le nombre des bénéficiaires de l'aide au retour humanitaire s'établissait à 1 104. Au total, ce sont 2 532 étrangers qui ont ainsi quitté le territoire national. Le projet de loi, en cours d'examen par le Conseil constitutionnel à la date d'approbation du présent rapport, prévoit la possibilité de relever les empreintes digitales des bénéficiaires des différentes aides au retour pour éviter que certains bénéficiaires de ces aides ne tentent de revenir en France.

>6 - Après les progrès constatés en 2004 et 2005, **la lutte contre l'immigration irrégulière** (chapitre VI) a encore gagné en 2006 en intensité comme en efficacité.

6.1 - En témoigne tout d'abord l'augmentation du nombre des interpellations, qui est passé de 63 681 en 2005 à 67 130 en 2006, et du nombre des infractions à la législation sur les étrangers (89 938 en 2005 et 98 686 en 2006 soit une progression de 9,7 %). Pour ce qui concerne le nombre de refoulements à la frontière, il est resté élevé (34 127 en 2006) malgré une baisse légère par rapport à l'année précédente (35 921). En revanche, sur les 6 premiers mois de l'année 2007, ce nombre est déjà de 20 411, ce qui représente une augmentation de 19 % par rapport au premier semestre 2006.

En témoigne également l'évolution du nombre des étrangers effectivement éloignés du territoire français : pour la métropole, ce nombre s'est établi à 23 831 en 2006 alors qu'il avait atteint 19 841 en 2005, ce qui représente une progression de 20 %. Au terme des 9 premiers mois de 2007, 15 909 éloignements effectifs ont été réalisés ce qui, par rapport à la même période de 2006, représente un retard de 4,82 %. Toutefois, il convient de rappeler que ce retard était à la fin du premier trimestre de l'année de 14 % et qu'il s'est régulièrement résorbé au fil des mois, grâce notamment aux efforts très significatifs entrepris par tous les acteurs de la lutte contre l'immigration irrégulière, qu'il s'agisse des services des préfectures ou des forces de police et de gendarmerie.

Dans le cadre du plan triennal d'extension des capacités de rétention administrative, le nombre des places de rétention administrative en métropole est passé de 940 en juin 2005 à 1 380 à la fin de l'année 2006 et a atteint 1 600 en juin 2007. L'objectif reste la mise à disposition des préfets en décembre 2008 de 2 300 places.

En revanche, s'agissant de la délivrance des laissez-passer consulaires, alors que les démarches diplomatiques entreprises à l'automne 2005 en direction des 14 pays jusqu'alors les moins coopératifs avaient permis d'obtenir un accroissement du taux de délivrance de 32,9 % en 2005 à 35,9 % au premier semestre 2006, cette tendance favorable ne s'est pas confirmée sur l'ensemble de l'année 2006 (32,6 %) et encore

moins au premier semestre de l'année 2007 (31,9 %). Des mesures ont été prises à l'encontre des pays enregistrant les taux de délivrance les plus faibles ou manifestant un manque total de coopération.

6.2 – 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 menées en 2006 ont permis de mettre en cause 700 étrangers travaillant sans titre de travail, dont 430 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 reconduire en 2007 et en 2008.

Au-delà des opérations conjointes, l'action des services de contrôle s'est intensifiée. Le nombre des faits d'emploi d'étranger sans titre constatés par les services de police et les unités de gendarmerie s'est élevé à 1 703 en 2006, en progression de 16 % par rapport à 2005, et le premier semestre de 2007 a enregistré dans ce domaine une nouvelle progression, avec 1 123 faits déjà constatés, soit, en un semestre, 66 % du nombre total des faits constatés en 2006. Il reste qu'aujourd'hui, le contournement des dispositions relatives au travail des étrangers prend moins la forme d'une méconnaissance des règles relatives au séjour et à l'emploi de ces étrangers que d'une augmentation très forte du nombre des prestations de services internationales dont l'immense majorité ne donne lieu, en infraction au droit applicable, à aucune déclaration.

6.3 – Un autre front a été ouvert lors du comité interministériel de contrôle de l'immigration du 5 décembre 2006 qui a décidé la mise en œuvre d'un plan de lutte contre la fraude documentaire et plus généralement contre toutes les formes de fraude à l'identité. Cette décision a été motivée par le constat que la part des étrangers dans le nombre total de personnes mises en cause pour fraude aux documents d'identité était de 76 % en 2005 et de 79 % en 2006.

Ce plan de lutte comporte trois grands volets : la création d'un groupe interministériel d'expertise pour la lutte contre les fraudes à l'identité, animé par la direction centrale de la police aux frontières, la constitution d'un réseau de correspondants couvrant l'ensemble des départements ministériels concernés mais aussi l'ensemble du territoire métropolitain, la conception et la mise en œuvre de deux plans triennaux, le premier consacré à la formation des personnels confrontés à cette fraude, le second portant sur le déploiement de matériels de détection dans les services.

>7 – 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 véhicule, caractère non suspensif des recours contre les mesures administratives d'éloignement) et, 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 collectivité principalement concernés (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et Réunion), le nombre de mesures d'éloignement d'étranger effectivement exécutées s'est élevé à 23 867 en 2006, en progression de 53 % par rapport à 2005. Le nombre d'éloignements ainsi réalisés est d'ailleurs légèrement supérieur au nombre d'éloignements réalisés cette année-là à partir du territoire métropolitain (23 831).

Pour ce qui concerne l'année 2007, 18 603 éloignements effectifs ont été réalisés au terme des 9 premiers mois, ce qui traduit une stabilité par rapport à la même période de 2006 (18 712). Cependant, il faut rappeler que le premier semestre a été marqué par d'importantes difficultés liées à l'instabilité politique aux Comores qui ont notamment entraîné l'interruption prolongée des liaisons maritimes avec ce pays. Le retard en matière d'éloignements qui était encore de 11,17 % à la fin du premier semestre est désormais quasiment résorbé (0,58 %).

>8 - Le codéveloppement figure désormais au nombre des attributions exclusives du ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement. À l'occasion de la préparation du projet de loi de finances pour 2008, le gouvernement a proposé au Parlement la création d'un programme dédié aux actions de codéveloppement et doté, pour 2008, de 60 M€ d'autorisations d'engagement et de 29 M€ de crédits de paiement alors que le montant des crédits affectés à des actions de codéveloppement à l'issue de la réunion, le 19 juin 2006, du comité interministériel pour la coopération internationale et le développement était resté limité à 22 M€ sur 3 ans. Le nouveau programme permettra à l'État de soutenir l'ensemble des actions entreprises par des migrants résidant en France (ou par leurs associations) en faveur du développement de leur pays d'origine. Les actions dont il s'agit pourront s'inscrire dans un cadre juridique plus large que précédemment puisque le gouvernement a entrepris de négocier systématiquement avec les pays d'origine de l'immigration des accords de gestion concertée des flux migratoires et de codéveloppement. Le premier de ces accords a été signé le 23 septembre 2006 avec le Sénégal. Un accord d'inspiration analogue a été signé le 5 juillet 2007 avec le Gabon, puis le 25 octobre avec la République du Congo. À la date d'adoption du présent rapport, un accord d'inspiration analogue est en cours de négociation avec le Bénin. Cette approche originale, qui consiste à traiter, dans un même accord international, de l'organisation de l'immigration légale, de la lutte contre l'immigration irrégulière et des actions de codéveloppement et de coopération, participe de l'approche globale qui est celle de l'Union européenne depuis 2005 et qui a été consacrée le 11 juillet 2006, lors de la conférence ministérielle euro-africaine sur la migration et le développement organisée à Rabat. La France doit organiser en octobre 2008 la seconde conférence ministérielle euro-africaine sur la migration et le développement à Paris.

ANNEXE

Extension du système des visas biométriques en 2007

- Abidjan en Côte d'Ivoire
- Abuja au Nigeria
- Accra au Ghana
- Alep et Damas en Syrie
- Amman en Jordanie
- Ankara en Turquie
- Bangui en République centrafricaine
- Beyrouth au Liban
- Brazzaville et Pointe-Noire en République du Congo
- Bujumbura au Burundi
- Conakry en République de Guinée
- Dakar et Saint-Louis au Sénégal
- Diego Suarez, Majunga et Tananarive à Madagascar
- Dubaï aux Émirats arabes unis
- Jérusalem et Tel-Aviv en Israël
- Kampala en Ouganda
- Khartoum au Soudan
- Kigali au Rwanda
- Kinshasa en République démocratique du Congo
- Libreville au Gabon
- Luanda en Angola
- Manama à Bahreïn
- Nairobi au Kenya
- N'Djamena au Tchad
- New York aux États-Unis
- Oran en Algérie
- Port-au-Prince en Haïti
- Sanaa au Yémen
- Téhéran en Iran
- Tripoli en Libye
- Tunis en Tunisie

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 visa diminuent parallèlement.

Visas demandés et délivrés

Nos postes consulaires ont reçu 2 344 617 demandes de visas en 2006, soit 2,8 % de moins qu'en 2005.

2 038 888 visas ont été délivrés en 2006, soit une diminution de 0,6 % par rapport à 2005.

Sur l'ensemble des cinq années 2002 à 2006, en dépit d'une nette diminution de la demande de visas par rapport à 2002 (- 23,0 %), le nombre de visas délivrés est stable, l'ajustement se faisant sur le taux de refus qui s'établit à 10,9 % en 2006 contre 13,0 % en 2005 et 33,1 % en 2002.

Analyse par catégorie de visas

1 879 319 visas Schengen ont été accordés en 2006, soit 0,9 % de moins qu'en 2005. Ces visas représentent, en 2006, 92,2 % du nombre total de visas délivrés par nos postes consulaires contre 92,3 % en 2005.

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.

152 985 visas nationaux ont été délivrés en 2006, soit 2,6 % de plus qu'en 2005.

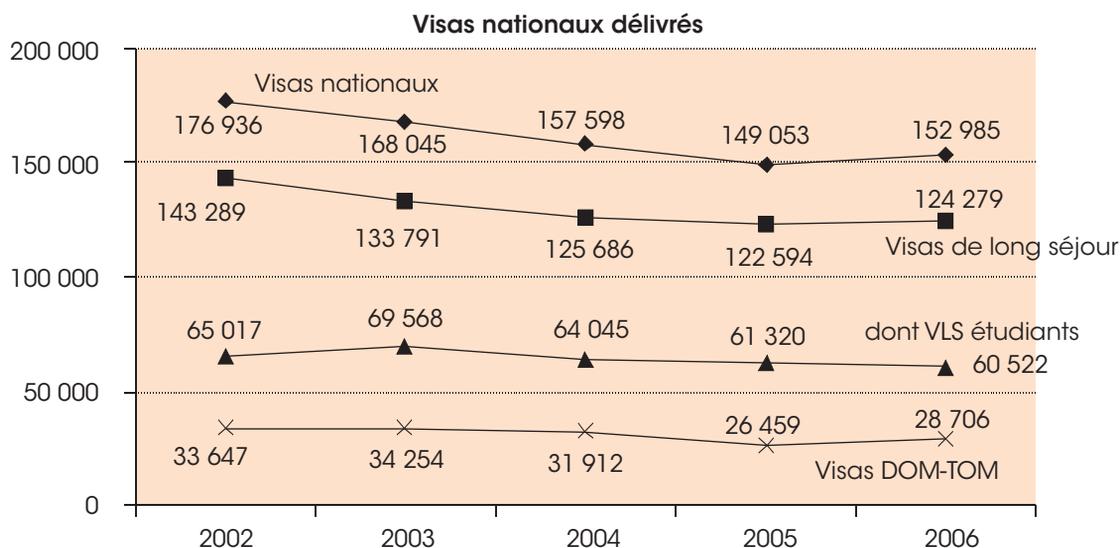
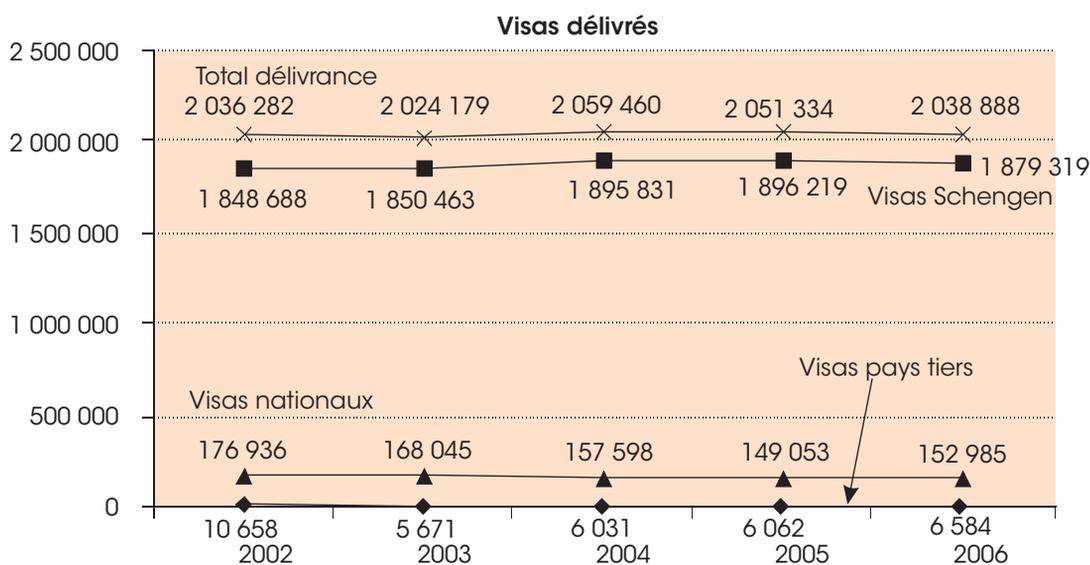
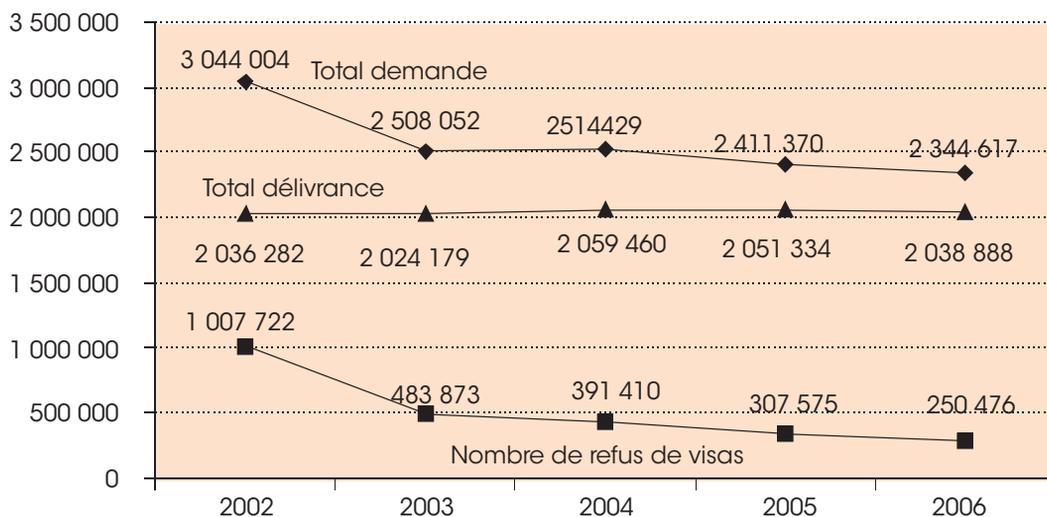
Typologie des visas nationaux

Après la forte progression des années 2002 et 2003, la diminution du nombre de visas accordés à des étudiants amorcée en 2004 (- 7,9 % par rapport à 2003) puis poursuivie en 2005 (- 4,3 %) ralentit nettement en 2006 (- 1,3 %).

La tendance à la diminution des visas DOM-CTOM, constatée depuis 2001, s'interrompt en 2006, avec 28 706 visas délivrés (+ 8,5 % par rapport à 2005).

Graphique n° I-1

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.

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

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 légitimes avec notre pays.

En 2006, dans plus de 200 postes diplomatiques et consulaires français, plus de 700 agents ont instruit plus de 2 300 000 demandes de visa et délivré quelque 2 000 000 de visas, soit environ 20 % des visas délivrés par l'ensemble des partenaires Schengen. Cette même année, 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. Cette stabilité globale masque une légère augmentation du nombre de visas de court séjour délivrés, et une petite diminution de la délivrance d'autres catégories de visas. Dans le même temps, le nombre de refus de visas a diminué. Cette baisse a été en premier lieu la conséquence de l'introduction au 1^{er} janvier 2003 de la mesure de paiement préalable des frais de dossier, qui s'est traduite par une baisse importante de la demande.

Pour autant, nos postes se montrent particulièrement vigilants dans l'instruction des demandes de visa : le taux de refus de visas (10,9 %) 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 des administrations françaises concernées ou de partenaires Schengen. Selon une étude réalisée par le ministère des Affaires étrangères et européennes, seuls 16,5 % des étrangers, ressortissants de la quarantaine de pays à fort risque migratoire, 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.

Un vigoureux effort de modernisation de la délivrance des visas a été entrepris par le ministère des Affaires étrangères et européennes : un programme visant à améliorer les conditions d'accueil du public a été engagé et les équipements informatiques ont été renouvelés.

En application de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration et conformément à la décision n° 2004/512/EC du Conseil de l'Union européenne du 8 juin 2004, le gouvernement a en particulier décidé une expérimentation relative au relevé des empreintes digitales des demandeurs de visa. Cette opération (BIODEV), menée dans 5 postes consulaires français depuis le début de l'année 2005, a donné des résultats encourageants. La procédure de délivrance des visas biométriques a été étendue à 20 postes en 2006, le sera à 40 postes supplémentaires d'ici à la fin 2007, et sera généralisée fin 2008 ou courant 2009, la Commission nationale informatique et libertés et le Conseil d'État ayant approuvé le projet de décret autorisant cette généralisation. Fin 2007, 60 postes consulaires seront équipés en moyens biométriques, soit 52 % de la demande de visas globale. La biométrie, dont les avantages sont connus¹, constitue l'évolution la plus notable en matière de délivrance de visas de court séjour. Elle permettra à terme l'identification certaine de tout porteur d'un visa de court séjour.

1. Voir encadré p. 32.

S'agissant des visas de long séjour, le trait le plus marquant de l'année 2006 est le maintien à un haut niveau (60 522, 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) devenus espaces CampusFrance, 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.

2 – ÉVOLUTION DE LA DEMANDE ET DE LA DÉLIVRANCE DE VISAS EN 2006 ET AU PREMIER SEMESTRE 2007

2.1 - En 2006

Tableau n° I-212

	2002	2003 /2002	2003	2004 /2003	2004	2005 /2004	2005	2006 /2005	2006
Total demande	3 044 004	- 17,6 %	2 508 052	0,3 %	2 514 429	- 4,1 %	2 411 370	- 2,7 %	2 344 617
Taux de refus	33,1 %		19,3 %		16,0 %		13,0 %		10,9 %
Nombre de refus de visa	1 007 722	- 52,0 %	483 873	- 6,0 %	391 410	- 21,3 %	307 575	- 14,6 %	250 476
Total délivrance	2 036 282	- 0,6 %	2 024 179	1,7 %	2 059 460	- 0,3 %	2 051 334	- 0,6 %	2 038 888
Visas Schengen ¹	1 848 688	0,1 %	1 850 463	2,5 %	1 895 831	0,0 %	1 896 219	- 0,9 %	1 879 319
dont visas de circulation	181 262	15,8 %	209 981	17,2 %	246 020	2,1 %	251 082	- 1,0 %	248 490
Visas nationaux :	176 936	- 5,0 %	168 045	- 6,2 %	157 598	- 5,4 %	149 053	+ 2,6 %	152 985
Visas de long séjour	143 289	- 6,6 %	133 791	- 6,1 %	125 686	- 2,5 %	122 594	+ 1,4 %	124 279
dont étudiants	65 017	7,0 %	69 568	- 7,9 %	64 045	- 4,3 %	61 320	- 1,3 %	60 522
Visas DOM-TOM	33 647	1,8 %	34 254	- 6,8 %	31 912	- 17,1 %	26 459	+ 8,4 %	28 706
Visas délivrés pour le compte de pays tiers ²	10 658	- 46,8 %	5 671	6,3 %	6 031	0,5 %	6 062	+ 8,6 %	6 584

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes

Sur l'ensemble des cinq années 2002 à 2006, 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 10,9 % en 2006 contre 13,0 % en 2005 et 16,0 % en 2004. Cette diminution du nombre des refus de visa s'explique pour l'essentiel par la baisse de la demande algérienne.

En 2006, 2 344 617 visas ont été demandés dans le réseau consulaire (soit - 2,7 % par rapport à 2005) et 2 038 888 visas ont été délivrés (soit - 0,6 %). 2 514 429 demandes de visa 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.

1. Y compris visas diplomatiques ou de service et visas délivrés en représentation de partenaires européens.

2. Pays africains représentés par la France.

2.1.1 - Les visas Schengen (court séjour)

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 États membres participant à cet espace de libre circulation¹. 1 879 319 visas Schengen ont été accordés en 2006 sans variation notable par rapport à 2005. Les visas Schengen délivrés par la France représentent un peu plus de 20 % des visas Schengen délivrés par l'ensemble des États mettant en œuvre la convention. Près de 8 étrangers sur 10 accèdent régulièrement au territoire français sous couvert d'un visa délivré par un pays partenaire.

En 2006, ces visas de court séjour représentent 92,2 % du nombre total de visas délivrés par nos postes consulaires contre 92,3 % en 2005 et 92,1 % en 2004.

La France représente ses partenaires Schengen dans un plus grand nombre de cas qu'elle n'est représentée par eux. Le comité interministériel de contrôle de l'immigration a décidé le 5 décembre 2006 que ces représentations devront être rééquilibrées au regard des moyens qu'elles requièrent et de l'arrivée de la biométrie.

2.1.2 - Les visas nationaux

152 985 visas nationaux ont été délivrés en 2006 contre 149 053 visas en 2005, soit une augmentation de 2,6 %. 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 avait été continue entre 2002 et 2005 (- 15,8 %). Elle semble donc s'être interrompue.

La tendance observée pour les différentes catégories de visas nationaux est la suivante :

Étudiants : poursuite de la diminution

Tableau n° I-3

Visas délivrés à des étudiants			
2003	2004	2005	2006
69 568	64 045	61 320	60 522
	- 7,9 %	- 4,3 %	- 1,3 %

Après deux années de forte progression, en 2002 et 2003, le nombre de visas accordés à des étudiants 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 %) et en 2006 avec 60 522 visas (- 1,3 %), à un rythme toutefois moins soutenu.

Conjoints de Français : inversion de tendance et nette diminution

Tableau n° I-4

Visas délivrés à des conjoints de Français			
2003	2004	2005	2006*
21 575	24 310	25 899	22 785
	+ 12,7 %	+ 6,5 %	- 12,0 %*

* En application de la loi du 24 juillet 2006, les conjoints de Français (sauf les Algériens pour qui prévaut un accord bilatéral) doivent être en possession d'un visa de long séjour : à partir du 25 août 2006, les visas de court séjour "établissement" ont été remplacés, à titre provisoire en raison de contraintes informatiques, par des visas de long séjour "visiteur" dont ces chiffres ne peuvent tenir compte.

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes

1. 133 pays sont soumis, pour leurs ressortissants, à l'obligation de visa Schengen, ainsi que deux entités ou autorités territoriales non reconnues comme États par un État membre au moins (Taïwan et l'Autorité palestinienne).

Le mariage est 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 attribués à un conjoint étranger de Français, qui avait augmenté au cours des dernières années (de 12,7 % de 2003 à 2004, et de 6,5 % de 2004 à 2005) diminue nettement entre 2005 et 2006 (- 12,0 %). 22 785 visas conjoint de Français ont été accordés en 2006 contre 25 899 l'année précédente.

Regroupement familial ANAEM : spectaculaire diminution

Tableau n° I-5

Visas délivrés au titre du regroupement familial (procédure ANAEM)				
	2003	2004	2005	2006
Conjoint	15 709	15 740	15 182	10 493
Enfants	5 696	5 929	6 014	5 370
Total ¹	21 405	21 669	21 196	15 863

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes

Le nombre de visas délivrés au titre du regroupement familial (conjoint et enfants) de résidents étrangers bénéficiant de la procédure de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) est resté stable entre 2003 et 2005 mais a fortement baissé entre 2005 et 2006 (- 25 %). 15 863 visas ont été délivrés à ce titre en 2006 contre 21 196 visas en 2005.

Visas pour exercice d'une activité professionnelle : augmentation

Tableau n° I-6

Visas long séjour activité professionnelle			
	2004	2005	2006
Visas délivrés	19 162	19 010	21 132

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes

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 entre 2004 et 2005, mais a augmenté de manière significative entre 2005 et 2006 (+ 11 %).

Visas pour les DOM-CTOM : augmentation

Le nombre de visas délivrés pour les DOM-CTOM n'avait pas cessé de baisser depuis 2001 (à l'exception d'une légère augmentation en 2003). De 2004 à 2005, la diminution est de 17,1 % avec 26 459 visas délivrés en 2005. Toutefois, on note une augmentation non négligeable entre 2005 et 2006 (+ 8,4 %).

Au total, la volonté du gouvernement de freiner l'immigration familiale et d'encourager l'immigration professionnelle a commencé, en 2006, à porter ses fruits.

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

2.2 - Au premier semestre 2007

Il apparaît difficile de tirer des chiffres du premier semestre 2007 des enseignements significatifs pour l'année en cours, car les statistiques ne sont pas encore consolidées.

Tableau n° I-7

	1 ^{er} semestre 2006	1 ^{er} semestre 2007	Évolution 1 ^{er} semestre 2006/2007
Visas demandés	1 170 633	1 160 603	- 0,9 %
Visas délivrés	1 003 404	1 001 792	- 0,2 %
Visas refusés	115 482	117 029	1,3 %
Taux de refus	10,3 %	10,5 %	0,2 %
Visas Schengen 90 jours	947 319	933 090	- 1,5 %
dont visas de circulation	147 166	156 433	6,3 %
Visas nationaux	53 037	65 561	23,6 %
Visas de long séjour	40 281	52 379	30,0 %
dont étudiants	13 183	12 855	- 2,5 %
DOM-CTOM	12 756	13 182	3,3 %
Pays tiers	3 048	3 141	3,1 %

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes

Tout au plus peut-on comparer à ce stade les premiers semestres des deux années 2006 et 2007 :

- Le nombre de visas demandés ou délivrés ainsi que le taux de refus restent globalement stables.
- Les seuls écarts significatifs entre ces deux périodes indiquent une augmentation du nombre de visas de circulation (+ 6,3 %), de visas nationaux (+ 23,6 %) ou de visas de long séjour (+ 30,0 %). **Cette dernière variation s'explique principalement par l'application de la loi du 24 juillet 2006 imposant la délivrance d'un visa de long séjour pour tout établissement en France.**
- Une baisse - mais la tendance est plus fragile - de la délivrance de visas de long séjour étudiant (- 2,5 %) et une augmentation du nombre de visas délivrés pour les DOM-CTOM (+ 3,3 %).

2.2.1 - La demande algérienne

Contrairement aux années précédentes marquées par une forte baisse de la demande de visas en Algérie (depuis l'introduction des frais de chancellerie obligatoires dès le dépôt de la demande de visa en 2003), on constate une augmentation de la demande de visas dans ce pays (+ 4 452 à Alger et - 1 870 à Annaba) entre le premier semestre 2006 et le premier semestre 2007 :

Tableau n° I-8

Demande de visas en Algérie			
	1 ^{er} semestre 2006	1 ^{er} semestre 2007	Différence
Alger	82 907	87 359	4 452
Annaba	29 259	27 389	- 1 870

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes

À ce stade il convient toutefois d'attendre les chiffres consolidés pour 2007 et notamment la fin de la saison estivale afin de tirer des enseignements de la demande algérienne. La demande algérienne en 2007 sera marquée en outre par plusieurs évolutions dont les conséquences peuvent difficilement être mesurées à ce jour : réouverture de notre consulat général à Oran en septembre 2007 et généralisation du visa biométrique à l'ensemble de nos postes en Algérie.

2.2.2 - Les visas délivrés aux étudiants

Tableau n° I-9

Visas pour études (concours et long séjour) délivrés			
	1 ^{er} semestre 2006	1 ^{er} semestre 2007	Évolution
Algérie	299	353	18,1 %
Chine	2 144	2 674	24,7 %
Maroc	964	1 056	9,5 %
Sénégal	115	170	47,8 %
Tunisie	566	619	9,4 %
Vietnam	184	213	15,8 %
Total	4 272	5 085	19,0 %
Total pays dotés d'espaces CampusFrance ¹	8 938	9 567	7,4 %
Total monde	13 183	12 855	-2,5 %

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes

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 une baisse du nombre des visas de long séjour étudiant (- 2,5 %) délivrés au cours du premier semestre 2007 par rapport au premier semestre 2006 (voir tableau n° I-9 *supra*).

Les pays dotés d'un centre pour les études en France (devenu CampusFrance) enregistrent une augmentation du nombre des visas délivrés de 7,4 % entre 2006 et 2007, contre + 15,9 % entre 2005 et 2006. La meilleure information et la rationalisation des procédures introduites par les espaces CampusFrance ont pour effet un étalement de la demande de visas sur toute l'année et en aucun cas une diminution du nombre de visas de long séjour accordés.

2.2.3 - Les autres visas nationaux

Conjoints de Français

Tableau n° I-10

Visas délivrés à des conjoints de Français (Maghreb et monde)				
	1 ^{er} semestre 2006	1 ^{er} semestre 2007	Différence	Évolution
Algérie	5 837	4 209	- 1 628	- 27,9 %
Maroc	3 652	3 138	- 514	- 14,1 %
Tunisie	1 482	1 286	- 196	- 13,2 %
Total Maghreb	10 971	8 633	- 2 338	- 21,3 %
Total monde	20 372	18 172	- 2 200	- 10,8 %

1. Cf. encadré p. 34

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes

La délivrance de visas aux conjoints de Français est en forte baisse entre le premier semestre de l'année 2006 et celui de 2007 (- 10,8 %). Cette baisse, qui affecte principalement le Maghreb avec - 21,3 % et plus particulièrement l'Algérie (- 27,9 %), est directement en relation avec la loi n° 2006-1376 du 14 novembre 2006 relative au contrôle de la validité des mariages, qui permet aux autorités administratives et judiciaires d'exercer un meilleur contrôle sur les mariages célébrés à l'étranger entre un Français et un étranger.

Regroupement familial

Le recours à la procédure de regroupement familial gérée par l'ANAEM est en forte augmentation en Algérie (+ 74,1 %) mais en baisse au Maroc (- 6,1 %) et en Tunisie (- 8,0 %).

Tableau n° I-11

Visas regroupement familial (ANAEM) Maghreb			
	Janvier à juin 2006	Janvier à juin 2007	Évolution
Algérie	1 400	2 438	74,1 %
Maroc	2 373	2 229	- 6,1 %
Tunisie	1 208	1 112	- 8,0 %
Total Maghreb	4 981	5 779	16,0 %
Total monde	8 403	9 120	8,5 %

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes

Visas pour exercice d'une activité professionnelle

Tableau n° I-12

Visas long séjour activité professionnelle			
	1 ^{er} semestre 2006	1 ^{er} semestre 2007	Évolution
Visas délivrés	8 021	7 457	- 7,0 %

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes

Le premier semestre de l'année 2007 est marqué par la baisse de la délivrance de visas long séjour pour activité professionnelle.

Visas pour les DOM-CTOM

Au cours du premier semestre 2007, le nombre de visas délivrés pour les DOM-CTOM a augmenté de 426 soit + 3,34 % par rapport à la même période en 2006.

3 – MOYENS ET PROCÉDURES

3.1 – Moyens budgétaires et humains

3.1.1 – Les personnels chargés de l'activité visas

Le ministère des Affaires étrangères et européennes met à la disposition du public étranger soumis à l'obligation de visa plus de 200 points d'accès pour déposer des demandes de visa 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-13

Effectifs en poste en 2006	
2006	Effectifs
Agents B	21
Agents C	178
Auxiliaires	461
Volontaires internationaux	7
Sous-total	667
Vacataires	92
Total général	759

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes

Tableau n° I-14

Effectifs à l'Administration centrale en 2006						
2006	A	B	C	S/total	Vacataires	Total
SDCE ¹ (Nantes)	9	26	96	131	9	140
SEF (Paris)	5	1	4	10		10
Total	14	27	100	141	9	150

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes

Les ressources humaines consacrées à plein-temps à l'activité visas ont été en 2006, dans les postes consulaires, de 759 agents, toutes catégories confondues. Ce nombre ne comprend pas les responsables des postes diplomatiques et consulaires qui interviennent à temps partiel ou de façon ponctuelle 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.

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

3.1.2 - La commission de recours contre les décisions de refus de visa

Une commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France (CRV) a été créée en novembre 2000. Le recours administratif auprès de la CRV est un préalable à la saisine du Conseil d'État, seul juge en la matière. En 2006, 13,0 % des demandes de visa ont fait l'objet d'un refus, soit 309 729 refus, et la CRV a instruit 4 198 recours (4 400 recours en 2004, 5 410 en 2005). Au cours du premier semestre 2007, la CRV a reçu 1 820 recours. Elle en avait reçu 2 209 pour la même période en 2006. Les dix-huit premiers mois sont donc marqués par une diminution du nombre des recours déposés auprès de la CRV, ce qui atteste de la qualité du processus de délivrance.

Le secrétariat de la CRV, actuellement composé de 14 agents, a été doté de deux rapporteurs supplémentaires et d'un secrétaire général adjoint depuis septembre 2006 pour désengorger la commission et lui permettre de résorber son stock de recours en instance. Cette réforme a consisté 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.

3.2 - Adaptation des outils et des procédures

3.2.1 - Les visas Schengen

Le ministère des Affaires étrangères et européennes 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 de déploiement de la biométrie (principes et modalités de la future base européenne de données visas - VIS - , relèvement des droits de visa, etc.) ou à préparer des accords de facilitation visa avec certains partenaires privilégiés.

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 visa, 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 visa : la comparaison des empreintes déposées facilite l'identification des demandeurs. Une et une seule empreinte ne pouvant correspondre qu'à un seul demandeur, les usurpations d'identité sont mieux contrôlées.
- Traçabilité des déplacements des porteurs de visa biométrique : 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 de l'Union européenne du 8 juin 2004 d'introduire les éléments biométriques dans les visas délivrés aux ressortissants étrangers par les pays membres de l'UE, et à l'adoption de la loi du 26 novembre 2003 sur l'entrée et le séjour des étrangers en France, 5 postes consulaires (Annaba, Bamako¹, Colombo, Minsk et San Francisco) et certains postes aux frontières ont fait l'objet,

1. En partenariat avec la Belgique.

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. Cette expérimentation a permis la délivrance d'environ 80 000 visas biométriques.

Le 27 juillet 2005, le comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) a étendu cette expérimentation à une vingtaine de postes supplémentaires en 2006 (Bombay, Casablanca, Chisinau, Cotonou, Douala, Islamabad, Le Caire, Marrakech, Nouakchott, Rabat, Tbilissi, Yaoundé, Agadir, Fès, Lagos, Lomé, Moroni, Niamey, Ouagadougou et Tanger) ainsi qu'aux commissariats de sécurité publique de Paris, Lille, Lyon et Marseille. Lors du CICI du 5 décembre 2006, il a été décidé d'étendre la biométrie à 40 postes diplomatiques et consulaires. Ces postes seront équipés de septembre à décembre 2007. Le principe de la couverture des dépenses liées au développement de l'expérimentation et à terme à sa généralisation, par la réaffectation 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.

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 et européennes bénéficie de l'équivalent de 50 % (soit 40 M€ en 2006) du produit de la recette des frais de dossier des demandes de visa.

Pour financer la biométrie, les États membres de l'Union européenne ont décidé, le 1^{er} juin 2006, à l'initiative du ministère français des Affaires étrangères, de relever les frais perçus à l'occasion du traitement des demandes de visa uniforme de 35 € à 60 €. Ce relèvement est effectif depuis le 1^{er} janvier 2007.

Le contrat triennal de modernisation n'a été que partiellement respecté. Un financement de 3,25 M€ a été ouvert pour que le ministère des Affaires étrangères et européennes finance et mette en œuvre la biométrie en 2006. Un nouveau financement de 15,2 M€ a été ouvert pour l'année 2007. Le PLF 2008 prévoit 16,55 M€ pour la généralisation de la biométrie aux postes consulaires restant à équiper, soit plus de 130 postes, en 2008.

La généralisation du dispositif français de visas biométriques interviendra donc préalablement à la mise en œuvre du système d'information visas (VIS) européen, dont le régime juridique a fait l'objet d'un accord en juin 2007. La base de données européenne, initialement annoncée pour le second semestre 2007, ne devrait être opérationnelle qu'en 2008. 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 10 nouveaux États membres devront accéder au système Schengen dans les deux années à venir. Certains de ces États (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 en effet pleinement efficace que lorsque le système européen sera entièrement déployé. D'ici là, l'efficacité de la biométrie restera battue en brèche, dans une certaine mesure, par le passage à des postes frontières non équipés.

3.2.2 - 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-TOM) 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. Depuis juin 2007, cette instruction est assurée sous l'autorité

conjointe du ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement et du ministre des Affaires étrangères et européennes.

L'innovation la plus importante dans la procédure d'instruction des demandes de visa de long séjour est la création des espaces CampusFrance.

Les espaces CampusFrance

Le nombre des pays dotés de centres pour les études en France devenus espaces CampusFrance 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) puis à 20 au 1^{er} juillet 2007 (avec l'ajout des pays suivants : Brésil, Cameroun, Canada, Corée, Colombie, États-Unis, Gabon, Guinée, Inde, Madagascar, Mexique, République tchèque, Syrie, Turquie).

Les espaces CampusFrance constituent un instrument innovant au service de l'attractivité de la France et de son système d'enseignement supérieur. Ils visent à renforcer la compétitivité de notre pays dans ce domaine 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.

Chaque espace CampusFrance est d'abord au service de l'étudiant qui y dispose d'un espace personnel en ligne et peut suivre l'évolution de son dossier de candidature. L'étudiant dispose également d'un accès à des services d'information et d'orientation.

L'espace CampusFrance, placé sous le contrôle de l'ambassade, est aussi au service de l'administration et contribue à lutter contre la fraude en améliorant le contrôle de la validité des diplômes étrangers et l'évaluation de la pertinence des projets. Un réseau intranet permet de connecter l'ensemble des services concernés (CampusFrance, service de coopération et d'action culturelle, consulat) et assure des gains de temps et de productivité.

Les espaces CampusFrance sont, enfin, au service des établissements d'enseignement supérieur dont un nombre croissant a passé convention pour la transmission en ligne des demandes d'inscription des étudiants. Les prérogatives des établissements sont préservées.

Le bilan des 20 espaces CampusFrance en activité à la mi-2007 s'est révélé très encourageant et le CICI a décidé l'ouverture de 10 autres espaces d'ici à la fin 2007 (Congo Brazzaville, Haïti, Liban, Chili, Argentine, Taïwan, Russie, Maurice, Mali et Suède).

Au total, 30 pays seront dotés d'un espace CampusFrance fin 2007. Ces pays représentent les trois quarts de la mobilité étudiante entrante.

3.2.3 - Le renforcement des contrôles (contrôles des sorties du territoire français, lutte contre la fraude documentaire...)

À la demande du CICI (27 juillet 2005), 10 postes¹ ont mis en place, à titre expérimental, du 15 septembre 2005 au 15 mars 2006, une procédure de contrôle du retour dans leur pays d'origine ou de résidence des bénéficiaires de visa de court séjour. Le contrôle n'a concerné qu'un nombre limité de demandeurs de visa : bénéficiaires de visa touristique, demandeurs jugés sensibles, etc., les visas de circulation, les visas à

1. Bamako, Dakar, Douala, Islamabad, Kinshasa, Le Caire, Nouakchott, Tbilissi, Tunis et Yaoundé.

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 des tampons d'entrée et de sortie sur les passeports). Le résultat de cette expérience sélective, et largement perçue comme inopportune par les bénéficiaires de visa, n'est pas conclusif, même si certains postes consulaires ont prolongé l'expérience. 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 permettra 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 préfetures 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 aux frontières en qualité d'officiers de liaison immigration dans 10 consulats. Cette mesure vise à faciliter la lutte contre la fraude documentaire. Elle a été mise en œuvre en septembre 2005 à Alger, Bamako, Dakar, Kinshasa et Pékin et a été étendue, à compter de septembre 2006, à Canton, Shanghai, Kiev, Moroni et Yaoundé. Cette expérience vient en complément du concours ponctuel déjà apporté par les délégations du SCTIP aux postes diplomatiques ou consulaires 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. La question de l'extension de cette expérience, à partir du bilan tiré en 2006, reste posée.

Enfin, le CICI du 27 juillet 2005 a approuvé un projet de messagerie sécurisée entre les préfetures et les consulats. Cette messagerie est maintenant effective et un annuaire des consulats et des préfetures est disponible, pour les postes consulaires, sur Diplonet (intranet du ministère des Affaires étrangères et européennes). La base centrale de données visas sera accessible par consultation sécurisée par Internet pour les postes consulaires et cet accès pourra être étendu par la suite aux préfetures. 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.

La question du contrôle des entrées et sorties du territoire des États membres de l'Union européenne est une des préoccupations de la Commission, qui devrait prendre une initiative dans ce domaine dans le courant de l'année 2008.

3.2.4 - La mise en œuvre de bonnes pratiques

La généralisation de la biométrie dans les visas rend obligatoire le retour à la comparution personnelle des demandeurs de visa et cette perspective a conduit certains postes consulaires à reconsidérer l'organisation de leurs services et à adapter les procédures d'instruction des demandes de visa en généralisant un certain nombre de bonnes pratiques en fonction de leurs spécificités.

En 2005, une vingtaine de postes faisaient appel à un prestataire de services pour la gestion de leurs rendez-vous¹. Ces postes sont au nombre de 40 en 2006. Ce dispositif a permis de mettre fin aux files d'attente et d'améliorer l'accueil des demandeurs de visa.

Nos postes à Bombay, Islamabad, Colombo et Koweït ont confié à une société privée, à titre expérimental, l'accueil des demandeurs de visa. À Pékin, dans le cadre d'un accord communautaire de tourisme (SDA), notre poste a confié à des agences de voyages la constitution de dossiers de demande de visa. Au premier trimestre 2007, nos postes de Moscou, Saint-Pétersbourg et Istanbul ont confié à leur tour à un partenaire privé l'accueil des demandeurs de visa. Une étude est actuellement menée pour permettre

1. Une quarantaine de postes ont externalisé la prise de rendez-vous en 2006.

la mise en œuvre de cette procédure dans les postes en Chine d'ici à fin 2007. Le ministère des Affaires étrangères et européennes étudie, conjointement avec le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement, la possibilité de donner un cadre réglementaire, conforme aux recommandations de la CNIL, à la délocalisation de la capture des données biométriques sous le contrôle d'agents consulaires dans les locaux d'un partenaire extérieur. Le logiciel VisaNet, expérimenté dans un premier temps à Moscou, assurera une interface permettant de récupérer dans la base de données visas (RMV) les données des demandeurs saisies en ligne. Ces expériences pourront être étendues au cas par cas et en tenant compte des spécificités des pays concernés aux postes délivrant un grand nombre de visas et susceptibles d'en retirer de véritables gains de productivité.

Les postes consulaires s'attachent dans le même temps à assurer un accueil privilégié (guichet dédié et/ou horaires spécifiques) aux hommes d'affaires, chercheurs et enseignants, personnalités politiques, cadres administratifs, artistes et sportifs qui concourent à nos relations bilatérales. Des fichiers d'attention positive sont tenus par les postes et le nombre de visas de circulation augmente en conséquence.

3.2.5 - Les délais de traitement de la demande de visa

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 d'administrations françaises ou européennes, le délai de traitement de la demande se situe en moyenne entre 8 et 14 jours. Pour les visas nationaux, le délai de traitement des demandes peut varier en moyenne entre un jour et 8 semaines ou plus dans le cas d'une procédure impliquant l'ANAEM.

À terme, l'objectif est le maintien de délais comparables après généralisation de la biométrie. Cet objectif repose sur deux hypothèses : d'une part, que la saisie des données dans la base européenne de demandes de visa (VIS) et leur consultation n'auront pas d'impact sur l'organisation des services visas ni sur les conditions de délivrance, d'autre part que les moyens nécessaires au développement de la biométrie seront effectivement disponibles.

3.2.6 - 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. À 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.

4 – 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 visa 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 visa 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 ainsi que le constate le sénateur Adrien Gouteyron dans son rapport sur la délivrance des visas.

Le coût d'instruction de la demande de visa augmente avec la mise en place de la biométrie : surfaces immobilières et personnels supplémentaires sont nécessaires, la comparution personnelle étant rendue obligatoire. Le coût complet d'un visa biométrique de court séjour a été calculé à 60 € au plus juste.

La nomination du gouvernement dirigé par M. François Fillon a eu des conséquences importantes sur la répartition des compétences entre les différents ministères en matière de visas. Aux termes des dispositions du décret n° 2007-399 du 30 mai 2007 définissant les attributions du ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement, ce ministre partage désormais avec le ministre des Affaires étrangères et européennes la responsabilité de la politique des visas. À cette fin, il a autorité, conjointement avec le ministre des Affaires étrangères et européennes, sur la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France.

À plus long terme, cette modification des attributions des ministres aura des conséquences sur l'organisation administrative. L'actuel Service des étrangers en France (partie de la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France) a vocation, à compter du 1^{er} janvier 2008, à devenir partie intégrante de l'administration centrale, créée à partir de cette date, du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement.

Cette réforme ne concernera que les services centraux des ministères et aucune modification ne sera apportée à l'organisation des consulats. Toutefois, les chefs de poste consulaire délivrent désormais les visas en se conformant aux instructions du ministre des Affaires étrangères et européennes et du ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement.

CHAPITRE II

L'ASILE

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

La baisse de la demande d'asile mensuelle amorcée en 2004 s'est amplifiée en 2005 et surtout en 2006, puis s'est poursuivie mais à un rythme plus lent, au premier semestre 2007.

- Le nombre annuel de premières demandes d'asile reçues par l'OFPPA 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 7 ans.

Le retournement de tendance amorcé en 2004 avec 50 547 demandes reçues soit - 3,2 % par rapport à 2003, après s'être poursuivi en 2005 avec seulement 42 578 premières demandes, soit - 15,8 % par rapport à 2004, produit son plein effet en 2006 avec 26 269 premières demandes **soit - 38,3 % par rapport à 2005**.

Le rythme de cette diminution s'est toutefois ralenti au cours des second semestre 2006 et premier semestre 2007. Au cours de la période annuelle comprenant ces 2 semestres, l'OFPPA a reçu 24 322 premières demandes.

- Les demandes de réexamen, au nombre de 9 488 en 2005, diminuent en 2006 avec 8 584 demandes soit - 9,5 %. Au cours du premier semestre 2007, les demandes de réexamen se sont élevées à 2 820, soit une diminution de 42,8 % par rapport au premier semestre 2006.

- Au total, la demande d'asile, hors mineurs accompagnants, a diminué de 33,1 % en 2006 par rapport à 2005.

- 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 52 166, soit **une multiplication par près de 3,8 en 7 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.

La diminution amorcée en 2005 (40 342 recours contre 52 166 en 2004 soit - 22,7 %) se poursuit en 2006, avec 30 477 recours, soit une diminution de 24,5 % par rapport à 2005.

Cette diminution se poursuit en 2007 avec 12 195 recours pour les 6 premiers mois de l'année, contre 16 840 reçus pour les 6 premiers mois de l'année précédente, soit - 27,6 %.

Les attributions du statut de réfugié

- **L'OFPPA**, en 2006, a pris 2 929 décisions d'attribution du statut de réfugié sur première demande, contre 4 184 en 2005, soit une diminution de 30,0 %.

Au cours des 6 premiers mois de l'année 2007, 1 573 décisions d'attribution sur première demande ont été prises contre 1 436 pour les 6 premiers mois de l'année 2006, soit une augmentation de 9,5 %.

- En 2006 la CRR a pris 29 938 décisions dont 4 451 annulations, contre 62 622 décisions dont 9 656 annulations en 2005, année au cours de laquelle la CRR avait bénéficié de moyens supplémentaires temporaires importants destinés à lui permettre de réduire les stocks accumulés jusque-là.

Au cours des 6 premiers mois de l'année 2007, la CRR a déjà pris 16 121 décisions dont 3 146 annulations contre 16 556 décisions dont 2 491 annulations au premier semestre 2006. Cette forte progression du nombre d'annulations (+ 26,3 %) alors que le nombre de décisions diminue (- 2,6 %) s'explique par la nette hausse du taux d'annulation qui passe de 15,0 % au premier semestre 2006 à 19,5 % au premier semestre 2007.

- **Au total, le nombre de décisions d'attribution du statut de réfugié s'établit en 2006 à 7 380 en recul de 46,7 % par rapport au total des attributions de statut en 2005. Mais cette évolution est le simple reflet de l'importante diminution du nombre de demandes d'asile en 2005 et 2006.**

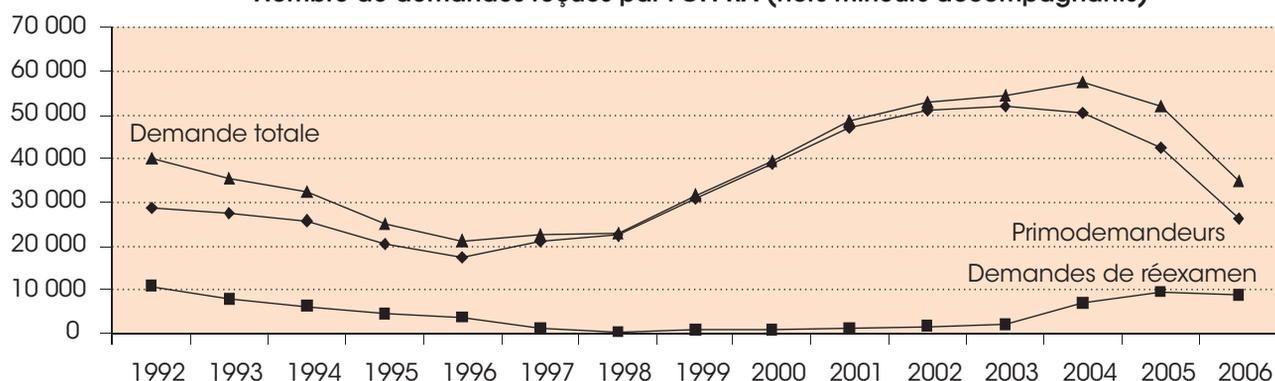
Tableau n° II-1 - L'activité de l'OFPRA et de la CRR de 2004 à 2006

		2004	2005/2004	2005	2006/2005	2006
OFPRA	Premières demandes	50 547	- 15,8 %	42 578	- 38,3 %	26 269
	Réexamens	7 069	34,2 %	9 488	- 9,5 %	8 584
	Total demandes (hors mineurs accompagnants)	57 616	- 9,6 %	52 066	- 33,1 %	34 853
	Mineurs accompagnants	7 998	- 10,5 %	7 155	- 37,4 %	4 479
	Total demandes reçues	65 614	- 9,7 %	59 221	- 33,6 %	39 332
	Nombre de décisions prises (hors mineurs accompagnants)	68 118	- 24,7 %	51 272	- 25,9 %	37 986
	dont décisions d'accord	6 358	- 34,2 %	4 184	- 30,0 %	2 929
	Taux d'accord de l'OFPRA	9,3 %		8,2 %		7,8 %
CRR	Recours reçus	52 166	- 22,7 %	40 342	- 24,5 %	30 477
	Nombre de décisions prises	39 207	59,7 %	62 622	- 53,8 %	28 938
	dont décisions d'accord	4 968	94,4 %	9 656	- 53,9 %	4 451
	Taux d'accord de la CRR	12,7 %		15,4 %		15,4 %
	Nombre de décisions accordant le statut de réfugié	11 326	22,2 %	13 840	- 46,7 %	7 380

Sources : OFPRA et CRR

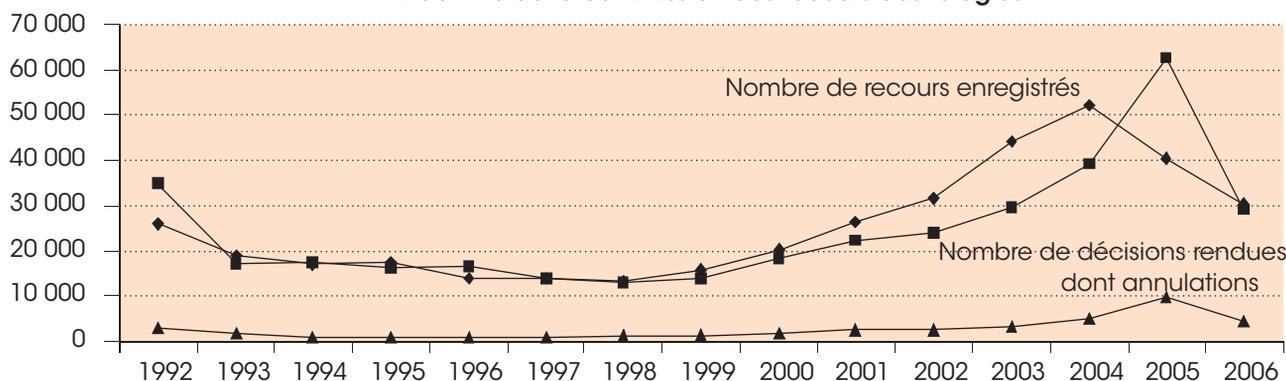
Graphiques n° II-2

Nombre de demandes reçues par l'OFPRA (hors mineurs accompagnants)



Source : ofpra

L'activité de la commission des recours des réfugiés



Source : crr

Pourquoi la demande d'asile a-t-elle baissé en 2005 et 2006 ?

Les flux de la demande d'asile, par nature erratiques, sont la résultante d'un certain nombre de facteurs, internes au pays d'accueil comme externes, liés au contexte international et à la situation dans les pays d'origine.

En 2005 et 2006, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) a constaté une baisse des demandes d'asile dans la majorité des pays industrialisés. La comparaison des chiffres de 2006 par rapport à ceux de 2005 montre que la baisse est généralisée à de rares exceptions près : Suède + 38 %, Pays-Bas + 17 %, Grèce + 102 % et Malte + 17 %, ces deux derniers pays étant devenus des pays de transit.

Si la France demeure le pays d'Europe qui a reçu en 2006 le plus grand nombre de demandes d'asile, elle a cependant connu une diminution globale des flux de 33,6 % et cette diminution atteint même 38,3 % pour les seules premières demandes. La baisse est de - 21 % (- 13,7 % pour les premières demandes) pour le premier semestre 2007 par rapport à la même période de l'année précédente.

Certains organismes dont le HCR avancent, à titre principal, l'argument de l'impact de la situation dans le monde pour expliquer la baisse de la demande d'asile actuelle dans les pays occidentaux. Au sein de l'Union européenne, seules les autorités allemandes invoquent la situation internationale à l'appui de la chute de la demande d'asile dans leur pays, les autres pays retenant essentiellement l'influence des mesures concernant le droit d'asile mises en place ces dernières années.

Si l'amélioration de la situation dans certains pays d'origine peut jouer un rôle dans l'évolution de la demande d'asile en France, cette baisse est également le résultat de la conjonction de plusieurs facteurs ayant un impact particulier sur certains flux d'immigration.

I. Le contexte international

Le contexte international peut être pris en compte dans l'analyse de la baisse de la demande d'asile à raison de trois situations différentes :

L'action de la communauté internationale

Au cours des dernières années, la réaction de la communauté internationale lors de l'apparition de nouveaux conflits s'est accélérée. Les mesures d'assistance humanitaire sont plus importantes et plus rapidement mises en place, avec notamment la définition de zones ou couloirs humanitaires. Les opérations de maintien de la paix se sont multipliées comme récemment en Haïti ou au Congo RDC et permettent d'instaurer une accalmie dans certaines zones de conflit. Enfin, le HCR a développé ses programmes de rapatriement. Ces différentes actions ont sans doute contribué à une stabilisation des populations à l'intérieur des pays de conflit ou dans des pays voisins, évitant ainsi des vagues de départs vers le continent européen.

Le HCR note que le nombre de réfugiés relevant de son mandat dans le monde est en diminution depuis quelques années alors que, dans le même temps, le nombre de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays ou à leurs frontières proches augmente sensiblement. Selon l'organisation internationale, cette tendance devrait s'amplifier dans l'avenir.

Une nouvelle forme de conflits

On peut également mettre en avant le changement de nature des conflits dans le monde pour expliquer la baisse de la demande d'asile dans les pays industrialisés. Les guerres civiles ont majoritairement succédé aux guerres conventionnelles. Les populations civiles, principales cibles des belligérants, trouvent alors souvent refuge sur une autre partie du territoire où leur sécurité est mieux

assurée. L'asile interne devient donc une alternative de plus en plus fréquente. L'Afrique est le continent le plus affecté par ce phénomène, le Soudan générant à lui seul le plus grand nombre de personnes déplacées dans le monde (5,4 millions), dont jusqu'à présent peu ont demandé l'asile à notre pays.

Des améliorations perceptibles dans certains pays

La baisse des tensions dans certaines régions peut être à l'origine de la diminution de la demande d'asile, notamment pour trois pays générant un grand nombre de demandes d'asile en France : la République démocratique du Congo, l'Algérie et la Turquie. Une pacification de la situation politique pour les deux premiers et l'amélioration de la situation économique pour le troisième peuvent expliquer en partie une baisse de la demande. Autre exemple, la fin des conflits en Sierra Leone et au Liberia a été suivie d'une chute des demandes d'asile correspondantes dans notre pays.

En règle générale, l'influence des changements de situation dans un pays d'origine produit ses effets sur l'évolution de la demande d'asile à long terme alors que les conséquences des politiques internes de l'asile se font ressentir à court ou moyen terme.

À titre d'exemple, la dégradation actuelle de la situation au Sri Lanka n'a pas eu d'effet à ce jour sur une reprise de la demande d'asile alors que le flux migratoire vers notre pays est ancien et régulier.

II. Des facteurs inhérents aux caractéristiques de certains flux d'immigration

La tradition migratoire et la communauté d'accueil

Ainsi, parmi les flux de demandeurs d'asile les plus importants (Turquie, Serbie, Sri Lanka, Chine, Congo), la présence en France d'une communauté établie et ancienne est la cause de la relative stabilité des flux. Les mêmes facteurs expliquent les disparités entre pays de l'Union européenne quant aux principales nationalités de demandeurs d'asile. Ainsi, les Iraniens, Pakistanais et Somaliens sont les plus nombreux au Royaume-Uni ; les Serbes, Russes et Indiens en Autriche ou les Colombiens, Nigériens et Algériens en Espagne. Cette disparité suffit à elle seule à montrer que la situation internationale ne joue qu'un rôle relatif dans les évolutions de la demande d'asile dans un pays donné. Si la demande d'asile a augmenté de 17 % en 2006 aux Pays-Bas, la raison principale en est que les trois flux les plus importants dans ce pays (Irak, Somalie et Afghanistan) ont été touchés par une nette dégradation de la situation dans ces pays d'origine.

Des mesures de contrôle ciblées

La réforme de l'asile s'est accompagnée pour certains pays d'accueil de mesures de contrôle renforcées, tandis que certains pays d'origine ont parallèlement accru les vérifications au départ. En France, la police de l'air et des frontières a entrepris une politique de démantèlement des filières d'immigration clandestine chinoises et le travail clandestin, notamment dans la capitale, a fait l'objet d'une répression accrue. Ces mesures ont sans doute mis un frein à de nouvelles arrivées de clandestins chinois dès 2005. Interrogé sur les raisons possibles de la baisse brutale de la demande d'asile chinoise en 2006, notre poste diplomatique estime que la motivation de l'émigration chinoise est avant tout économique et que la demande d'asile est un instrument parmi d'autres dans la panoplie d'actions de cette émigration. Caractérisée par une très grande capacité d'adaptation, la demande d'asile devrait continuer à être erratique, car "elle n'est pas une réalité liée à la situation chinoise". Ainsi, la demande d'asile chinoise est de nouveau en augmentation depuis les premiers mois de 2007 (+ 39 %).

L'explosion des demandes d'asile haïtiennes dans le département de la Guadeloupe a entraîné une réaction ciblée de la part des pouvoirs publics : instauration par les autorités dominicaines d'un visa pour pénétrer sur leur territoire, renforcement des contrôles d'identité dans le département,

surveillance des côtes, mise en place d'une antenne de l'OFPRA. Ces mesures sont, au moins autant que l'évolution de la situation en Haïti, à l'origine de l'effondrement de la demande en 2006.

Des nationalités particulièrement visées par des dispositions de la réforme

Bien que la situation en Bosnie-Herzégovine se soit nettement améliorée dès 1996, la demande d'asile s'est accélérée au cours des années suivantes, contrairement à ce qui a été observé dans les autres pays de l'Union européenne.

La baisse du taux d'admission par l'Office constatée dès le début de l'année 2005 puis l'inscription de ce pays sur la liste des pays d'origine sûrs en juillet 2005 ont été suivies d'une chute immédiate et importante de la demande, démontrant ainsi que l'évolution de cette demande était largement liée à des considérations socio-économiques.

De même, l'instauration du guichet unique de l'asile, la suppression de la procédure de l'asile territorial et l'accélération des délais d'examen ont entraîné un effondrement de la demande d'asile algérienne (- 50 % en 2006), les demandeurs d'asile algériens ayant perdu la faculté de voyager librement entre la France et leur pays d'origine et le droit d'exercer une activité salariée.

La demande d'asile russe (d'origine tchétchène) était en augmentation constante depuis quelques années. L'entrée en vigueur du fichier Eurodac et la multiplication des bornes numériques de prise d'empreintes en préfecture ont porté un coup au moins temporairement au circuit d'arrivée de ces populations en France. En effet, une partie de ces demandeurs d'asile, préalablement à leur entrée en France, séjournaient dans des pays de l'Europe centrale (Pologne, Autriche, Slovaquie). L'entrée de certains de ces pays dans le dispositif Dublin et les résultats dactyloscopiques ont permis de demander leur réadmission dans ces pays. En conséquence, les nouveaux départs sont freinés et les "filiales" doivent se reconstituer. Après ces coups d'arrêt, les flux reprennent généralement, comme c'est le cas pour la Tchétchénie ou le Kosovo.

La diminution des demandes d'asile touche la plupart des nationalités. Si, dans certains cas, la résolution de conflits importants a pu tarir l'arrivée de réfugiés, la stabilité des flux constatée dans des pays où la situation s'est dégradée de manière importante militerait plutôt en faveur d'une dissociation entre la situation dans le pays d'origine et les fluctuations de la demande d'asile. Dès lors, la baisse générale des flux constatée actuellement ne peut s'expliquer sans prendre en compte l'impact des mesures internes prises depuis trois ans dans le cadre de la réforme de l'asile.

En réalité, les évolutions de la demande d'asile sont la conséquence d'une conjonction de facteurs agissant à des degrés divers en fonction des nationalités concernées : nouvelles mesures législatives et réglementaires, amélioration de la situation dans certains pays d'origine, historique de l'immigration dans le pays d'accueil (notamment le passé colonial), contrôle des filiales d'immigration clandestine et dynamique de la politique internationale.

Source : OFPRA

1 – ACTIVITÉ DE L'OFPRA ET DE LA CRR

1.1 – Évolution de la demande d'asile

En 2006, 39 332 demandes ont été enregistrées dont 748 premières demandes (mineurs inclus) et 8 584 réexamens.

La demande d'asile connaît ainsi en 2006 par rapport à 2005 :

- une diminution de 33,6 % (demande globale);
- une diminution de 33,1 % (demande totale hors mineurs accompagnants).

Cette évolution globale recouvre des réalités différenciées : la baisse des premières demandes apparaît nettement plus marquée (- 38,3 % par rapport à 2005) que celle des réexamens (- 9,5 %). L'évolution des demandes de réexamen n'en est pas moins remarquable si l'on se souvient que celles-ci ont connu une augmentation de 218 % entre 2003 et 2004 puis de 34 % entre 2004 et 2005. Cette inversion de tendance ressortit notamment à la baisse du nombre de décisions prononcées par la CRR.

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

	1 ^{res} demandes	Réexamens	Total	Évolution %
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 %
2006	26 269	8 584	34 853	- 33,1 %

Source : OFPRA

La diminution de la demande d'asile s'est traduite, en 2006, par la déflation de la quasi-totalité des flux nationaux qui la composent : Haïti : - 63,5 %, Chine : - 53,5 %, Algérie : - 43,8 %, Turquie : - 28,8 %, etc. À cette évolution échappent le Sri Lanka (+ 5,2 %) et l'Arménie (+ 0,7 %). Il est à observer que la demande haïtienne, après avoir connu une augmentation de 61,5 % en 2005, ne représente plus, en 2006, que 6,9 % des premières demandes contre 11,6 % en 2005. Au total, la répartition des demandeurs d'asile par continent d'origine est restée relativement stable, la baisse de la part des ressortissants américains, elle-même due à l'effondrement de la demande d'asile haïtienne, étant le phénomène le plus significatif.

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

Continent	2006	%	Rappel 2005	%	Évolution 2005/2004 %
EUROPE	9 976	38,0 %	15 978	37,5 %	- 37,6 %
dont Turquie (*)	2 570	9,8 %	3 612	8,5 %	- 28,8 %
Serbie-Monténégro (ex-)	2 196	8,4 %	2 569	6,0 %	- 14,5 %
Russie	1 550	5,9 %	1 980	4,7 %	- 21,7 %
Arménie	1 232	4,7 %	1 223	2,9 %	0,7 %
ASIE	4 838	18,4 %	7 366	17,3 %	- 34,3 %
dont Sri Lanka	1 993	7,6 %	1 894	4,4 %	5,2 %
Chine	1 200	4,6 %	2 579	6,1 %	- 53,5 %
AFRIQUE	9 010	34,3 %	13 710	32,2 %	- 34,3 %
dont RD Congo	1 958	7,5 %	2 563	6,0 %	- 23,6 %
Algérie	998	3,8 %	1 777	4,2 %	- 43,8 %
Côte d'Ivoire	835	3,2 %	1 086	2,6 %	- 23,1 %
AMÉRIQUES	2 217	8,4 %	5 269	12,4 %	- 57,9 %
dont Haïti	1 808	6,9 %	4 953	11,6 %	- 63,5 %
Section apatrides	228	0,9 %	255	0,6 %	- 10,6 %
TOTAL	26 269	100,0 %	42 578	100 %	- 38,3 %

(*) La division Europe de l'OFPPA 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.

Source : OFPPA

Ces évolutions n'ont pas affecté de façon fondamentale le processus de **féminalisation de la demande d'asile** : le nombre de demandeurs de sexe féminin continue à croître, dans des proportions, il est vrai, modestes : les femmes représentent 35,8 % des demandeurs d'asile en 2006, contre 34,6 % en 2005 et 29,6 % en 2001. Cette augmentation peut être mise en rapport avec l'attention croissante accordée par l'OFPPA aux problématiques relevant de la protection subsidiaire (notamment excision, violences conjugales, prostitution,).

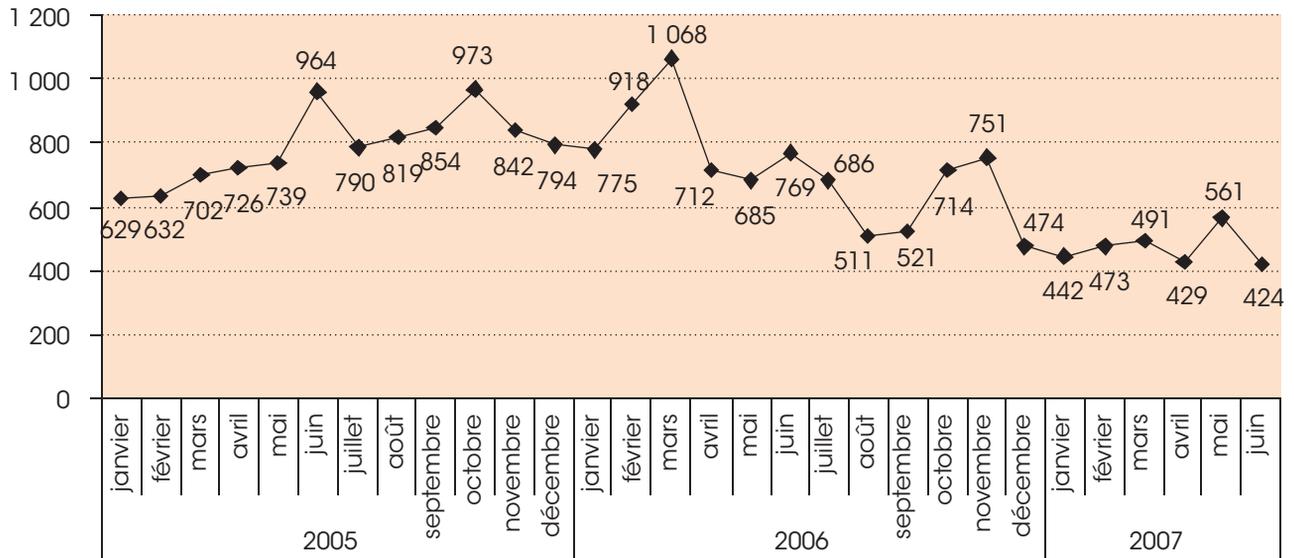
1.2 - La mise en œuvre des réformes récentes

Les réexamens

En 2006, 8584 demandes de réexamen ont été enregistrées contre 9488 en 2005 (- 9,5 %). 7 106 d'entre elles (soit près de 83 %) ont été instruites dans le cadre d'une procédure prioritaire, un chiffre en augmentation de 4,7 % par rapport à 2005.

Les principales nationalités traitées dans le cadre des réexamens sont, par ordre d'importance décroissante : le Sri Lanka (1 484), la Turquie (1 406), la RDC (869), le Bangladesh (504) et la Mauritanie (425). On notera que si la demande turque baisse, celle en provenance du Sri Lanka et de la République démocratique du Congo augmente substantiellement.

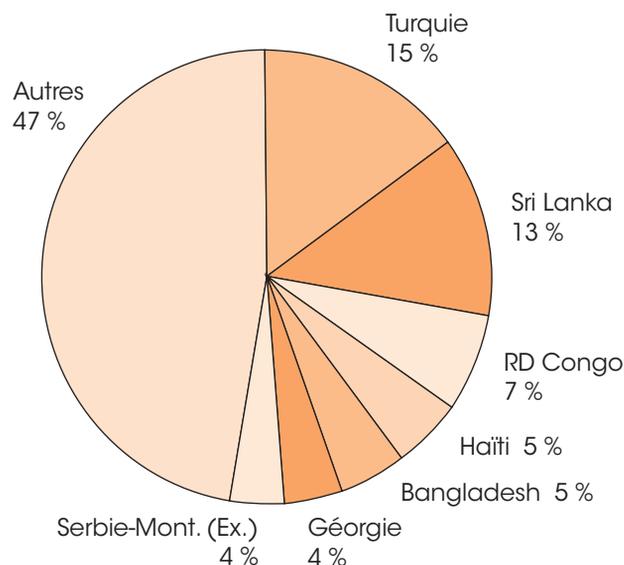
Demande mensuelle de réexamens



Les procédures prioritaires

Le nombre de dossiers traités en procédure prioritaire s'élève, en 2006, à 10 698. Près de 3 590 de ces dossiers correspondent à des premières demandes (33,5 %) et 7 106 à des réexamens (66,5 %).

Total des procédures prioritaires (PP et PPR*) 2006 selon les principales nationalités



* PP : Premières demandes en procédure prioritaire
PPR : Réexamens en procédure prioritaire

Source : Ofpra

De façon générale, l'évolution du nombre de dossiers instruits selon la procédure prioritaire marque un **fléchissement** certain par rapport à 2005 : - 11,3 % contre + 30 % en 2005. Sans conteste, cette évolution doit être corrélée avec la diminution des demandes en provenance des pays d'origine sûrs. Il est à noter cependant que cette tendance à la baisse ne porte que sur les premières demandes (- 31,8 %), le nombre

des procédures prioritaires augmentant sur les réexamens (+ 4,7 %), qui sont désormais traités à 83 % en procédure prioritaire.

Près de 1 060 premières demandes ont été instruites (en procédure prioritaire) dans le cadre d'une **rétenion**. 544 dossiers de réexamen ont été traités dans cette configuration procédurale. S'agissant des premières demandes en rétenion, les principaux pays d'origine sont l'Algérie (180), la Turquie (160), Haïti (82) et la Moldavie (58). Concernant les réexamens, on retiendra de façon privilégiée la Turquie (143), la République démocratique du Congo (44) et la Chine (33).

64 % des procédures prioritaires appliquées à des premières demandes sont traitées par l'OFPPRA dans les délais réglementaires, soit 15 jours. Le délai médian de traitement de ces dossiers est de 14 jours. Par ailleurs, 82 % des réexamens relevant de la procédure accélérée sont instruits en moins de 5 jours. Le délai médian correspondant est de 2 jours. Enfin, 88 % des dossiers de réexamen déposés par des personnes en rétenion sont finalisés dans des délais conformes aux obligations légales de l'OFPPRA.

Évolution et traitement de la demande en provenance des pays d'origine sûrs (POS)

Au terme d'une consultation des partenaires institutionnels de l'établissement, une première liste de pays d'origine sûrs a été adoptée, le 30 juin 2005, par le conseil d'administration de l'Office. Cette liste a fait l'objet d'une première actualisation le 3 mai 2006, par adjonction de **5 nouveaux États** : l'Albanie, l'ARYM (Macédoine), Madagascar, le Niger et la Tanzanie.

Depuis l'adoption de ces mesures, la demande en provenance des POS a substantiellement diminué : les premières demandes en provenance des 12 premiers États sélectionnés (première liste) ne représentent plus en 2006 que 3,4 % de la demande globale contre 11,4 % en juin 2005. Concernant les 5 États inscrits sur la liste en mai 2006, leur part au sein de la demande passe de 2,6 % en mai 2006 à 1,6 % en décembre.

La baisse de cette demande s'est avérée particulièrement marquée sur les nationalités suivantes : Bosnie (0,7 % des premières demandes en 2006 contre 4,2 % en juin 2005), Inde (0,4 %/1,3 %), Ukraine (0,3 %/1,6 %), Albanie (0,7 % des premières demandes en décembre 2006 contre 1,6 % en mai).

Près de 80,4 % des premières demandes "POS" ont été instruites en procédure prioritaire. On recense par ailleurs 700 réexamens, dont 88,4 % ont été traités dans le même cadre procédural. La part des POS dans le total des réexamens est de 8,2 %. Le taux de convocation appliqué aux ressortissants des 17 États concernés est, en 2006, de 34,6 %.

Le **taux d'admission** appliqué aux POS est inférieur au taux d'admission global : 5,3 % contre 7,8 %. Toutefois, l'évolution du taux d'admission est marquée par une tendance à la hausse. S'agissant des 12 nationalités retenues en 2005, et pour lesquelles le recul nécessaire est disponible, le taux d'accord passe de 5 % en juin 2005 à 6,2 % sur l'ensemble de l'année 2006. Cette augmentation confirme, si besoin était, que la présomption tirée du caractère sûr du pays d'origine n'exclut aucunement l'examen individuel des demandes.

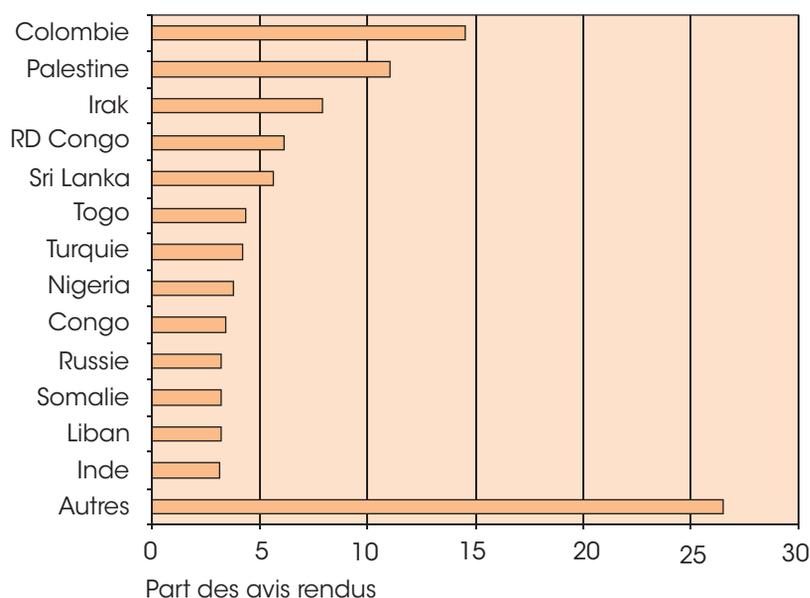
L'asile à la frontière

Responsable du traitement de la demande d'asile à la frontière depuis le décret du 21 juillet 2004, l'Office a délivré près de **2 556 avis** en 2006, un chiffre en augmentation de 12,2 % par rapport à 2005 (2 278).

La demande s'est particulièrement accrue au deuxième semestre 2006 : 1 580 demandes contre 976 au premier semestre. En dépit de cette tendance à la hausse, le nombre de demandes d'asile à la frontière demeure, en 2006, très en deçà des chiffres enregistrés jusqu'en 2003 : 5 000 en 1999, 10 000 en 2001, 6 000 en 2003.

Plus de 96 % des demandes ont été présentées à Roissy, près de 3 % à Orly et 0,5 % dans les ports et aéroports de province (Toulouse, Marseille, Lyon, Nice, Strasbourg, Bordeaux).

Principales provenances des demandeurs d'asile à la frontière en 2006



Source : Ofpra

Les ressortissants de pays africains (hors Afrique du Nord) demeurent majoritaires bien que leur nombre connaisse une nouvelle diminution : 34,2 % en 2006, contre 40,5 % en 2005. Avec 157 dossiers, la demande émanant de ressortissants de la République démocratique du Congo se révèle prépondérante au sein de la demande africaine et se situe à la quatrième place des demandes d'asile à la frontière.

La baisse des demandes émanant de ressortissants de pays d'Asie (hors Moyen-Orient) se poursuit : 366 en 2006 contre 423 en 2005. Leur part au sein de la demande globale (à la frontière) n'est plus que de 14 %. La demande sri lankaise domine le flux d'origine asiatique et occupe la cinquième place dans le "classement" des nationalités les plus représentées.

Le nombre de demandeurs originaires d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient augmente de manière très significative et représente désormais 24,8 % de l'ensemble des demandes d'asile à la frontière : 633 dossiers déposés en 2006 contre 375 en 2005. La demande "palestinienne" décroît sensiblement et occupe la deuxième place devant l'Irak (201).

La demande émanant de ressortissants des pays d'Amérique et des Caraïbes représente désormais 17,6 % de la demande globale : 451 dossiers en 2006 contre 370 en 2005. Cette augmentation s'explique par la croissance des demandes colombiennes, lesquelles s'élèvent, en 2006, à 370 et occupent ainsi la première place des demandes d'asile à la frontière.

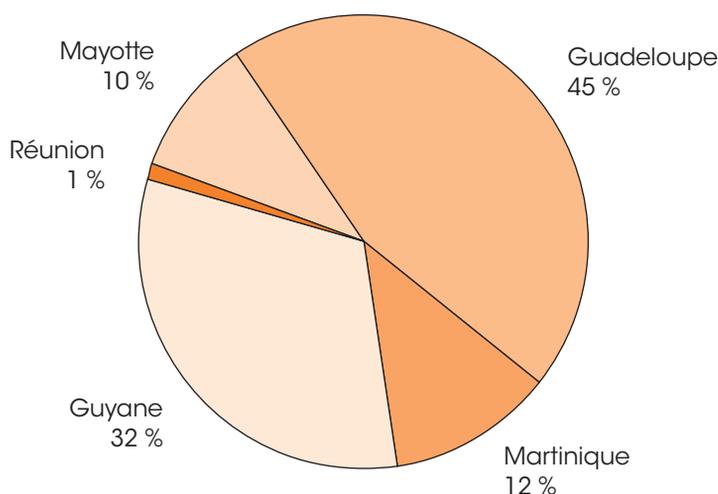
La part de la demande européenne (Turquie comprise) dans la demande globale progresse encore en 2006 et atteint un taux de 8,9 % avec 227 demandes, contre 177 en 2005. La demande turque (kurde) apparaît majoritaire : 108 dossiers, soit près de 50 % de la demande européenne. La demande russe (essentiellement tchéchène) monte résolument en puissance puisqu'elle représente désormais la deuxième nationalité du continent.

En 2006, le **taux d'avis positif** enregistre une légère diminution : 21,8 % en 2006 contre 22,3 % en 2005 mais seulement 7,8 % en 2004 et 4 % en 2003. Le taux d'avis positif relatif aux mineurs isolés s'élève, pour sa part, à 24,6 %. Près d'un mineur sur quatre est admis au titre de l'asile à la frontière. Le maintien d'un taux d'avis positif relativement élevé s'explique notamment par la très faible proportion de demandes "hors champ" liées à des motivations à caractère économique.

Conformément à ses obligations, l'Office continue à assurer un traitement diligent des demandes d'asile à la frontière. Ainsi, en 2006, 86 % des avis ont été communiqués au ministère de l'Intérieur dans les 96 heures suivant le placement en zone d'attente.

La demande outre-mer

Premières demandes d'asile dans les DOM en 2006



L'année 2006 est marquée par une **baisse drastique de la demande d'asile dans les départements français d'Amérique** : 1 042 premières demandes ont été enregistrées à l'**antenne Basse-Terre ouverte par l'OFBRA début 2006** contre 4 022 en 2005. Ce phénomène affecte en premier lieu les demandes d'asile haïtiennes déposées dans le département de la Guadeloupe (- 87 %), lesquelles passent de 3 491 en 2005 à 461 en 2006.

On observe, en revanche, une brusque **augmentation du nombre de demandes de réexamen** déposées en Guadeloupe : + 144 %. Plus de 80 % de ces réexamens sont instruits dans le cadre de la procédure prioritaire.

Alors que la demande baisse en Guadeloupe, il est à noter qu'elle croît sensiblement en Guyane (+ 31 %), mais cette augmentation en valeur relative s'applique à un nombre de demandes beaucoup plus faible.

Les services de l'antenne Basse-Terre ont prononcé 2 755 décisions au cours de l'année 2006. 1 710 entretiens ont été réalisés (pour 2 248 convocations). Plusieurs missions ont été effectuées en Martinique, en Guyane et à Saint-Martin. Le taux de convocation atteint 99 %. Quant au taux d'admission, il s'élève à 6 % pour l'ensemble de la demande traitée dans ces trois départements, un chiffre en augmentation par rapport à 2005 (2,7 %).

Le délai moyen de traitement des premières demandes observé en 2006 pour les 3 départements français d'Amérique est de 79 jours. Il concerne les dossiers déposés et traités par l'antenne au cours de l'année. L'augmentation de la demande en Guyane à partir du second semestre a entraîné un allongement des délais en raison de problèmes logistiques. Toutefois, le **délai de traitement des seules premières demandes déposées en Guadeloupe pour 2006 est de 47 jours**, alors que l'objectif initialement fixé était de 60 jours.

Après une forte progression entre 2004 et 2005, la demande d'asile à **Mayotte** a baissé en 2006 de plus du tiers : 127 demandes (réexamens compris) contre 202 en 2005. Les Comoriens ne constituent plus la première nationalité (61 % de la demande en 2005, 33 % en 2006) et cèdent ainsi leur première place

aux Rwandais (38 % des premières demandes). Les deux autres nationalités principalement représentées sont les Congolais (RDC) à hauteur de 19 % et les Burundais à hauteur de 5 %. Au cours de l'année 2006, l'Office a pris 161 décisions avec un taux d'admission particulièrement élevé de 26,1 %.

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

Stocks et délais

En 2006, l'Office a résorbé le tiers de son stock. Le nombre de dossiers en instance est ainsi passé de 11 755 au 31 décembre 2005 à 8 411 au 31 décembre 2006. 58 % des dossiers concernés possèdent une ancienneté supérieure à 2 mois contre 60 % en 2005. Les **dossiers de plus d'un an** ne représentent plus aujourd'hui que 2,5 % du stock. Enfin, il convient de souligner que la quasi-totalité du stock est constituée de premières demandes, le nombre de dossiers de réexamen en instance apparaissant très marginal.

La réduction des stocks, et notamment celle des dossiers les plus anciens, n'a pas manqué de produire ses effets sur le calcul du délai moyen de traitement de la demande d'asile, lequel est passé à 110 jours en 2006 (toutes décisions confondues). Toutefois, le calcul du délai **médian**, qui, à la différence du délai moyen, fait abstraction des délais extrêmes et aberrants, fait apparaître que, toutes décisions confondues, **50 % des dossiers ont été traités en 2006 en moins de 80 jours**. Par ailleurs, 54,5 % des dossiers résolus en 2006 avaient moins de 3 mois d'ancienneté.

Les dossiers incomplets et tardifs

En 2006, 610 demandes d'asile n'ont pu être enregistrées en raison soit d'un dépôt tardif après l'expiration du délai légal de 21 jours, soit d'un contenu incomplet. Ces dossiers ne représentent que 1,7 % des demandes reçues par l'OFPRA contre 3,3 % en 2005. Parallèlement, 482 demandeurs qui ont fait parvenir un dossier incomplet à l'Office n'ont pas donné suite à la demande de complément qui leur a été adressée.

Les attributions du statut de réfugié

L'Office a admis sous sa protection 2 929 demandeurs en 2006 et enregistré un taux d'accord en première instance de 7,8 % contre 8,2 % en 2005. Le taux de reconnaissance s'élève à 10 % sur les premières demandes et à 1,1 % sur les demandes de réexamen.

Le taux global d'admission (OFPRA/CRR) passe de 26,9 % en 2005 à 19,5 % en 2006 (l'année 2005 étant particulière en raison du nombre important de décisions – et donc mécaniquement d'annulations – réalisés dans le cadre de l'opération de résorption des recours en instance). Au total, 7 380 demandeurs d'asile ont été placés sous protection en 2006.

S'agissant de l'Office, il est à noter que 186 décisions d'octroi au titre de la protection subsidiaire ont été prises en 2006 contre 108 en 2005.

Les réfugiés statutaires

Le nombre de personnes placées sous protection est estimé, au 31 décembre 2006, à 124 400 dont 123 253 personnes bénéficiant du statut de réfugié et 1 147 bénéficiaires de la protection subsidiaire.

Les continents les plus représentés sont, dans l'ordre décroissant, l'Asie (52 808), l'Europe (35 442), l'Afrique (31 621) et le continent américain (3 625). Parmi les nationalités dominantes, on notera le Sri Lanka (15 669), le Cambodge (13 514), la Turquie (10 059), la RDC ex-Zaïre (8 924), le Vietnam (8 750) et le Laos (7 599).

La répartition par département de résidence des personnes placées sous la protection de l'OFPRA indique que les réfugiés se concentrent essentiellement en région Île-de-France – Seine-Saint-Denis (18 022), Paris (14 687), Val-de-Marne (7 957), Val-d'Oise (7 024), Hauts-de-Seine (5 119) – ainsi que dans le département du Rhône (5 654).

Tableau n° II-5 – Nombre de réfugiés statutaires placés sous la protection de l'OFPRA (estimations)

Continent d'origine	31 décembre 2006	%	31 décembre 2005	%	Évolution 2006/2005 %
Asie	52 632	42,7 %	52 812	44,4 %	- 0,3 %
Europe	34 989	28,4 %	32 906	27,6 %	6,3 %
Afrique	31 253	25,4 %	29 459	24,7 %	6,1 %
Amériques	3 475	2,8 %	3 066	2,6 %	13,3 %
Apatrides et indéterminés	904	0,7 %	835	0,7 %	8,3 %
Total	123 253	100 %	119 078	100 %	3,5 %

Source : OFPRA

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

La réforme des conditions d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile s'est poursuivie en 2006, dans le cadre fixé par une série de décisions prises lors du comité interministériel de contrôle de l'immigration du 27 juillet 2005. Le dispositif français de prise en charge sociale des demandeurs d'asile repose désormais à titre principal sur l'offre d'un hébergement accompagné en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et à titre subsidiaire sur le versement d'une allocation financière, l'allocation temporaire d'attente (ATA).

Afin d'inciter le plus grand nombre possible de demandeurs d'asile à solliciter un hébergement en CADA, une offre de prise en charge est désormais présentée à tous les demandeurs d'asile remplissant les conditions d'admission à l'aide sociale et qui sont admis au séjour. Les intéressés sont informés qu'en refusant cette offre ils renoncent non seulement à une place de CADA, mais également au bénéfice de l'allocation temporaire d'attente. Parallèlement à la conduite de ces réformes et afin de pouvoir effectivement faire bénéficier les demandeurs d'asile de l'hébergement accompagné en CADA, l'effort de renforcement des capacités d'accueil et d'amélioration du pilotage du dispositif national d'hébergement a été poursuivi.

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

Le nombre de places en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) a augmenté de 4000 en deux ans, passant de 15470 fin 2004 à 19410 fin 2006, comme l'indique le tableau suivant :

Tableau n° II-6

	2004	2005	2006	Prévision fin 2007
CADA*				
Capacité	15 470	17 470	19 410	20 410
Nombre de centres	222	245	268	271
Centres de transit et premier accueil				
Capacité	186	186	246	246
Nombre de centres	2	2	2	2

* Centres d'accueil pour demandeurs d'asile

Source : DPM

1 000 nouvelles places de CADA doivent être créées en 2007 afin d'atteindre l'objectif final de 20 500 places à la fin de l'année 2007 conformément aux buts définis dans le plan de cohésion sociale associé à la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005. Un effort particulier sera fait en 2007 pour adapter le parc à l'accueil des demandeurs d'asile isolés, de plus en plus nombreux, alors que ce parc a initialement été conçu pour accueillir des familles.

Le coût budgétaire des CADA s'est élevé à 186,6 M€ en 2006.

Tableau n° II-7 - Répartition des places de CADA sur le territoire (hors transit et centres d'accueil et d'orientation pour les mineurs isolés demandeurs d'asile)

Région ou Département	Population	Capacités en CADA au 31/12/03	Nouvelles places en 2004	Nouvelles places en 2005	Nouvelles places en 2006	Nouvelles places en 2007	Total fin 2007 (prévision)
	RP99						
ALSACE	1 734 145	573	160	110	130	186	1 159
Bas-Rhin	1 026 120	320	110	50	75	50	605
Haut-Rhin	708 025	253	50	60	55	136	554
AQUITAINE	2 908 359	554	53	20	60	9	696
Dordogne	388 293	70	10			9	89
Gironde	1 287 334	239	28		50		317
Landes	327 334	60					60
Lot-et-Garonne	305 380	55	15				70
Pyrénées-Atlantiques	600 018	130		20	10		160
AUVERGNE	1 308 878	272	65		30	5	372
Allier	344 721	60	10				70
Cantal	150 778	40	10				50
Haute-Loire	209 113	122					122
Puy-de-Dôme	604 266	50	45		30	5	130
BASSE-NORMANDIE	1 422 193	394	55		50	2	501
Calvados	648 385	232	55		50		337
Manche	481 471	90				2	92
Orne	292 337	72					72
BOURGOGNE	1 610 067	826	50		45	0	921
Côte-d'Or	506 755	337			20		357
Nièvre	225 198	195					195
Saône-et-Loire	544 893	170	50		25		245
Yonne	333 221	124					124
BRETAGNE	2 906 197	529	184	50	95	5	863
Côtes-d'Armor	542 373	58	22		45	5	130
Finistère	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	14	1 251
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	14	239
Loir-et-Cher	314 968	60	60	60			180

Région ou Département	Population	Capacités en CADA au 31/12/03	Nouvelles places en 2004	Nouvelles places en 2005	Nouvelles places en 2006	Nouvelles places en 2007	Total fin 2007 (prévision)
Loiret	618 126	275	75	64	59		473
CHAMPAGNE-ARDENNE	1 342 363	442	73		90	84	689
Ardennes	290 130	60			60	70	190
Aube	292 131	205					205
Marne	565 229	72	48		30	14	164
Haute-Marne	194 873	105	25				130
CORSE	260 196						
FRANCHE-COMTÉ	1 117 059	360	105	60	15	0	540
Doubs	499 062	170	20	60			250
Jura	250 857	120					120
Haute-Saône	229 732	70					70
Territoire de Belfort	137 408		85		15		100
HAUTE-NORMANDIE	1 780 192	430	265	166	60	19	940
Eure	541 054	110	110				220
Seine-Maritime	1 239 138	320	155	166	60	19	720
Île-de-France	10 952 011	1 976	451	310	376	191	3 304
Paris	2 125 246	270	100		40		410
Seine-et-Marne	1 193 767	440	25				465
Yvelines	1 354 304	229		124	40	16	409
Essonne	1 134 238	209	92	50	50	50	451
Hauts-de-Seine	1 428 881	110	115	4	40		269
Seine-Saint-Denis	1 382 861	206	40	8	70	90	414
Val-de-Marne	1 227 250	225	15	30	86		356
Val-d'Oise	1 105 464	287	64	94	50	35	530
LANGUEDOC-ROUSSILLON	2 295 648	376	100	35	35	5	551
Aude	309 770	86					86
Gard	623 125	100	40			5	145
Hérault	896 441	110	50		35		195
Lozère	73 509	30	10				40
Pyrénées-Orientales	392 803	50		35			85
LIMOUSIN	710 939	189	10		0	0	199
Corrèze	232 576	10	10				20
Creuse	124 470	20					20
Haute-Vienne	353 893	159					159
LORRAINE	2 310 376	510	90	180	90	60	930
Meurthe-et-Moselle	713 779	140	70	140	50		400
Meuse	192 198	120					120
Moselle	1 023 447	220		40	40	40	340
Vosges	380 952	30	20			20	70
MIDI-PYRÉNÉES	2 551 687	651	65	25	43	26	810
Ariège	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

Région ou Département	Population	Capacités en CADA au 31/12/03	Nouvelles places en 2004	Nouvelles places en 2005	Nouvelles places en 2006	Nouvelles places en 2007	Total fin 2007 (prévision)
Hautes-Pyrénées	222 368	128					128
Tarn	343 402	60	15				75
Tarn-et-Garonne	206 034	85	20			26	131
NORD-PAS-DE-CALAIS	3 996 588	239	8	100	54	51	452
Nord	2 555 020	205		100	40	31	376
Pas-de-Calais	1 441 568	34	8		14	20	62
PAYS DE LA LOIRE	3 222 061	735	299	16	28	45	1 123
Loire-Atlantique	1 134 266	255	49		28	10	342
Maine-et-Loire	732 942	220	40				260
Mayenne	285 338	70	20				90
Sarthe	529 851	150	135			25	310
Vendée	539 664	40	55	16		10	121
PICARDIE	1 857 834	426	188	147	85	55	901
Aisne	535 842	50	30			17	97
Oise	766 441	197	34	147	85	38	501
Somme	555 551	179	124				303
POITOU-CHARENTES	1 640 068	261	87		43	49	440
Charente	339 628	56				24	80
Charente-Maritime	557 024	80	20			25	125
Deux-sèvres	344 392	60	20		20		100
Vienne	399 024	65	47		23		135
PACA	4 506 151	726	416		172	50	1 364
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-Rhône	1 835 719	366	280		62	50	758
Var	898 441	50	10				60
Vaucluse	499 685	40	10				50
RHÔNE-ALPES	5 645 407	1 243	101	576	340	144	2 404
Ain	515 270	195			0	42	237
Ardèche	286 023	40			15	10	65
Drôme	437 778	60		145	0		205
Isère	1 094 006	141		166	130	45	482
Loire	728 524	190		70	40	47	347
Rhône	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						
GUADELOUPE	422 496						
MARTINIQUE	381 427						
GUYANE	157 213						
RÉUNION	706 300						
Total	60 186 184	12 470	2 980	2 000	1 940	1 000	20 410

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

Même si la situation s'est nettement améliorée en 2006, le dispositif national d'accueil (DNA) souffre encore d'une rotation insuffisante des places en raison des difficultés rencontrées pour faire sortir de ces centres les demandeurs d'asile déboutés ou les réfugiés en attente d'un logement :

Tableau n° II-8 - Structure de la population hébergée en CADA au 30 juin 2007

Régions	Capacité agréée	Places occupées	Demandeurs d'asile	Réfugiés	Déboutés	Taux de présence des réfugiés (a)	Taux de présence des déboutés (b)	a+b
Alsace	973	978	831	82	65	8,4 %	6,6 %	15,0 %
Aquitaine	687	649	540	29	80	4,5 %	12,3 %	16,8 %
Auvergne	367	349	267	42	40	12,0 %	11,5 %	23,5 %
Bourgogne	921	904	684	81	139	9,0 %	15,4 %	24,3 %
Bretagne	858	831	636	35	160	4,2 %	19,3 %	23,5 %
Centre	1 237	1 164	895	119	150	10,2 %	12,9 %	23,1 %
Champagne	605	571	397	70	104	12,3 %	18,2 %	30,5 %
Franche-Comté	540	524	405	54	65	10,3 %	12,4 %	22,7 %
Île-de-France	3 113	2 849	2 078	532	239	18,7 %	8,4 %	27,1 %
Languedoc	546	501	322	93	86	18,6 %	17,2 %	35,7 %
Limousin	199	187	139	21	27	11,2 %	14,4 %	25,7 %
Lorraine	870	860	664	65	131	7,6 %	15,2 %	22,8 %
Midi	784	776	678	42	56	5,4 %	7,2 %	12,6 %
Nord - Pas-de-Calais	401	382	298	81	3	21,2 %	0,8 %	22,0 %
Basse-Normandie	499	478	327	36	115	7,5 %	24,1 %	31,6 %
Haute-Normandie	921	865	413	110	342	12,7 %	39,5 %	52,3 %
Pays de la Loire	1 078	1 036	731	204	101	19,7 %	9,7 %	29,4 %
Picardie	846	794	419	95	280	12,0 %	35,3 %	47,2 %
Poitou-Charentes	391	376	323	20	33	5,3 %	8,8 %	14,1 %
PACA	1 314*	1 196	743	228	225	19,1 %	18,8 %	37,9 %
Rhône-Alpes	2 260	2 195	1 765	195	235	8,9 %	10,7 %	19,6 %
Total	19 410	18 465	13 555	2 234	2 676	12,1 %	14,5 %	26,6 %

* 20 places agréées en PACA en 2006 doivent être créées courant 2007

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

C'est pourquoi un effort particulier a porté depuis le début de l'année 2006 sur l'amélioration du pilotage et de la fluidité du dispositif national d'accueil. Le pilotage du DNA a été renforcé et déconcentré au niveau régional. Ainsi, les préfets sont chargés de mettre en œuvre un mécanisme de péréquation interdépartementale. De plus, un mécanisme de mutualisation nationale, qui repose sur la mise à disposition par chaque département de 30 % des places disponibles en vue d'une répartition des demandeurs d'asile sur tout le territoire, a été conforté et amplifié. Toutes les régions sont ainsi susceptibles de bénéficier de places vacantes dans d'autres régions si elles éprouvent des difficultés particulières à satisfaire la demande locale.

Chargée par l'État de coordonner la gestion du DNA, l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) assure la mise en œuvre de ce mécanisme de péréquation nationale.

De manière générale, les préfets, les services déconcentrés chargés de l'action sanitaire et sociale (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 (article L. 348-3 du Code de l'action sociale et des familles) le développement par l'ANAEM d'un traitement automatisé de données nominatives. Ce système d'information permettra de renforcer le suivi des demandeurs d'asile hébergés en CADA. Il permettra en outre de mieux connaître le public hébergé en CADA, de réaliser une évaluation précise des performances du DNA et d'améliorer la qualité des statistiques produites. Le système d'information est actuellement en cours d'expérimentation dans deux régions avant sa généralisation à l'ensemble du territoire à la fin de l'année 2007.

Des efforts importants ont donc été accomplis dans ce domaine par les préfets, les services déconcentrés du ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité et les gestionnaires de CADA. Ces efforts ont permis de réduire de façon sensible en 2006 le taux de présence des déboutés et des réfugiés en CADA qui est passé de 40 % au 31 décembre 2005 à 25 % au 31 décembre 2006. Ce taux a légèrement remonté au 30 juin 2007 (26,6 %). Il faut noter que la date de référence se situe en hiver et que le plan de mise à l'abri hivernale du gouvernement peut imposer temporairement le maintien en CADA au-delà des périodes prévues par la réglementation, faute de facilités de mise à l'abri externe.

2.3 – Mise en œuvre du nouveau statut juridique des CADA

La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a réformé le statut des CADA en leur donnant un statut propre alors qu'ils étaient jusque-là des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) spécifiques. L'article L. 348-2 du Code de l'action sociale et des familles précise désormais la mission spécifique de ces centres : l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement social et administratif des demandeurs d'asile en possession de l'un des documents de séjour mentionnés à l'article L. 742-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, pendant la durée d'instruction de leur demande d'asile.

L'admission dans les CADA, qui restent des établissements sociaux régis par le Code de l'action sociale et des familles, continue de relever de l'aide sociale, mais selon une procédure allégée gérée conjointement par le préfet et le gestionnaire du CADA.

Le décret d'application n° 2007-399 du 23 mars 2007 relatif aux CADA fixe les conditions de fonctionnement et de financement des CADA en les alignant pour l'essentiel sur les règles applicables aux CHRS. Ce texte encadre également les conditions dans lesquelles les réfugiés et déboutés peuvent se maintenir en CADA après la notification de la décision définitive sur leur demande d'asile. Les réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire peuvent, à leur demande, être maintenus dans le centre pendant une durée de 3 mois à compter de la notification de la décision sur la demande d'asile (durée renouvelable une fois à titre exceptionnel avec l'accord du préfet) jusqu'à ce qu'une solution d'hébergement ou de logement leur soit présentée. Les personnes dont la demande d'asile a fait l'objet d'une décision définitive défavorable peuvent, à leur demande, être maintenues dans le centre pendant une durée d'un mois à compter de la notification de la décision ; cette période peut être prolongée, à titre exceptionnel et avec l'accord du préfet, en cas de demande d'aide au retour volontaire jusqu'à l'expiration d'un nouveau délai d'un mois à compter de la décision de l'ANAEM sur cette demande.

Cette réforme équilibrée fait du préfet le garant du bon fonctionnement du dispositif local d'accueil en CADA tout en conservant une gestion au plan national du parc de places d'hébergement permettant de faire face aux variations des flux d'entrée. Elle devrait permettre la prise en charge rapide en CADA du plus grand nombre possible de demandeurs d'asile et favoriser la sortie de ces centres des personnes qui n'ont plus vocation à y rester.

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

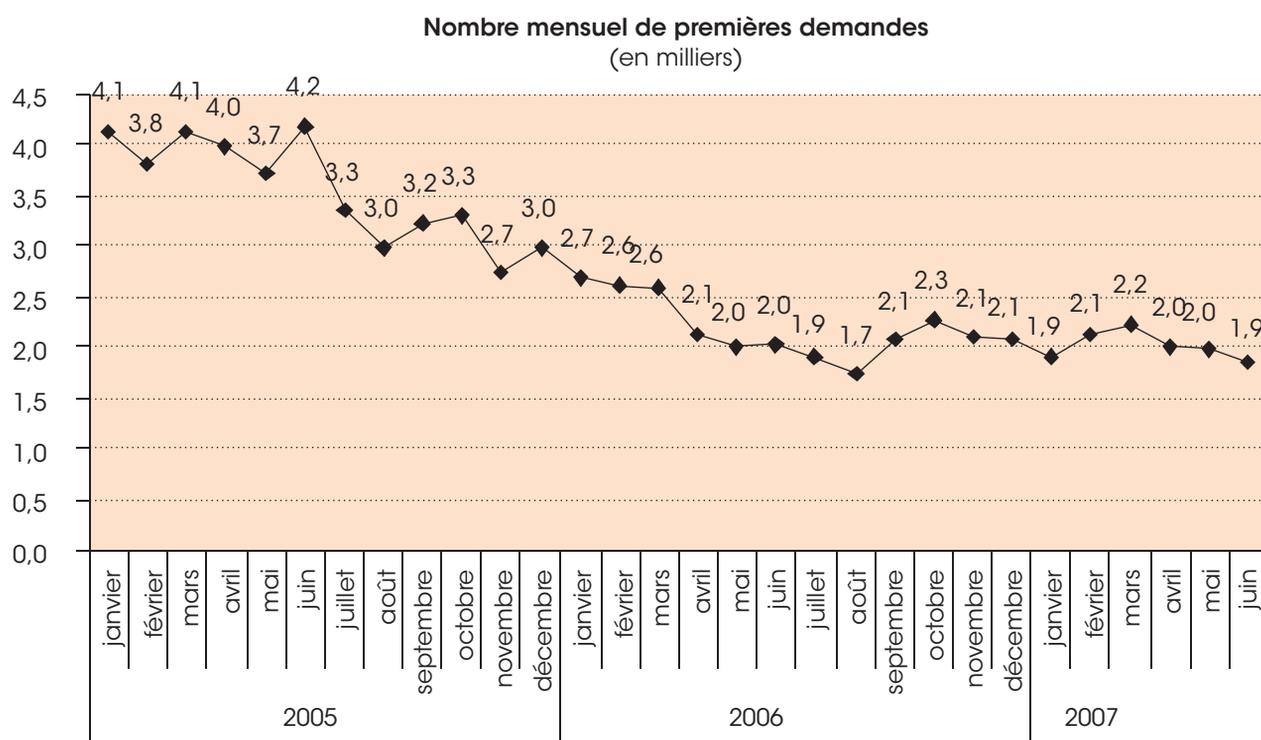
Le nouvel article L. 351-9 du Code du travail, issu de la loi de finances pour 2006, a créé l'allocation temporaire d'attente (ATA) qui se substitue à l'allocation d'insertion.

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. La réforme est pleinement entrée en vigueur au début de l'année 2007. L'allocation n'est désormais plus versée qu'aux demandeurs d'asile ayant accepté l'offre de prise en charge, jusqu'à ce qu'une place disponible correspondant à leurs besoins leur soit proposée en CADA (l'ATA n'est en outre pas versée aux personnes qui sont hébergées en CADA puisque celles-ci bénéficient d'une prise en charge globale et se voient verser une allocation de subsistance). Les demandeurs d'asile sont ainsi incités à accepter une prise en charge en CADA.

3 – LES PERSPECTIVES DE L'ANNÉE 2007

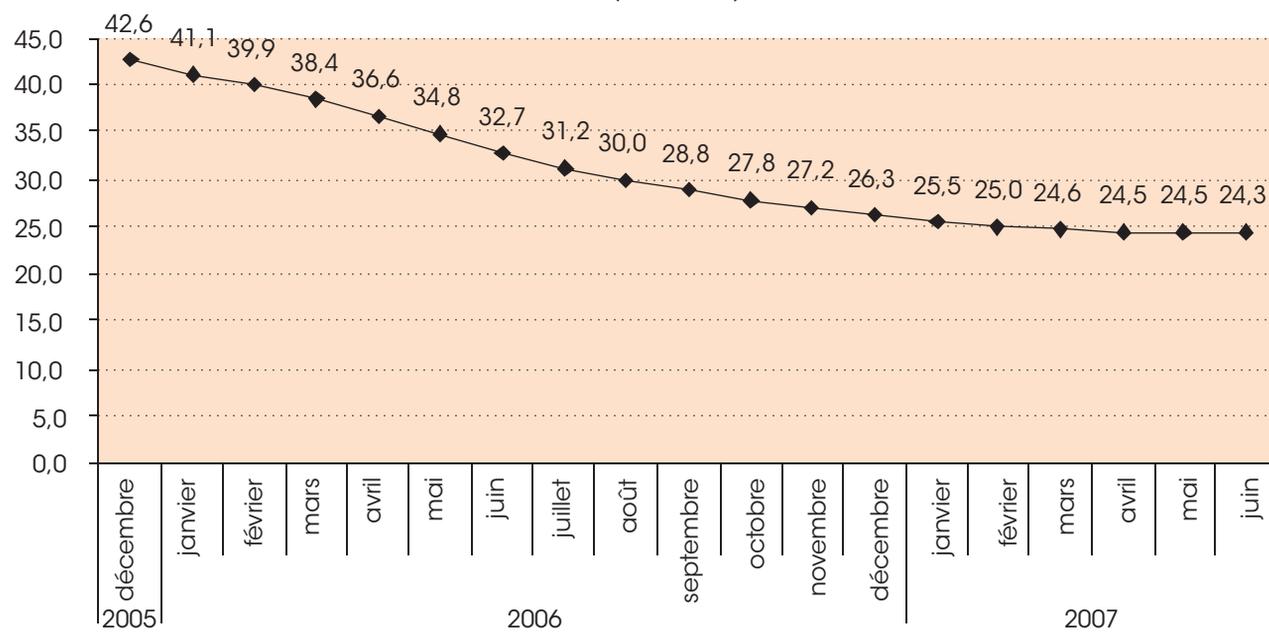
- La diminution de la demande d'asile semble s'être interrompue depuis le milieu de l'année 2006. Sur l'ensemble du second semestre 2006 et du premier semestre 2007, la moyenne mensuelle est un peu supérieure à 2000 nouvelles demandes.
- Cette stabilisation, confirmée par celle de la demande appréhendée par périodes glissantes de 12 mois, devrait conduire, sauf imprévu, à une demande 2007 proche de 24 000 unités, soit une diminution de l'ordre de 8 % par rapport à 2006.

Graphique n° II-9



Graphique n° II-9 bis

Nombre de premières demandes d'asile par période de 12 mois
(en milliers)



CHAPITRE III

L'ADMISSION AU SÉJOUR

AVERTISSEMENT MÉTHODOLOGIQUE

La présentation des statistiques relatives aux titres de séjour délivrés à des ressortissants étrangers est identique à celle qui prévalait dans le rapport précédent, qui était relatif à l'année 2005.

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'UE (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 8 nouveaux États membres (NEM) entrés dans l'Union européenne en 2004 et soumis à dispositions transitoires et, à compter du 1^{er} janvier 2007, ceux de la Bulgarie et de la Roumanie, ne sont soumis à l'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 à quelques années, les ressortissants de ces 10 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, depuis le rapport relatif à l'année 2005, 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".

2 - Le présent rapport présente des chiffres définitifs, pour les années 2000 à 2005, et des chiffres provisoires pour l'année 2006.

Pour l'année 2006, les chiffres ont été constitués par extrapolation de fichiers extraits mensuellement jusqu'en juillet 2007. 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, faible mais non connu, à date de début de validité 2006, reste encore à délivrer. Il sera possible d'arrêter définitivement les chiffres relatifs à l'année 2006 au début de l'année 2008.

3 - Les regroupements de rubriques selon les motifs juridiques de la délivrance de titres sont inchangés par rapport à ceux du rapport précédent.

En particulier, la catégorie "A. Économique" décrite dans le tableau III-1 ci-dessous a été constituée par simple regroupement de motifs de nature juridique.

Mais, dès lors qu'une **définition formalisée de l'immigration de nature économique**, entendue comme contribuant positivement à la prospérité économique de la France, aurait été adoptée et **qu'un moyen de mesure objective** de cette immigration aurait été développé, il y aurait lieu de qualifier d'"économique" une partie des flux retracés dans les autres grandes catégories de ce tableau, par exemple ceux relatifs à des étrangers admis au séjour sur motif familial qui disposent effectivement d'un contrat de travail en France ou bien présentent un niveau d'employabilité en France - apprécié notamment à partir de leur maîtrise de la langue française, de leurs qualification et expérience professionnelles, de l'adéquation de

leurs compétences ou métier par rapport aux besoins du marché du travail français – tel que leur insertion économique future (ou présente pour les admissions au séjour non précédées d'un visa de long séjour) ne paraît pas devoir soulever de difficulté.

Dans l'immédiat, compte tenu du caractère structurel de cette notion, laquelle constitue le support de l'objectif central relatif à l'immigration choisie fixé par le président de la République et le Premier ministre, il paraît préférable, avant d'avancer des chiffres qui seraient contestés et contestables, de s'accorder, en toute transparence, sur une définition de l'immigration économique voulue par la France, d'une part, et de développer et d'implémenter un outil de mesure objective – c'est-à-dire de notation à partir de critères objectifs – de l'employabilité de l'ensemble des candidats à l'immigration en France, indépendamment du fondement juridique évoqué, d'autre part.

(Voir encadré page 85 Immigration économique : objectif 50%)

Tableau n° III-1

A. Économique	1 – Compétences et talents
	2 – Actif non salarié
	3 – Scientifique
	4 – Artiste
	5 – Salarié
	6 – Temporaires
	7 – Saisonniers ⁶
B. Étudiants	
C. Familial	1 – Famille de Français
	2 – Membre de famille*
	3 – Liens personnels et familiaux
D. Divers	1 – Visiteur
	2 – Étranger entré mineur
	3 – Admission après 10 ans de séjour ⁷
	4 – Rente accident du travail
	5 – Ancien combattant
	6 – Étranger malade
	7 – Retraité ou pensionné
	8 – Motifs divers
E. Réfugiés	

* Regroupement familial

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 10 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) s'établit à 7 900 en 2006 contre 7 795 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) puis avait diminué de 2,5 % en 2005. **Avec 183 575 titres délivrés en 2006, il recule de 1,9 % par rapport à 2005**, malgré l'impact des mesures de régularisations exceptionnelles de parents d'enfants scolarisés, ce qui confirme une réelle inversion de tendance au cours de la période 2003-2006.

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

2001	2002	2003	2004	2005	2006
9,7 %	10,1 %	5,4 %	0,5 %	- 2,5 %	- 1,9 %

Cette évolution globale masque des phénomènes contrastés :

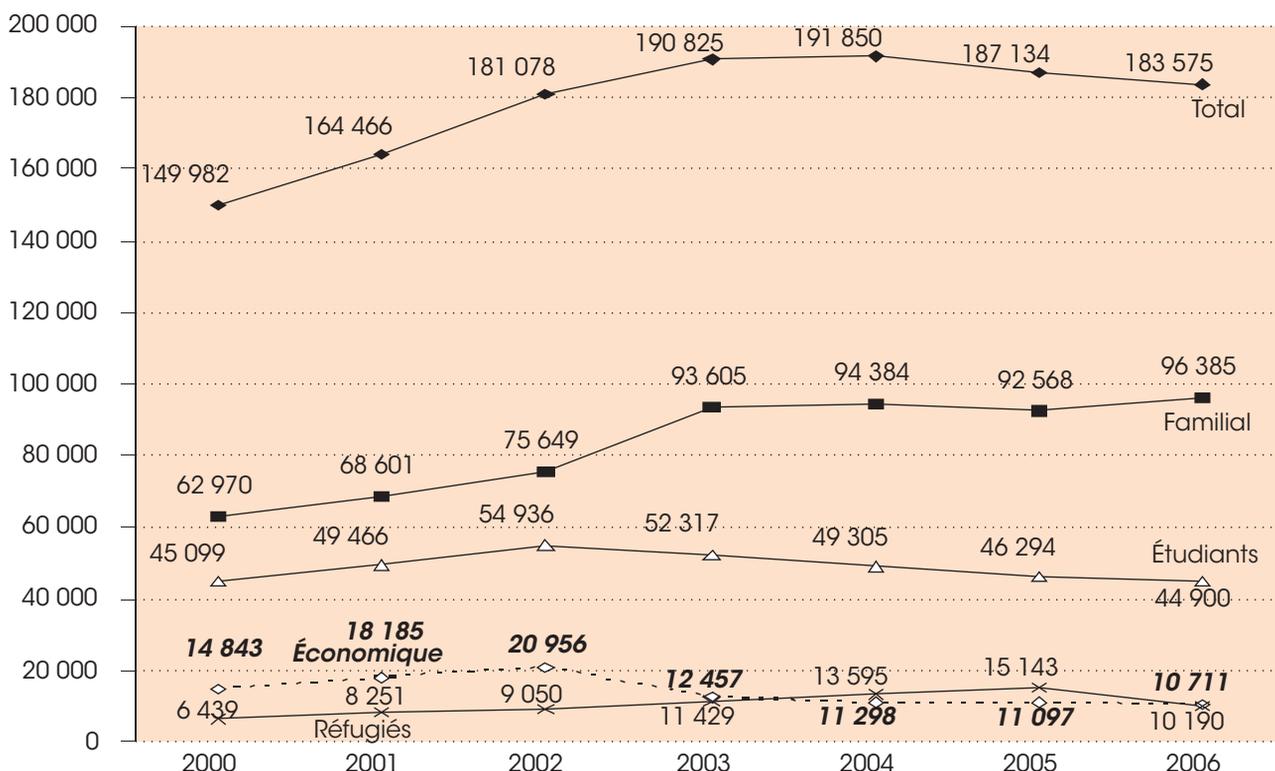
- La diminution du nombre de titres délivrés pour motifs économiques à des ressortissants des pays tiers se poursuit : - 3,5 % en 2006 après - 1,8 % en 2005 et après une diminution de 9,3 % en 2004.
- La baisse, amorcée en 2003, du nombre de titres délivrés à des étudiants ou stagiaires se poursuit en 2006. Ce nombre s'établit à 44 900 en 2006 (- 3,0 % par rapport à 2005) contre 46 294 en 2005 (- 6,1 % par rapport à 2003), 49 305 en 2004 (- 5,8 % par rapport à 2003) et 52 317 en 2003 (- 4,8 % par rapport à 2002).
- La progression en 2006 (+ 4,1 % contre - 2,1 % en 2005) 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 2006 de 1,2 % après une diminution de 4,2 % en 2005. Mais la forte diminution en 2006 (- 15,2 %) du nombre de titres délivrés à des membres de famille d'étrangers (regroupement familial), après - 1,4 % en 2005 et - 0,5 % en 2004, ne compense pas la progression exceptionnelle (+ 56,4 % en 2006) du nombre de titres délivrés sur le fondement du 7° de l'article L. 313-11 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) ("liens personnels et familiaux") qui résulte de l'opération de régularisation exceptionnelle de la situation de certains parents d'enfants scolarisés à l'été 2006. Le nombre de titres délivrés sur ce fondement a plus que triplé depuis 2002 (+ 223,4 %)
- La forte diminution en 2006 du nombre de titres attribués aux réfugiés et apatrides (10 190 titres délivrés soit - 32,7 % par rapport à l'année précédente) découle du caractère exceptionnel de l'année 2005 (15 143 titres délivrés) au cours de laquelle la commission des recours des réfugiés, moyennant un renfort temporaire important de ressources humaines, avait pu fortement réduire ses stocks de dossiers en attente.

Les principales nationalités bénéficiaires selon le motif en 2004, 2005 et 2006

- Les trois principales nationalités bénéficiaires d'un premier titre de séjour en 2006 sont algérienne, marocaine et chinoise laquelle prend pour la première fois la troisième place, qui était occupée en 2004 et 2005 par la nationalité tunisienne. Les trois nationalités maghrébines sont aux trois premiers rangs 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.
- Les nationalités turque, sri lankaise et russe sont numériquement les trois premières à être admises au séjour en qualité de réfugié.
- Les Américains, les Polonais et les Chinois occupent les trois premières places pour l'admission au séjour pour motif de travail.

Graphique n° III-3 - Nombre de titres délivrés aux ressortissants des pays tiers



En 2006 :

- Un titre sur deux est attribué pour motif familial.
- Près de un titre sur quatre est attribué à un étudiant.
- Un titre sur dix-sept est attribué pour motif économique.
- Un titre sur dix-huit est attribué à un réfugié ou apatride.
- Moins de un titre sur huit est attribué pour un motif autre que les quatre précédents.

Tableau n° III-4 - Postes présentant les variations les plus importantes par rapport à l'année précédente (2006/2005, pays tiers)

Artiste	Réfugié et apatride	Ancien combattant	Membre de famille
- 36,5 %	- 33,6 %	- 17,8 %	- 15,2 %
Liens personnels et familiaux	Actif non salarié	Scientifique	Visiteur
+ 56,4 %	+ 18,3 %	+ 9,2 %	+ 7,6 %

Source : MIAT/DLPAJ

Tableau n° III-5 – Les 10 principales nationalités bénéficiaires de premiers titres de séjour, par motif (années 2004, 2005 et 2006)

2004 Tous motifs	2004 Motifs familiaux	2004 Étudiant et stagiaire	2004 Réfugié et apatride	2004 Motifs professionnels	
Algérienne	34 267	Chinoise	Russe	Américaine (USA)	1 891
Marocaine	28 966	Algérienne	Turque	Marocaine	1 265
Tunisienne	10 781	Marocaine	Rép. dém. du Congo	Polonaise	916
Turque	9 857	États-unis	Sri lankaise	Japonaise	640
Chinoise	9 519	Japonaise	Yougoslave	Algérienne	581
Américaine (USA)	6 503	Tunisienne	Bosniaque	Chinoise	580
Camerounaise	4 979	Sénégalaise	Mauritanienne	Turque	513
Ivoirienne	4 703	Vietnamienne	Congolaise	Roumaine	496
Sénégalaise	4 641	Sud-coréenne	Angolaise	Canadienne	493
Russe	4 289	Roumaine	Géorgienne	Indienne	369
	59 %		56 %		58 %
Total 2004	200 378	Total 2004	Total 2004	Total 2004	13 255
2005 Tous motifs	2005 Motifs familiaux	2005 Étudiant et stagiaire	2005 Réfugié et apatride	2005 Motifs professionnels	
Algérienne	31 682	Chinoise	Russe	Américaine (USA)	1 836
Marocaine	26 701	Marocaine	Turque	Polonaise	1 394
Tunisienne	10 156	Algérienne	Sri lankaise	Marocaine	1 064
Turque	9 775	Tunisienne	Ex-zairois	Japonaise	753
Chinoise	9 614	Américaine (USA)	Bosniaque	Turque	652
Américaine (USA)	5 856	Japonaise	Yougoslave	Canadienne	598
Camerounaise	5 109	Sénégalaise	Congolaise	Chinoise	577
Sénégalaise	4 305	Sud-coréenne	Mauritanienne	Roumaine	560
Russe	4 276	Brésilienne	Géorgienne	Algérienne	531
Ex-zairois	4 199	Roumaine	Arménienne	Indienne	489
	57 %		55 %		62 %
Total 2005	194 929	Total 2005	Total 2005	Total 2005	13 645

2006 Tous motifs	2006 Motifs familiaux	2006 Étudiant et stagiaire	2006 Réfugié et apatride	2006 Motifs professionnels	2006 Tous motifs
Algérienne	Algérienne	Chinoise	Turque	Américaine (usa)	1 962
Marocaine	Marocaine	Marocaine	Sri lankaise	Polonaise	1 685
Chinoise	Tunisienne	Algérienne	Russe	Chinoise	678
Tunisienne	Turque	Américaine (usa)	Ex-zairois	Marocaine	620
Turque	Chinoise	Tunisienne	Yougoslave	Canadienne	618
Américaine (usa)	Camerounaise	Japonaise	Bosniaque	Japonaise	596
Camerounaise	Ivoirienne	Sénégalaise	Congolaise	Indienne	567
Ivoirienne	Malienn	Brésilienne	Haïtienne	Turque	535
Sénégalaise	Ex-zairois	Sud-coréenne	Arménienne	Roumaine	489
Ex-zairois	Sénégalaise	Libanaise	Guinéenne	Algérienne	425
					61 %
Total 2006	Total 2006	Total 2006	Total 2006	Total 2006	13 471

Source : MIAT/DLPAJ/mission statistiques

Tableau n° III-6 - Les stocks de titres et autorisations de séjour

Stock de titres et autorisations provisoires de séjour				Étrangers majeurs selon recensements INSEE ⁽¹⁾ valeur début 2005
<i>Pays tiers</i>	Fin 2003	Fin 2005	Fin 2006	
Algérienne	560 264	565 448	568 486	410 000
Marocaine	471 460	469 973	462 632	360 000
Turque	184 619	183 891	185 599	150 000
Tunisienne	168 671	170 794	170 139	115 000
Chinoise	50 288	55 791	59 898	50 000
Sénégalaise	47 746	49 789	50 492	40 000
Malienne	43 130	45 503	46 565	40 000
Yougoslave	45 183	43 589	41 713	
Ex-Zaïrois	36 185	36 737	38 746	
Camerounaise	26 175	31 253	33 516	
	75,8 %	74,8 %	74,3 %	
Total pays tiers	2 154 726	2 209 228	2 230 954	1 735 000

(1) Ces données, issues des collectes de recensement de janvier 2004, janvier 2005 et janvier 2006 donnent une situation à début 2005.

Source : INSEE.

Tableau n° III-6 bis - Les stocks de titres et autorisations de séjour

Stock de titres et autorisations provisoires de séjour en cours de validité			
	Fin 2003	Fin 2005	Fin 2006
Total pays tiers	2 154 726	2 209 228	2 230 954
Total autres pays	1 268 937	1 005 554	851 904
Total général	3 423 663	3 214 782	3 082 858

Tableau n° III-6 ter - Les stocks de titres et autorisations de séjour

Stock de titres et autorisations provisoires de séjour en cours de validité par durée et type de titre				
<i>Pays tiers</i>		Fin 2003	Fin 2005	Fin 2006
Supérieur à un an	CEE 10 ANS	6 012	8 206	9 085
	CEE 5 ANS	1 412	1 665	1 767
	CEE TITRE PERMANENT	12	20	25
	CR	1 208 193	1 194 268	1 184 075
	CRA 10 ANS	497 653	503 562	504 355
	CRA 2 ANS	37	42	49
	CST 10 ANS	194	118	108
	CST 5 ANS	16	63	88
	EEE 10 ANS	28	33	33
	EEE 5 ANS	9	11	10
	RETRAITE	2 159	3 012	3 395
	Total	1 715 725	1 711 000	1 702 990
Un an	CEE 1 AN	172	253	345
	CRA 1 AN	36 888	39 375	42 854
	CST 1 AN	212 037	285 743	324 716
	EEE 1 AN	1	5	
	Total	249 098	325 376	367 915
Moins de un an	CEE < 1 AN	80	41	35
	CRA < 1 AN	4 281	4 514	2 103
	CST < 1 AN	32 673	40 246	23 486
	Total	37 034	44 801	25 624
Documents provisoires	APS	11 821	9 882	8 581
	CONVOCATION	1 251	532	349
	RCS	139 797	117 637	125 495
	Total	152 869	128 051	134 425
Total pays tiers		2 154 726	2 209 228	2 230 954

1 – LES STOCKS DE TITRES ET AUTORISATIONS DE SÉJOUR

(VOIR TABLEAUX N° III-6, 6 bis ET 6 TER)

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 2006, 2 230 954 étrangers ressortissants de pays tiers sont détenteurs de documents délivrés par le ministère de l'Intérieur, soit une progression de 3,5 % en 3 ans.

Parmi les pays tiers, les 10 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 2006.

La population malienne séjournant en France s'accroît régulièrement depuis 2003 et jusqu'en 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 (- 1,6 % entre le 31 décembre 2005 et le 31 décembre 2006).

Au 31 décembre 2006, les titres de séjour d'une durée de validité de 10 ans représentent 76,1 % des titres détenus par les ressortissants des pays tiers contre 79,5 % au 31 décembre 2003. Les titres d'une durée de validité de un an représentent à la fin de l'année 2006 16,5 % du total contre 11,6 % au 31 décembre 2003.

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.

En tout état de cause, en raison de l'absence d'obligation de détention d'un titre de séjour pour les étrangers mineurs, ces chiffres de stocks ne permettent pas de procéder à des estimations de la population étrangère présente sur le territoire national.

Les chiffres produits par l'INSEE, cités pour les seules nationalités représentant au moins 40 000 personnes majeures, leur sont inférieurs en moyenne de l'ordre de 20 % pour les pays tiers.

Ces chiffres, issus des trois premières vagues 2004, 2005 et 2006 du recensement par sondage, doivent également être interprétés avec prudence, car, au-delà de la marge d'erreur propre aux recensements traditionnels et de celle inhérente à la mise en œuvre depuis 2004 d'une méthode par sondage, le dénombrement des étrangers souffre d'une tendance à la sous-déclaration de cette catégorie de population.

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.

2 – LA DÉLIVRANCE DE TITRES DE 1997 À 2006

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 dix-huit ans une autorisation administrative de séjour, sous le contrôle hiérarchique du ministre de l'Intérieur et, depuis le 30 mai 2007, du ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement. 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 États membres de l'Union européenne (ou assimilés),
- les étrangers relevant d'un accord bilatéral liant la France à certains États,
- 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 États 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 États 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.

La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration ayant institué une obligation d'enregistrement, auprès du maire de leur commune de résidence, des ressortissants européens qui souhaitent s'établir en France, il sera cependant possible, à partir de l'exploitation statistique des attestations de déclaration émises par les maires, de dénombrer les établissements en France de ces étrangers.

S'agissant des ressortissants des nouveaux États membres de l'Union européenne depuis le 1^{er} 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 2 à 7 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 et de séjour liant la France aux pays du Maghreb et aux pays d'Afrique francophone subsaharienne

Les ressortissants étrangers relevant des accords bilatéraux de circulation et de séjour 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, 2005 et 2006, les services du ministère chargé de l'Intérieur ont délivré respectivement 206 642, 197 788 et 194 303 titres de séjour, y compris les titres délivrés à leur demande, aux ressortissants communautaires qui ne sont pas soumis à l'obligation d'en détenir. 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 10 nouveaux pays signé le 17 avril 2003 et effectivement entré en vigueur le 1^{er} mai 2004 prévoit, au profit des États déjà membres, des périodes de transition. En particulier, à l'exception de ceux de Malte et de Chypre, les ressortissants des nouveaux États 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, 2 859 et 2 828 titres émis respectivement en 2004, 2005 et 2006 au profit de nationalités normalement non soumises à l'obligation de détenir un titre de séjour ;
- les 191 850, 187 134 et 183 575 titres émis respectivement en 2004, 2005 et 2006 au profit de nationalités de pays tiers ;
- les 8 528, 7 795 et 7 900 titres émis respectivement en 2004, 2005 et 2006 au profit de ressortissants des nouveaux États membres, y compris la Roumanie et la Bulgarie.

2.2.2 - Évolution selon le motif de la délivrance

Seront successivement détaillées, ci-après, selon le motif de la délivrance, les évolutions sur la période 2000-2006 des composantes suivantes du tableau récapitulatif ci-dessous :

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, 194 929 titres en 2005 dont 187 134 pour les pays tiers et 7 795 pour les 10 NEM, 191 475 titres en 2006 dont 183 575 pour les pays tiers et 7 900 pour les 10 NEM) – (tableaux n° III-7 et III-8 bis).

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, 127 694 en 2005 et 131 225 en 2006) ;
- B2. les cartes de résident (30 491 titres en 2004, 31 316 en 2005 et 24 113 en 2006) ;
- B3. les cartes de retraité (456 titres en 2004, 291 en 2005 et 240 en 2006) ;
- B4. les cartes de résident algérien (33 916 titres en 2004, 31 344 en 2005 et 31 050 en 2006) ;
- B5. les titres communautaires (9 311 titres en 2004, 7 143 en 2005 et 7 675 en 2006).

Après une diminution de 2,5 % en 2005, le volume de titres délivrés aux ressortissants des pays tiers diminue de 1,9 % en 2006, cette évolution globale masquant des variations contrastées :

- - 3,5 % pour l'immigration économique en provenance de ces pays ;
- - 3,0 % pour les admissions au séjour d'étudiants ;
- + 4,1 % pour l'immigration familiale (cette progression résultant de la régularisation exceptionnelle des parents d'enfants scolarisés) ;
- - 32,7 % pour l'admission au séjour de réfugiés.

Tableau n° III-7 - La délivrance de premiers titres de séjour de 2004 à 2006 (métropole)

Année 2004	Titres communautaires		Titres non communautaires					Total
	Total		CR	CRA	CST	RETRAITE	Total	
Nationalités non soumises à titre de séjour	5 962		83		219		6 264	
10 nouveaux États membres	1 954		274		6 299	1	8 528	
Pays tiers	1 395		30 134	33 916	125 950	455	191 850	
Total	9 311		30 491	33 916	132 468	456	206 642	

Année 2005	Titres communautaires		Titres non communautaires					Total
	Total		CR	CRA	CST	RETRAITE	Total	
Nationalités non soumises à titre de séjour	2 754		46		58	1	2 859	
10 nouveaux États membres	2 950		214		4 631		7 795	
Pays tiers	1 439		31 056	31 344	123 005	290	187 134	
Total	7 143		31 316	31 344	127 694	291	197 788	

Année 2006	Titres communautaires		Titres non communautaires					Total
	Total		CR	CRA	CST	RETRAITE	Total	
Nationalités non soumises à titre de séjour	2 735		43	0	50	0	2 828	
10 nouveaux États membres	3 480		195	0	4 225	0	7 900	
Pays tiers	1 460		23 875	31 050	126 950	240	183 575	
Total	7 675		24 113	31 050	131 225	240	194 303	

Source : SG-CICI/mission statistiques de la DLPAJ

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	2006
A. Économique	1 - Compétences et talents	0	0	0	0	0	0
	dont surcroît de titres	0	0	0	0	0	0
	2 - Actif non salarié	1 353	917	1 035	329	284	323
	3 - Scientifique	1 156	1 338	1 197	1 205	1 171	1 202
	4 - Artiste	195	172	219	302	241	288
	5 - Salarié	8 569	11 380	14 055	6 199	5 274	5 149
Total	3 570	4 378	4 450	4 422	4 328	4 135	4 221
	14 843	18 185	20 956	12 457	11 298	11 097	10 711
B. Étudiants	45 099	49 466	54 936	52 317	49 305	46 294	44 900
	34 713	40 961	45 502	59 251	57 779	55 379	54 695
C. Familial	21 258	21 718	23 283	23 423	23 310	22 994	19 495
	6 999	5 922	6 864	10 931	13 295	14 195	22 195
Total	62 970	68 601	75 649	93 605	94 384	92 568	96 385
D. Divers	1 - Visiteur	8 202	8 577	7 522	6 540	6 410	6 012
	2 - Étranger entré mineur	3 241	2 592	2 277	1 977	2 521	2 639
	3 - Admission après 10 ans de séjour	3 166	2 806	2 871	3 815	3 073	2 674
4 - Rente accident du travail	74	76	203	120	74	41	66
5 - Ancien combattant	419	383	332	392	448	292	240
6 - Étranger malade	1 996	3 414	4 183	5 524	7 455	7 191	6 440
7 - Retraité ou pensionné	403	404	551	1 481	2 380	2 465	2 280
8 - Motifs divers	3 130	1 711	2 548	1 168	907	718	440
Total	20 631	19 963	20 487	21 017	23 268	22 032	21 389
E. Réfugiés	1 - Réfugié et apatride	6 032	7 933	8 841	11 282	13 370	14 796
	2 - Asile territorial/ protection subsidiaire	407	318	209	147	225	347
Total	6 439	8 251	9 050	11 429	13 595	15 143	10 190
TOTAL	149 982	164 466	181 078	190 825	191 850	187 134	183 575

* Regroupement familial

Source : SG-CICI/mission statistiques de la DLPAJ

Tableau n° III-8 bis - L'admission au séjour des ressortissants des 10 nouveaux États membres soumis à dispositions transitoires (métropole)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	0	0	0	0	0	0	0
1 - Compétences et talents dont surcroît de titres	0	0	0	0	0	0	0
2 - Actif non salarié	86	83	64	82	142	301	365
3 - Scientifique	126	210	180	171	103	116	95
4 - Artiste	56	63	65	96	75	40	47
5 - Salarié	517	871	1 015	953	1 048	1 653	1 950
6 - Temporaire	558	931	974	826	589	438	303
Total	1 343	2 158	2 298	2 128	1 957	2 548	2 760
B. Étudiants	4 359	4 841	5 099	5 413	3 659	2 598	2 255
C. Familial	2 011	2 069	2 086	2 239	2 224	2 122	2 395
D. Divers	1 059	1 058	863	901	627	486	466
E. Réfugiés	54	41	50	58	61	41	24
TOTAL	8 826	10 167	10 396	10 739	8 528	7 795	7 900
10 NEM							
TOTAL GÉNÉRAL PAYS TIERS et 10 NEM	158 808	174 633	191 474	201 564	200 378	194 929	191 475

Source : SG-CICI/mission statistiques de la DLPAU

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 du CESEDA), 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.

Tableau n° III-9 - Les premières cartes de séjour temporaire afférentes aux années 2002 à 2006 (métropole)

	2002	2003	2004	2005	2006
1 - Famille de Français	26 945	32 448	38 407	36 842	35 826
2 - Membre de famille*	1 770	2 632	6 089	5 724	5 435
3 - Liens personnels et familiaux	6 914	8 838	10 898	11 765	18 646
1 - Actif non salarié	407	354	278	302	356
2 - Scientifique	1 392	1 377	1 263	1 307	1 393
3 - Artiste	292	397	308	326	226
4 - Salarié	7 210	6 404	5 408	5 235	4 636
5 - Saisonnier ou temporaire	5 444	5 245	4 651	4 470	4 413
1 - Visiteur	8 019	7 623	6 201	5 721	6 163
2 - Étudiant et stagiaire	55 168	51 873	47 622	44 917	43 191
3 - Étranger entré mineur	1 747	1 689	2 276	2 370	2 540
4 - Admission après 10 ans de séjour	2 872	3 550	2 771	2 316	2 435
5 - Rente accident du travail	7	7	9	11	13
7 - Réfugié et apatride	85	46	61	63	79
8 - Étranger malade	4 152	4 522	6 105	6 037	5 540
10 - Asile territorial/protection subsidiaire	65	67	121	287	333
11 - Motifs divers		1		1	
Total	122 489	127 073	132 468	127 694	131 225

* Regroupement familial

Source : SG-CICI/mission statistiques de la DLPAJ

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 et, 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.

Le nombre total de cartes de séjour temporaire délivrées a progressé en 2006 (+ 2,8 % par rapport à 2005).

En 2006, la diminution du nombre de cartes délivrées à des familles de Français amorcée en 2005 (- 4,2 % en 2005 par rapport à 2004) se poursuit (- 2,8 % par rapport à 2005) de même que celle relative aux membres de familles (- 5,0 % en 2006 contre - 6,0 % en 2005). En revanche, le nombre de cartes "vie privée et familiale" délivrées sur le fondement du 7° de l'article L. 313-11 progresse fortement (+ 58,5 % en 2006 contre + 8,0 % en 2005). Cette forte progression résulte de la régularisation exceptionnelle des parents d'enfants scolarisés.

Le nombre de cartes de séjour temporaire délivrées pour motifs professionnels diminue de 5,3 % par rapport à 2005, après une baisse de 2,3 % l'année précédente.

Les cartes de séjour portant la mention "étudiant" connaissent une nouvelle diminution en 2006 (- 3,8 %) cependant moins importante qu'en 2005 (- 5,7 % par rapport à 2004).

Est constatée en 2006 une nette diminution du nombre de cartes de séjour temporaire délivrées aux étrangers qui se prévalent de leur état de santé pour être admis au séjour (- 8,2 % par rapport à 2005).

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 5 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 2 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.

La forte diminution, en 2006, du nombre total de cartes de résident délivrées (- 23,0 % par rapport à 2005) résulte directement de la diminution de la délivrance de ce type de carte au titre de chacun des trois principaux motifs juridiques concernés : réfugiés et apatrides (- 33,9 %), famille de Français (- 15,6 %) et membre de famille (- 12,5 %).

Tableau n° III-10 – Cartes de résident afférentes aux années 2002 à 2006 (métropole)

	2002	2003	2004	2005	2006
1 – Famille de Français	12 237	11 332	4 590	4 414	3 726
2 – Membre de famille*	16 311	15 488	11 199	11 119	9 734
1 – Actif non salarié	4	39	17	10	17
4 – Salarié		49	38	20	33
5 – Saisonnier ou temporaire				1	1
1 – Visiteur		1	6	1	3
2 – Étudiant et stagiaire		11	32	18	34
5 – Rente accident du travail	177	60	28	12	43
6 – Ancien combattant	438	515	548	385	329
7 – Réfugié et apatride	8 767	11 227	13 363	14 774	9 761
11 – Motifs divers	1 658	975	670	562	432
Total	39 592	39 697	30 491	31 316	24 113

* Regroupement familial

Source : SG-CICI/mission statistiques de la DLPAJ

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.

Les cartes de séjour délivrées sur ce motif s'élèvent à 240 en 2006, soit une diminution de 17,5 % par rapport à l'année précédente.

Tableau n° III-11 – Cartes de retraité afférentes aux années 2002 à 2006 (métropole)

	2002	2003	2004	2005	2006
Total	516	452	456	291	240

Source : SG-CICI/mission statistiques de la DLPAJ

B4 – Les certificats de résidence pour Algérien

Après la forte progression de l'année 2003 (+ 18,1 %), les années 2004 (- 5,4 %) et 2005 (- 7,6 %) marquent un recul du nombre de certificats de résidence pour Algérien délivrés, qui se stabilise en 2006 (- 0,9 %).

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 préfetures, dès septembre 2001, par voie de circulaire, d'appliquer par anticipation ce troisième avenant en délivrant des certificats de résidence pour Algérien (CRA) mention "salarié" 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 "salarié" et "visiteur" a sensiblement diminué en 2003, 2004, 2005 et 2006 par rapport aux années 2001 et 2002.

Tableau n° III-12 - Certificats de résidence pour Algérien afférents aux années 2002 à 2006 (métropole)

	2002	2003	2004	2005	2006
1 - Famille de Français	8 198	17 295	15 873	14 988	15 832
2 - Membre de famille*	4 432	4 526	4 857	4 929	3 158
3 - Liens personnels et familiaux	243	2 463	2 828	2 776	4 212
1 - Actif non salarié	719	77	31	39	41
2 - Scientifique		13	15	11	11
3 - Artiste		3	8	2	3
4 - Salarié	7 879	821	443	402	270
5 - Saisonnier ou temporaire	46	68	83	76	100
1 - Visiteur	1 205	587	533	472	452
2 - Étudiant et stagiaire	5 648	6 666	4 790	3 296	3 249
3 - Étranger entré mineur	584	339	276	295	269
4 - Admission après 10 ans de séjour	88	424	386	381	259
5 - Rente accident du travail	25	57	37	18	12
7 - Réfugié et apatride	38	57			
8 - Étranger malade	128	1 118	1 475	1 278	1 006
9 - Retraité ou pensionné	35	1 029	1 925	2 175	2 036
10 - Asile territorial/protection subsidiaire	149	90	111	61	45
11 - Motifs divers	958	233	245	145	95
Total	30 375	35 866	33 916	31 344	31 050

* Regroupement familial

Source : SG-CICI/mission statistiques de la DLPAJ

Le nombre des certificats de résidence délivrés aux ressortissants algériens membres de famille de Français, qui était en diminution aussi bien en 2004 (- 8,2 % par rapport à 2003) qu'en 2005 (- 5,6 % par rapport à 2004) progresse en 2006 (+ 5,6 %).

Le nombre de titres délivrés à des membres de famille (regroupement familial), après avoir atteint un niveau record en 2004 (+ 7,3 % par rapport à 2003) et s'être stabilisé en 2005 (+ 1,5 %), diminue massivement en 2006 (- 35,9 %).

Le total des certificats de résidence délivrés à des retraités, sur le fondement de l'article 7 ter de l'accord franco-algérien, qui était en forte progression, aussi bien en 2004 (+ 87,1 % par rapport à 2003) qu'en 2005 (+ 13,0 % par rapport à 2004), diminue en 2006 (- 6,4 %).

Après une forte progression en 2004 (+ 31,9 % par rapport à 2003), le nombre de certificats de résidence délivrés à des Algériens malades diminue en 2005 (- 13,4 % par rapport à 2004) et en 2006 (- 21,3 % par rapport à 2005).

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 États 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 États membres, a en effet souhaité opter pour cette possibilité de protection de son marché de l'emploi pendant une première période de 2 ans soit jusqu'au 1^{er} mai 2006. Nonobstant l'ouverture sélective aux ressortissants des nouveaux États 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.

Après une nouvelle diminution en 2005 (- 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, les titres de cette nature enregistrent une progression de 7,4 % en 2006, qui s'explique principalement par l'ouverture mise en œuvre à partir du 1^{er} mai 2006 laquelle se caractérise par la modestie de ses effets (voir encadré page 83 Impact de l'ouverture de 62 métiers aux ressortissants des NEM).

Tableau n° III-13 - Premiers titres de séjour communautaires et titres Espace économique européen afférents aux années 2002 à 2006 (métropole)

	2002	2003	2004	2005	2006
1 - Famille de Français	2 297	2 193	515	523	607
2 - Membre de famille*	7 605	7 624	2 346	2 042	2 099
3 - Liens personnels et familiaux				1	1
1 - Actif non salarié	1 086	1 095	333	408	532
4 - Salarié	14 756	14 102	2 091	1 953	2 503
5 - Saisonnier ou temporaire	7 903	7 679	928	263	160
1 - Visiteur	6 983	7 523	1 609	1 014	895
2 - Étudiant et stagiaire	10 637	8 515	903	728	732
9 - Retraité ou pensionné	4 211	4 774	582	191	139
11 - Motifs divers		3	4	20	8
Total	55 478	53 508	9 311	7 143	7 675

* Regroupement familial

Source : SG-CICI/mission statistiques de la DLPAJ

Tableau III-14 - Annexe

Statistiques globales (tous premiers titres de séjour, tous pays) (métropole)

	2002	2003	2004	2005	2006
1 - Famille de Français	49 677	63 268	59 385	56 767	55 991
2 - Membre de famille*	30 118	30 270	24 491	23 814	20 426
3 - Liens personnels et familiaux	7 157	11 301	13 726	14 542	22 859
1 - Actif non salarié	2 216	1 565	659	759	946
2 - Scientifique	1 392	1 390	1 278	1 318	1 404
3 - Artiste	292	400	316	328	229
4 - Salarié	29 845	21 376	7 980	7 610	7 442
5 - Saisonnier ou temporaire	13 393	12 992	5 662	4 810	4 674
1 - Visiteur	16 207	15 734	8 349	7 208	7 513
2 - Étudiant et stagiaire	71 453	67 065	53 347	48 959	47 206
3 - Étranger entré mineur	2 331	2 028	2 552	2 665	2 809
4 - Admission après 10 ans de séjour	2 960	3 974	3 157	2 697	2 694
5 - Rente accident du travail	209	124	74	41	68
6 - Ancien combattant	438	515	548	385	329
7 - Réfugié et apatride	8 890	11 330	13 424	14 837	9 840
8 - Étranger malade	4 280	5 640	7 580	7 315	6 546
9 - Retraité ou pensionné	4 762	6 255	2 963	2 657	2 415
10 - Asile territorial/protection subsidiaire	214	157	232	348	378
11 - Motifs divers	2 616	1 212	919	728	535
Total	248 450	256 596	206 642	197 788	194 303

• Regroupement familial

3 – L'IMMIGRATION ÉCONOMIQUE

3.1 - L'immigration de travail en provenance des nouveaux États membres de l'Union européenne

L'année 2006 est marquée par l'ouverture aux ressortissants des nouveaux États membres de l'Union européenne soumis à mesures transitoires, d'un accès facilité au marché du travail français à partir du 1^{er} mai. Un an après cette ouverture, le bilan de cette mesure d'ouverture reste modeste.

Impact de l'ouverture de 62 métiers aux ressortissants des NEM

A été publiée le 28 avril 2006 une liste de 62 métiers caractérisés par des difficultés de recrutement.

Depuis le 1^{er} mai 2006, les employeurs désireux de recruter des étrangers ressortissants des nouveaux États membres de l'Union, pour exercer un métier inscrit sur cette liste, ne peuvent se voir opposer la situation de l'emploi par l'autorité administrative chargée de la délivrance des autorisations de travail.

Sont concernés les 8 nouveaux États entrés dans l'UE au 1^{er} mai 2004 et soumis à mesures transitoires : Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie¹.

Depuis leur entrée le 1^{er} janvier 2007, la Bulgarie et la Roumanie bénéficient du même dispositif.

Globalement, par rapport à l'immigration totale reçue par la France, l'impact de cette ouverture est marginal. Il est, si l'on ne tient pas compte des ressortissants bulgares et roumains, inférieur à l'augmentation spontanée du nombre d'entrées de travailleurs ressortissants de pays tiers.

Au cours de la période annuelle juillet 2006 à juin 2007, soit le second semestre 2006 et le premier semestre 2007, 3 214 étrangers ressortissants des 8 NEM ont bénéficié d'une autorisation de travail (hors travailleurs saisonniers), contre 2 040 au cours de la période de 12 mois précédente, soit un surcroît de 1 174 personnes en un an.

S'agissant des pays tiers à l'Union européenne et à l'Espace économique européen, les chiffres comparables sont respectivement 17 869 et 16 495 soit 1 374 entrées supplémentaires en un an alors que l'ouverture du marché du travail n'a pas encore été réalisée pour ces ressortissants.

Autorisations de travail (hors saisonniers)

	Juillet 2005 - juin 2006	Juillet 2006 - juin 2007	Différence	%
8 NEM	2 040	3 214	1 174	57,5 %
Bulgarie	184	351	167	
Roumanie	880	1 431	551	
Pays tiers	16 495	17 869	1 374	8,3 %
Total	19 599	22 865	3 266	16,7 %

Source : ANAEM

Perspectives de l'année 2007

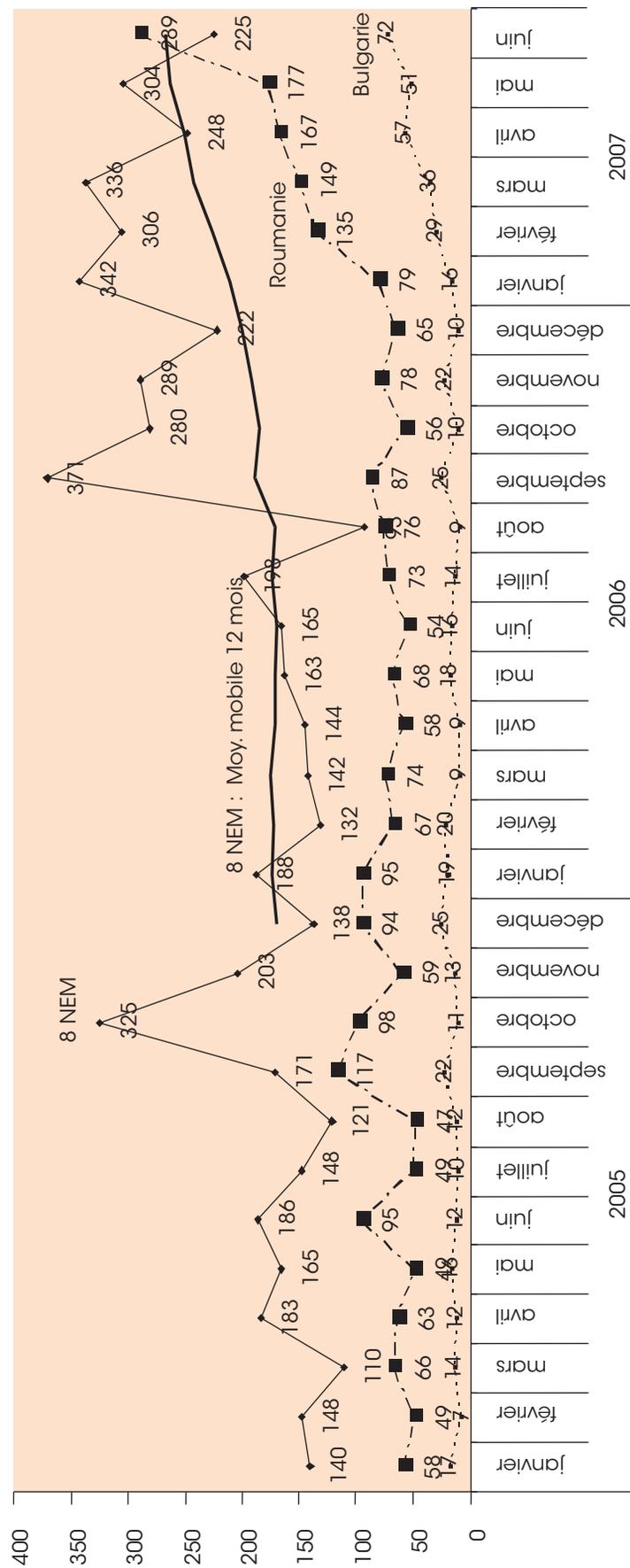
En raison du caractère erratique et de la saisonnalité des flux mensuels, c'est la moyenne mobile sur 12 mois qui renseigne le mieux sur les évolutions mensuelles.

On voit sur le graphique ci-après que les effets de l'ouverture du 1^{er} mai 2006 n'ont été perceptibles qu'à partir de l'automne 2006. **La tendance annuelle pourrait, sur la base des chiffres des 12 mois de juillet 2006 à juin 2007, se stabiliser vers 3 500 à 4 000 entrées par an, pour les seuls 8 NEM.**

L'ouverture aux **Bulgares et Roumains** est trop récente pour voir se dégager une tendance. **Mais la progression des 6 premiers mois de 2007 est très rapide** : 289 Roumains et 92 Bulgares en juin 2007 contre respectivement 71 et 15 en moyenne mensuelle en 2006. Numériquement, en flux mensuels, **les Roumains et les Bulgares dépassent déjà, à la fin du premier semestre 2007, l'ensemble des 8 autres NEM.**

1. Chypre et Malte, également entrés le 1^{er} mai 2004, ont bénéficié d'une ouverture immédiate et sans restriction du marché du travail français.

Autorisations mensuelles de travail délivrées aux ressortissants des NEM (hors saisonniers)



3.2 - L'objectif d'une immigration économique à 50 %

Immigration économique : objectif 50 %

La lettre de mission adressée le 9 juillet 2007 au ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement par le président de la République et le Premier ministre fixe l'orientation pluriannuelle en matière d'immigration économique selon les termes suivants :

Vous viserez l'objectif que l'immigration économique représente 50 % du total des entrées à fin d'installation durable en France.

Pour agir de façon rationnelle en vue d'atteindre cet objectif, il est préalablement nécessaire :

1. de s'entendre sur son sens et de s'accorder sur une définition comptable ;
2. de se doter, le cas échéant, des outils de suivi pertinents.

1. Portée de l'objectif et définition comptable du ratio

Immigration ou entrées à fin d'installation durable.

L'impact sur la démographie et l'économie d'un pays de ses flux migratoires au cours d'une période peut être appréhendé à partir du solde migratoire au cours de cette période – lequel représente la contribution des flux migratoires à la variation du stock de population du pays – et de la composition qualitative de ce solde. Dans cette approche, qui porte sur des variations de stocks, la durée du séjour en France des étrangers n'est pas spécifiquement prise en compte, pas plus que la durée du séjour à l'étranger des Français expatriés. Une telle approche, qui permettrait d'articuler la politique de l'immigration avec une éventuelle politique relative aux flux migratoires de Français, n'est pas possible en France, car le solde migratoire de notre pays n'est connu que de façon approximative.

Le parti étant pris, par défaut, de s'intéresser uniquement à l'immigration ou aux entrées d'étrangers à des fins d'installation durable, seuls les flux entrants, dans la perspective de séjours d'une durée d'au moins un an, seront pris en compte, conformément à la définition de l'ONU des flux de cette nature. Exception pourrait être faite :

- des attributions du statut de réfugié, car il ne s'agit pas d'immigration et, en tout état de cause, l'asile ne saurait être soumis ou participer directement ou indirectement à des régulations quantitatives ;
- de l'admission au séjour des étrangers malades en raison de la nature essentiellement provisoire de cette composante des flux migratoires. En outre, s'agissant d'admissions à caractère humanitaire très spécifiques, l'exercice de la souveraineté de la France relève de décisions directes qui ne sauraient interférer avec des régulations quantitatives à portée plus générale ;
- et, éventuellement, des entrées en France dans le but d'y faire des études, car, même s'ils sont susceptibles de durer un an, voire plusieurs années, les séjours de cette espèce sont essentiellement temporaires. Cette dernière question mérite toutefois d'être approfondie dès lors que la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a ouvert à certains étudiants étrangers (ceux ayant obtenu en France un diplôme au moins équivalent au master) la possibilité de se maintenir en France pour y exercer une activité professionnelle. Il serait donc possible de prendre en compte, à ce titre, certains étudiants étrangers comme relevant de l'immigration économique.

Immigration économique

L'immigration économique est celle qui participe à la prospérité économique de la France.

Toutes choses égales par ailleurs, il est de l'intérêt de notre pays de développer l'immigration économique au détriment de celle qui ne l'est pas.

Du côté de **l'économie de l'offre**, est favorable à la prospérité économique l'immigration :

- d'actifs humains de grande valeur qui enrichissent le capital humain au service du développement et la croissance économique (immigration de matière grise, de très hautes qualifications, d'entrepreneurs) ;
- de personnes dont l'employabilité en France est telle qu'ils rencontreront effectivement et durablement l'offre d'emplois du marché interne du travail ou créeront leur propre emploi, permettant ainsi le plein déploiement de l'offre de biens et services au bénéfice de l'ensemble des personnes vivant en France.

Du côté de **l'économie de la demande**, n'est pas favorable à la prospérité économique l'immigration de personnes très peu employables, qui contribuent certes à une augmentation de la demande interne globale mais ne sont pas en situation de participer à l'augmentation correspondante de l'offre globale, leur condition de chômeur ou de non-actif devant être financée par et au détriment des actifs ayant un emploi. Exception peut être faite pour les étrangers entrant en France en qualité de visiteurs c'est-à-dire n'exerçant aucune activité professionnelle dans notre pays mais y participant à la demande, soit une forme de demande externe favorable à l'activité économique.

50 % du total des entrées à fin d'installation durable

Le ratio comptable pourrait comprendre :

- au dénominateur la totalité des premières admissions au séjour pour des durées au moins égales à un an¹, sauf les admissions d'étudiants, les admissions au statut de réfugié, les admissions d'étrangers malades, en y ajoutant tous les changements de statut d'étrangers autorisés précédemment à séjourner en France en qualité d'étudiants ;
- au numérateur, parmi les seuls titres dénombrés au dénominateur, les premières admissions au séjour pour motifs "économiques" (cartes compétences et talents, actifs non salariés, scientifiques, artistes, salariés, salariés en mission, titres pluriannuels de saisonnier), les visiteurs, les admissions au séjour, sur d'autres motifs, d'étrangers dont le niveau d'employabilité en France est supérieur à un minimum, à définir.

Quelle prise en compte de l'immigration d'origine communautaire ou de l'Espace économique européen ?

Deux approches sont envisageables :

a) **Soit** prendre en compte les entrées de ressortissants communautaires, dans les mêmes conditions que celles relatives aux ressortissants de pays tiers, en se fondant sur les exploitations statistiques des déclarations d'établissement en France que tout ressortissant communautaire devra effectuer en mairie en application des dispositions de l'article L. 121-3 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Une telle approche permet un affichage global et un strict calage sur l'objectif de 50 %. Elle présente les inconvénients suivants :

- d'une part, celui de reposer sur des données statistiques purement déclaratives qui n'auront pas la même fiabilité que les données relatives aux titres de séjour ;
- d'autre part de prendre en compte, dans le principal ratio de suivi de la mise en œuvre de la politique de l'immigration choisie, des éléments sur lesquels la France a relativement peu de prise.

1. C'est-à-dire non compris les admissions au séjour pour des durées de moins de un an mais y compris les premières autorisations de séjour d'une durée d'au moins un an accordées à des étrangers déjà titulaires d'autorisations de durées inférieures à un an.

b) **Soit** considérer qu'il n'est pas souhaitable de prendre durablement en compte, dans le ratio, les flux migratoires vers la France en provenance d'autres pays de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen.

Car, d'une part, il ne s'agit pas à proprement parler d'immigration, mais de mouvements, en toute liberté, de personnes au sein d'une zone économiquement intégrée et, d'autre part, en l'absence de délivrance de titre de séjour il sera difficile de dénombrer, parmi les Européens entrant en France, ceux qui viennent s'y installer durablement en distinguant selon des motifs juridiques dorénavant inexistantes.

Une exception pourrait être faite pour les 10 nouveaux États membres, dont les ressortissants sont, à titre transitoire, soumis à l'obligation de détenir un titre de séjour pour exercer une activité professionnelle. Ces pays ne sont pas encore parfaitement intégrés à l'Union européenne.

Pour ne pas avoir à s'engager dans un suivi statistique difficile à organiser – dans la mesure où les entrées en France autres que celles fondées sur un motif professionnel ne sont actuellement plus connues –, il pourrait être considéré, d'une façon forfaitaire et volontariste à convenir, que :

- l'immigration en provenance des nouveaux États membres sera très majoritairement regardée comme économique, par exemple à hauteur de 80 à 90 %;
- cette immigration représentera un flux moyen annuel total d'un certain volume, à préciser, peut-être dans une plage de 20 000 à 30 000 personnes (contre près de 11 000 en 2003, dernière année comportant une obligation de détention d'un titre, quel que soit le motif).

Il en serait inféré une contribution forfaitaire, par exemple de 5 à 15 points de pourcentage, à préciser, à la réalisation de l'objectif de 50 %.

Ce qui permettrait d'en déduire un objectif, applicable aux seuls pays tiers, peut-être dans une plage de 35 à 45 %, cohérent avec l'objectif global de 50 %.

2. L'indispensable outil de suivi de l'immigration économique

Pour préciser le niveau d'employabilité en France des immigrants rejoignant notre pays sur des motifs juridiques autres que professionnels, il n'y a pas d'autre solution que de le mesurer.

Il pourrait donc être envisagé de soumettre les candidats à l'obtention d'un premier titre de séjour d'une durée d'au moins un an – autres que les demandeurs d'asile, les étudiants et les étrangers malades –, avant la délivrance du visa de long séjour pour ceux qui résident à l'étranger, à un test de leur employabilité selon une méthode qui pourrait s'inspirer, conformément aux termes de la lettre de mission adressée au ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement par le président de la République et le Premier ministre¹, des pratiques canadiennes ou des projets britanniques.

Sans que cette évaluation participe à la prise de décision relative à l'admission au séjour, elle permettrait de suivre statistiquement l'immigration économique. Seraient qualifiées d'économiques les entrées en France d'étrangers ayant obtenu une note supérieure à un certain plancher, à convenir. (Bien entendu le système d'évaluation serait organisé de façon telle qu'un étranger pouvant se prévaloir d'un contrat de travail obtienne une note le classant d'emblée dans la catégorie économique.)

Cette évaluation des candidats permettrait également de préparer de façon plus circonstanciée et personnalisée leur accueil et leur intégration économique et sociale dans notre pays.

1. "Vous vous inspirerez, à cet effet, de la politique entreprise par certains de nos partenaires, par exemple le Canada ou la Grande-Bretagne, qui examinent les candidatures à l'immigration au regard d'un certain nombre de critères, y compris d'origine géographique, et déterminent en conséquence des priorités."

4 – L'IMMIGRATION FAMILIALE

4.1 – 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-14 bis et 14 ter – Les flux relatifs à l'immigration familiale (métropole uniquement)

Pays tiers et 10 NEM				
	2003	2004	2005	2006
<i>Les premiers titres de séjour délivrés sur le fondement d'un motif familial</i>				
Famille de Français	60 747	59 140	56 646	55 875
Membre de famille*	23 808	23 744	23 502	20 005
Liens personnels et familiaux	11 289	13 724	14 542	22 900
Total	95 844	96 608	94 690	98 780
<i>Les visites médicales préalables à l'obtention d'un titre de séjour familial</i>				
Famille de Français	59 944	59 991	54 831	56 352
Membre de famille*	26 620	25 378	23 025	18 270
Liens personnels et familiaux	10 020	13 364	13 641	21 600
Total	96 584	98 733	91 497	96 222
<i>Écarts (visites moins titres)</i>				
Famille de Français	- 803	851	- 1 815	477
Membre de famille*	2 812	1 634	- 477	- 1 735
Liens personnels et familiaux	- 1 269	- 360	- 901	- 1 300
Écart total	740	2 125	- 3 193	- 2 558

* Regroupement familial

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

Les composantes de l'écart sur l'immigration familiale				
	2003	2004	2005	2006
<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	- 1 706
- étrangers entrés précédemment au titre du regroupement familial recevant un titre à leur majorité sans passer la visite	- 10 504	- 11 125	- 11 440	- 11 100
<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	810
+ mineurs du regroupement familial passant une visite sans recevoir de titres	10 728	10 078	8 579	6 706
Impact des décalages de calendrier	- 374	2 890	- 465	2 732
Écart total	740	2 125	- 3 193	- 2 558

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

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

A. 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 des visites et celles de début de validité de titres varient sous l'effet des fluctuations des calendriers de convocation aux visites médicales et des calendriers de convocation 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.

B. 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 visite médicale et reçoivent un titre de séjour de "visiteur", lequel n'est pas comptabilisé parmi les titres familiaux.

C. 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 paragraphe B 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.

4.2 - Synthèse sur l'immigration familiale

En 2006, l'immigration familiale représente 98 780 premiers titres de séjour délivrés, soit sensiblement la moitié (51,6 %) des premiers titres de séjour délivrés et 7,3 fois plus que l'immigration économique.

Les membres de famille de Français constituent le poste le plus lourd et le plus dynamique de l'immigration familiale

- 78,5 % sont des conjoints de Français, soit 43 864 personnes en 2006 contre 44 727 en 2005 et 47 795 en 2004, **soit une diminution de 8,2 % en deux ans.**

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 au mariage 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 des appréciations, de la qualité du lien entre les membres du couple, 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, du niveau d'employabilité en France du membre étranger du couple. Ce faisant, l'État retrouverait un pouvoir d'appréciation au nom de l'intérêt de la France.

- Les nationalités les plus représentées sont les Algériens (23,6 % du total), les Marocains (17,0 %), les Tunisiens (7,6 %), les Turcs (6,7 %), les Camerounais (3,5 %) et les Chinois (3,2 %).
- Les étrangers concernés sont majoritairement de sexe féminin (56,5 % en 2006 contre 63 % en 2005 et 55,4 % en 2004).
- Les principaux départements de résidence sont ceux de l'Île-de-France (37,2 % du total), et en particulier Paris et la Seine-Saint-Denis. Les départements les plus importants sont ensuite les Bouches-du-Rhône, le Rhône et le Nord.

Deuxième poste de l'immigration familiale : le regroupement familial, avec 20 005 titres en 2006, soit une diminution de 14,9 % par rapport à l'année 2005, pourrait poursuivre sa diminution au cours des prochaines années en raison de l'attrition progressive de ses sources, à condition que ne s'amplifie pas la demande de regroupement familial d'étrangers entrés en France au cours des dernières années. Les demandeurs de regroupement sont en effet, jusqu'à une période récente, des personnes entrées en France de longue date, y compris il y a plus de trente ans pour certaines d'entre elles. Le vieillissement de ces générations d'immigrants conduit à la diminution rapide du nombre de membres de leur famille qu'ils sont susceptibles de faire bénéficier du regroupement.

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 triplé entre 2002 (7 137 premiers titres) et 2006 (22 900 premiers titres).

4.3 - 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 (article 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 (- 2,6 %) et qui s'était amplifiée en 2005 (- 4,2 %) en raison de la baisse du nombre d'admissions au séjour de conjoints de Français se poursuit en 2006, mais à un rythme ralenti (- 1,4 %).

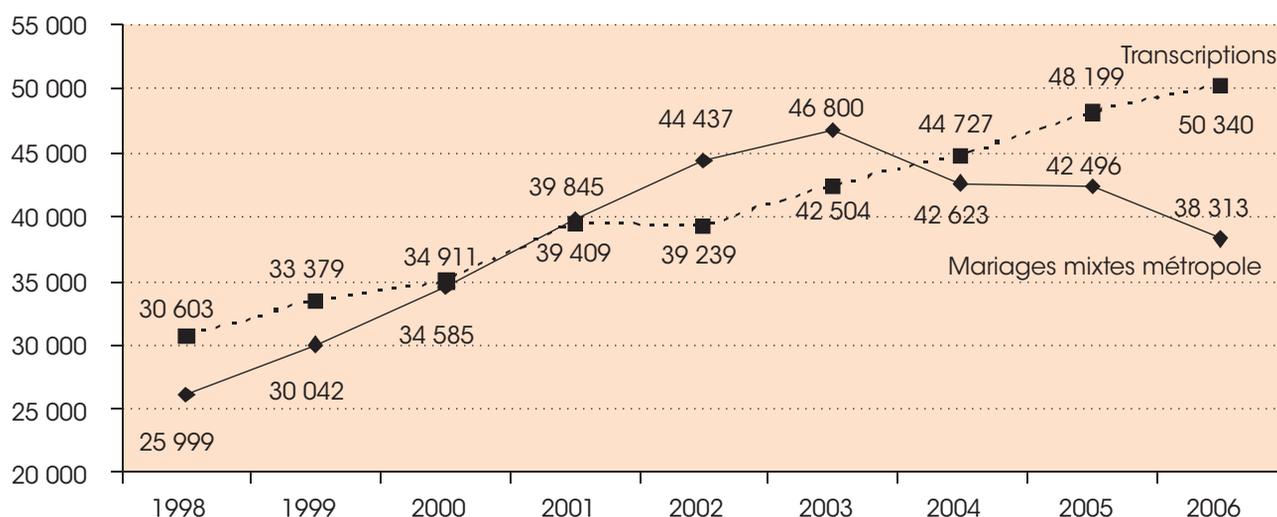
Tableau n° III-15 – Familles de Français (pays tiers et 10 NEM)

	2003	2004	2005	2006
Conjoints de Français	49 544	47 795	44 727	43 864
Parents d'enfants français	9 849	9 798	10 296	10 458
Ascendants étrangers et enfants étrangers de Français	1 354	1 547	1 623	1 553
Total	60 747	59 140	56 646	55 875

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 du nombre 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-16

La nuptialité mixte 1998-2006



Source : INSEE, ministère des Affaires étrangères/DFAE

4.4 - Les membres de famille (regroupement familial)

La délivrance de titres de séjour à des membres de famille d'étrangers diminue de 15,2 % en 2006 après une baisse de 1,4 % en 2005.

S'agissant des admissions de personnes physiques, telles que dénombrées à travers le suivi des visites médicales, la diminution est plus marquée (- 17,5 % en 2006 après - 10,1 % en 2005).

En 2006, le nombre de personnes physiques régularisées selon la procédure d' "admission au séjour postérieurement à l'entrée sur le territoire" continue de diminuer dans les mêmes proportions (- 22 % et 2 261 personnes contre 2 890 en 2005).

En 2006, selon les suivis de l'ANAEM (hors DOM) :

- 86,7 % 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. Les nationalités les plus représentées sont alors les Marocains, les Algériens, les Tunisiens et les Turcs.

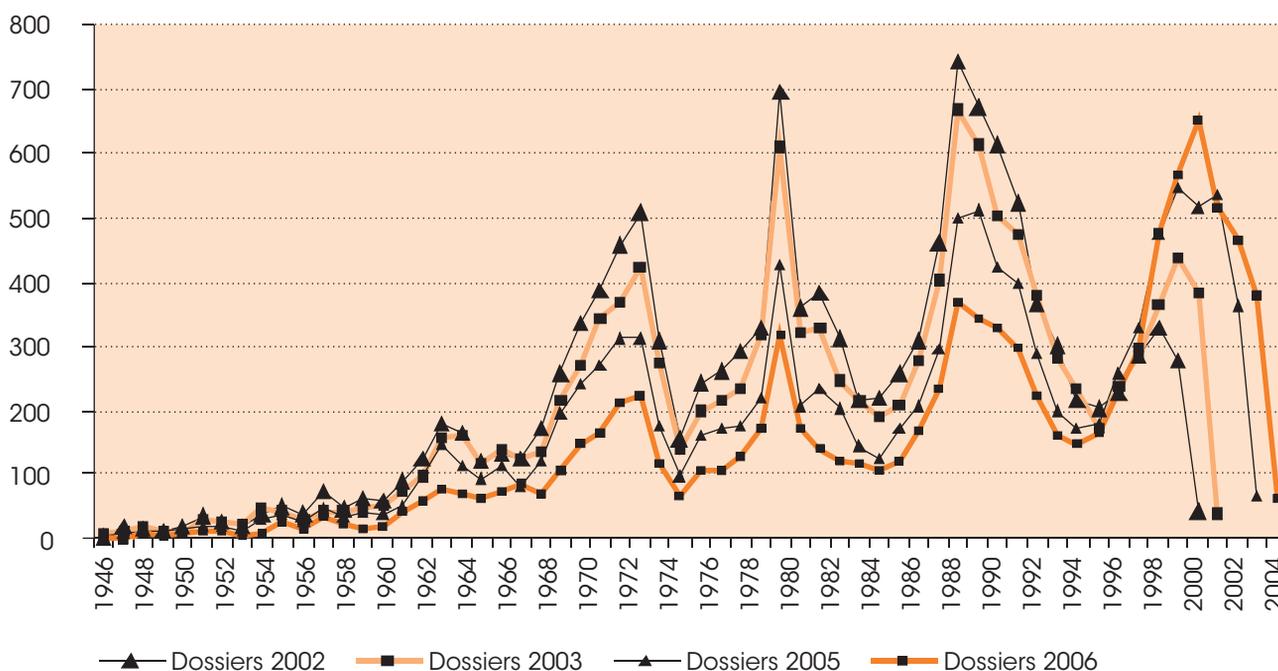
- 13,3 % ont été régularisées, à titre exceptionnel, postérieurement à leur entrée en France.
- Les principaux départements de résidence sont ceux de l'Île-de-France, et, en particulier, la Seine-Saint-Denis, les Hauts-de-Seine, Paris et le Val-d'Oise, le Rhône, le Nord, l'Hérault, les Alpes-Maritimes et les Bouches-du-Rhône.
- Le nombre moyen de personnes par dossier est de 1,52 contre 1,56 en 2005 et 1,61 en 2004.
- 71,4 % des dossiers ne comprennent qu'une seule personne contre 70 % en 2005 et 68,6 % en 2004.
- Les enfants représentent 47,3 % des personnes physiques bénéficiaires contre 48,5 % en 2005, et 51,5 % en 2004.
- 58,3 % des dossiers ne comportent que le conjoint contre 57,6 % en 2005.
- 21,9 % des dossiers concernent à la fois le conjoint et un ou des enfants, contre 22,9 % en 2005.
- 19,8 % des dossiers visent exclusivement le regroupement d'enfants contre 19,5 % en 2005.
- Les conjoints sont très majoritairement de sexe féminin (82,2 %).

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

Le graphique ci-dessous présente, pour chacune des années 2002, 2003, 2005 et 2006, la répartition du nombre de dossiers de regroupement selon l'année d'entrée en France du demandeur du regroupement.

Graphique n° III-17

Nombre de dossiers de regroupement familial par année d'entrée en France du demandeur



Source : ANAEM, direction des statistiques et des études

On y voit notamment que :

- trois vagues d'immigration qui se sont déployées respectivement pendant les années 1969-1973, 1979-1980 et 1987-1989, continuent d'être à l'origine d'une part importante du regroupement familial d'aujourd'hui. Cela signifie que des étrangers admis au séjour en France il y a respectivement plus de 30 ans, plus de 25 ans et plus 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 ;
- l'impact de ces vagues anciennes diminue rapidement au cours des dernières années ;
- une quatrième vague, qui pourrait être centrée sur les années 1999-2003 et s'est développée à partir de 1999, est 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 la largeur de cette nouvelle vague qui pourrait avoir atteint son ampleur maximale en 2006.

4.5 - Les liens personnels et familiaux

Il s'agit du premier titre de séjour (carte "vie privée et familiale") accordé à l'étranger n'entrant pas dans d'autres catégories de l'immigration familiale analysées ci-dessus aux paragraphes 4.3 et 4.4 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, a plus que triplé depuis 2002.

Tableau n° III-18

2002	2003	2004	2005	2006
7 137	11 289	13 724	14 542	22 900

4.6 - 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 douze dernières années, passant de 20 607 en 1994 à 50 340 en 2006 soit près de 7,8 % d'augmentation par an en moyenne (voir tableau n° III-19).

On constate ainsi, par exemple, que dans les pays du Maghreb et en Turquie l'augmentation sur la période 1994-2006 a été de + 590,6 % et de + 627,4 % respectivement. En 2006, la nuptialité française à l'étranger est globalement stable dans les pays du Maghreb (+ 0,3 %) et en Turquie (+ 2,9 %).

Tableau n° III-19 – Mariages de ressortissants français à l'étranger

	1994	1999	2003	2004	2005	2006	Évolution 2006/1994	Évolution 2006/2005
Ensemble du monde	20 607	33 379	42 504	44 727	48 200	50 340	144,3 %	4,4 %
Algérie	1 129	3 681	6 501	7 845	12 457	11 828	947,7 %	- 5,0 %
Maroc	1 298	3 819	7 640	7 865	6 621	6 969	436,9 %	5,3 %
Tunisie	766	1 430	2 487	3 169	2 916	3 253	324,7 %	11,6 %
Ensemble Maghreb	3 193	8 930	16 628	18 879	21 994	22 050	590,6 %	0,3 %
Turquie	361	1 966	2 886	2 730	2 553	2 626	627,4 %	2,9 %
Allemagne	1 353	1 438	1 101	1 097	1 021	860	- 36,4 %	- 15,8 %
Belgique	934	1 131	1 100	638	728	1 147	22,8 %	57,6 %
Grande-Bretagne	903	1 336	1 114	1 191	999	1 305	44,5 %	30,6 %
Suisse	1 909	2 370	1 787	1 577	1 458	1 440	- 24,6 %	- 1,2 %
Cameroun	116	218	448	611	613	495	326,7 %	- 19,2 %
Côte d'Ivoire	221	299	430	487	468	458	107,2 %	- 2,1 %
Mali	95	174	394	341	332	298	213,7 %	- 10,2 %
Sénégal	481	788	682	1 038	1 305	1 408	192,7 %	7,9 %

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 2001 à 2006, l'augmentation est de + 22,4 %.

Cette augmentation est le résultat d'évolutions très différenciées suivant les pays, comme le montre le tableau n° III-20 donnant les chiffres par pays, sur la période 2001-2006, pour les 10 pays dont les ressortissants sont les plus nombreux à accéder à la nationalité française par mariage.

Tableau n° III-20

Pays	Nombre d'accédants à la nationalité française à raison du mariage		
	Année 2001	Année 2006	Évolution
Algérie	3 981	6 590	+ 65,5 %
Maroc	3 493	5 047	+ 44,5 %
Tunisie	1 184	1 666	+ 40,7 %
Portugal	886	1 214	+ 37,0 %
Madagascar	770	856	+ 11,2 %
Cameroun	513	707	+ 37,8 %
Sénégal	588	671	+ 14,1 %
Côte d'Ivoire	468	638	+ 36,3 %
Turquie	421	582	+ 38,2 %
Russie	404	533	+ 31,9 %
Toutes nationalités	23 016	28 174	+ 22,4 %

Source : DPM

À noter le poids croissant des étrangers originaires des pays du Maghreb dans les acquisitions de nationalité française par le mariage (47,2 % des acquisitions en 2006 contre 37,6 % en 2001).

Au total, les mariages mixtes – entre Français et étrangers – célébrés en France et à l'étranger ont été au nombre de près de 88 550 en 2006, dont environ 38 310 en France et 50 240 à l'étranger.

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

4.6.1 – 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 2 mois, au lieu de 2 mois et 15 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 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 survenir 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 son 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.

4.6.2 - 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 de un à deux ans.

Tableau III-8 ter - Annexe

Premiers titres de séjour délivrés à des ressortissants des pays tiers (métropole et DOM-TOM)

	2002	2003	2004	2005	2006
1 - Famille de Français	47 425	62 029	59 798	58 018	56 650
2 - Membre de famille*	23 563	23 855	23 625	23 379	19 740
3 - Liens personnels et familiaux	7 940	12 492	14 289	15 406	22 950
1 - Actif non salarié	1 074	376	308	378	410
2 - Scientifique	1 202	1 211	1 174	1 203	1 315
3 - Artiste	219	304	243	292	185
4 - Salarié	14 587	6 931	5 797	5 730	4 970
5 - Saisonnier ou temporaire	4 484	4 455	4 367	4 191	4 270
1 - Visiteur	7 698	6 874	6 591	6 372	6 680
2 - Étudiant et stagiaire	55 120	52 498	49 401	46 506	45 120
3 - Étranger entré mineur	2 422	2 162	2 750	2 783	2 930
4 - Admission après 10 ans de séjour	3 234	4 235	3 644	3 051	2 935
5 - Rente accident du travail	207	120	74	42	64
6 - Ancien combattant	333	395	451	293	245
7 - Réfugié et apatride	8 867	11 330	13 420	14 934	9 900
8 - Étranger malade	4 253	5 779	7 813	7 612	6 790
9 - Retraité ou pensionné	551	1 482	2 380	2 465	2 280
10 - Asile territorial/protection subsidiaire	224	149	227	347	380
11 - Motifs divers	2 713	1 558	1 071	813	500
Total	186 116	198 235	197 423	193 815	188 314

• Regroupement familial

Source : MIAT/mission statistiques de la DLPAJ

CHAPITRE IV

L'INTÉGRATION

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

A. Dans le domaine de l'intégration, 2006 et 2007 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.

La loi n° 2005-35 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a donné un cadre législatif 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 comité interministériel à l'intégration (CII) du 24 avril 2006, rend obligatoire la signature du contrat – qui n'était jusqu'alors que facultative, même si le contrat était signé par plus de 90 % de ceux à qui il était proposé – pour tout étranger titulaire pour la première fois d'un titre de séjour l'autorisant à s'installer durablement en France. Cette même loi précise et renforce le lien entre le respect des stipulations du contrat et le renouvellement de la carte de séjour ou la délivrance d'un titre de résident. Enfin, le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile adopté par le Parlement au début du mois d'octobre 2007 comporte trois innovations :

- Il rend obligatoire le bilan de compétences prévu comme une simple possibilité par la loi du 24 juillet 2006.
- Il situe le début du parcours d'intégration dans le pays d'origine, avec l'obligation pour les migrants familiaux (candidats au regroupement familial et conjoints de Français) de se soumettre à un test de connaissance du français et des valeurs de la République et, si le besoin en est mis en évidence par ce test, à une formation complémentaire dont le suivi conditionne l'obtention du visa de long séjour.
- Il crée le contrat d'accueil et d'intégration pour les familles.

B. Le contrat constitue la première étape d'un parcours d'intégration que le comité interministériel à l'intégration du 24 avril 2006 et la loi susmentionnée du 24 juillet 2006 ont consolidé. Les principales mesures initiées par le comité interministériel portent sur la connaissance du français par les nouveaux migrants, avec notamment la création d'un diplôme initial de langue française (DILF) par décret n° 2006-1626 du 19 décembre 2006, 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 est désormais assuré par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), mise en place le 25 juillet 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 (ACSE), 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 seize à vingt-cinq 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 un égal accès à l'emploi aux personnes immigrées ou issues de l'immigration. La mise en place d'une "charte de la diversité" et son succès témoignent 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 de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), mise en place en 2005.

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 de l'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. À cette fin, il conclut avec l'État un contrat d'accueil et d'intégration [...]" (article 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 (voir 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 connaissance suffisante du français constituent en effet les bases de tout parcours d'intégration. À ce titre, l'État 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'État", 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 (article 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 (article L. 314-2 du CESEDA)¹.

Jusqu'à la loi du 24 juillet 2006, le CAI s'appliquait aux étrangers âgés de plus de dix-huit ans non ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, soit environ 110000 personnes par an². La loi du 24 juillet 2006 a étendu 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 fait sa scolarité dans un établissement d'enseignement secondaire français à l'étranger pendant au moins 3 ans est dispensé de la signature de ce contrat.

Le CAI s'inscrit dans le cadre d'une politique d'accueil systématique et personnalisé des nouveaux migrants, que constitue 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. En 2007, le dispositif est en cours de mise en place dans les départements d'outre-mer.

Depuis le 1^{er} janvier 2007, les actions de formation et de bilan associées au CAI qu'exerçait et finançait le Fonds d'action sociale et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD) ont été transférées à l'ANAEM.

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

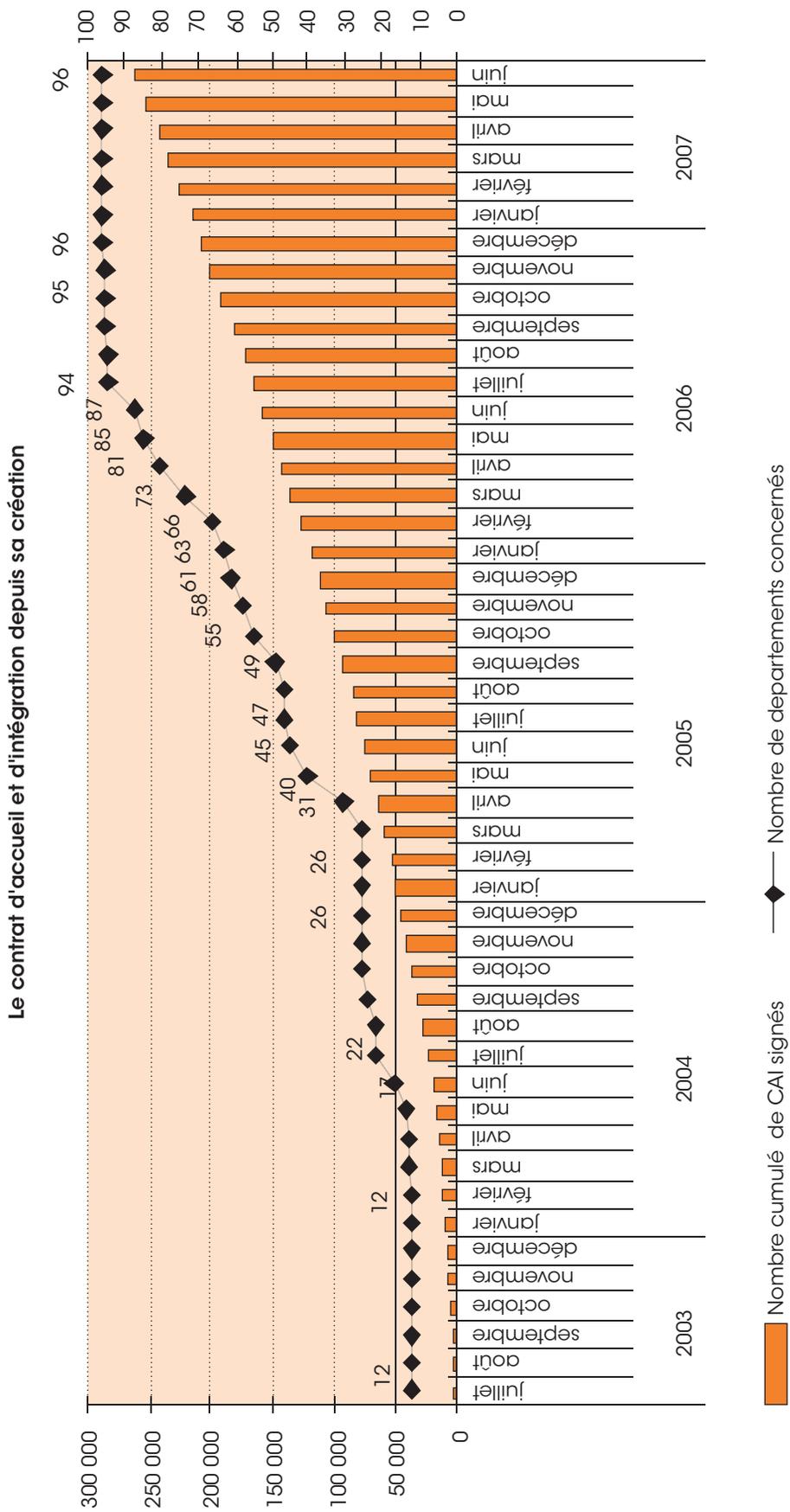
Mis en place à titre expérimental le 1^{er} juillet 2003 dans 12 départements, puis dans 14 autres en 2004, le contrat d'accueil et d'intégration a été généralisé dans son principe à l'ensemble du territoire par la loi n° 2005-35 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Effectivement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

La forte croissance du nombre des contrats signés depuis l'origine rend compte du rythme soutenu de cette généralisation. Elle s'explique par l'élévation constante du taux de signature du CAI, signe de la bonne acceptation du dispositif d'accueil par les migrants (de 87,1 % en 2003 à 94,7 % en 2006), et, enfin, par l'obligation faite de le signer depuis le 1^{er} janvier 2007. Au total, ce sont 260716 contrats qui ont été signés au 30 juin 2007.

1. La loi du 24 juillet 2006 dispense les étrangers âgés de plus de soixante-cinq ans de la condition relative à la connaissance de la langue française.

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 leur famille, bénéficiaires d'un titre de séjour temporaire délivré dans le cadre de l'article 12 bis, 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'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 sa création



Source : ANAEM

Tableau n° IV-2 - Nombre de CAI signés mensuellement (2006 et 6 mois 2007) 1

2006	Janv.	Févr.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Total
CAI signés	7538	7090	8506	6725	7511	8397	7 023	5679	9743	10798	9513	7 141	95664
Nb Dpts	63	66	73	81	85	87	94	94	95	95	95	96	
2007	Janv.	Févr.	Mars	Avril	Mai	Juin							Total
CAI signés	7736	9113	9834	8594	7972	9703							52952
Nb Dpts	96	96	96	96	96	96							

Tableau n° IV-3 - Nombre de contrats signés par département depuis la création du CAI

	2003	2004	2005	2006	2007	Total
	<i>Juillet - décembre</i>				<i>1^{er} semestre</i>	
01 - Ain		260	737	678	320	1 995
02 - Aisne			23	407	203	633
03 - Allier			32	168	87	287
04 - Alpes-de-Haute-Provence			46	152	77	275
05 - Hautes-Alpes			17	120	53	190
06 - Alpes-Maritimes		738	1 991	2 591	1 004	6 324
07 - Ardèche			123	221	118	462
08 - Ardennes				122	119	241
09 - Ariège			83	135	41	259
10 - Aube				200	220	420
11 - Aude		73	297	282	163	815
12 - Aveyron				78	88	166
13 - Bouches-du-Rhône	643	3 889	3 828	4 108	1 950	14 418
14 - Calvados			134	484	255	873
15 - Cantal			12	31	17	60
16 - Charente				203	96	299
17 - Charente-Maritime				208	151	359
18 - Cher				140	117	257
19 - Corrèze				92	67	159
2A - Corse-du-Sud				72	202	274
21 - Côte-d'Or				336	245	581
22 - Côtes-d'Armor			51	307	116	474
23 - Creuse				11	18	29
24 - Dordogne				102	83	185
25 - Doubs				794	406	1 200
26 - Drôme			239	483	426	1 148
27 - Eure				425	240	665
28 - Eure-et-Loir			222	448	228	898
29 - Finistère			7	447	219	673
30 - Gard			612	889	387	1 888
31 - Haute-Garonne	808	1 808	1 946	1 452	900	6 914
32 - Gers			49	87	46	182
33 - Gironde	295	1 169	1 594	1 800	787	5 645

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.).

34 - Hérault	155	1 493	1 360	1 535	780	5 323
35 - Ille-et-Vilaine		118	654	749	412	1 933
36 - Indre				85	105	190
37 - Indre-et-Loire				398	386	784
38 - Isère		759	1 284	1 650	974	4 667
39 - Jura	51	279	220	230	104	884
40 - Landes				92	82	174
41 - Loir-et-Cher				308	211	519
42 - Loire		755	1 013	1 130	551	3 449
43 - Haute-Loire			15	118	56	189
44 - Loire-Atlantique		486	1 141	1 195	488	3 310
45 - Loiret				677	546	1 223
46 - Lot			58	120	44	222
47 - Lot-et-Garonne				176	135	311
48 - Lozère			11	35	13	59
49 - Maine-et-Loire			405	620	282	1 307
50 - Manche				111	65	176
51 - Marne				205	246	451
52 - Haute-Marne				63	89	152
53 - Mayenne			91	169	65	325
54 - Meurthe-et-Moselle				831	477	1 308
55 - Meuse				74	72	146
56 - Morbihan			9	381	193	583
57 - Moselle		796	1 157	1 324	603	3 880
58 - Nièvre				119	80	199
59 - Nord	1 130	2 803	3 175	3 116	1 680	11 904
60 - Oise			134	1 242	574	1 950
61 - Orne				125	139	264
62 - Pas-de-Calais		280	451	512	306	1 549
63 - Puy-de-Dôme			228	438	282	948
64 - Pyrénées-Atlantiques				187	151	338
65 - Hautes-Pyrénées				68	69	137
66 - Pyrénées-Orientales			121	400	186	707
67 - Bas-Rhin	721	1 940	1 714	1 873	778	7 026
68 - Haut-Rhin			763	1 368	614	2 745
69 - Rhône	1 791	4 192	3 922	3 846	1 825	15 576
70 - Haute-Saône				194	87	281
71 - Saône-et-Loire				314	207	521
72 - Sarthe	158	497	503	412	186	1 756
73 - Savoie			223	457	296	976
74 - Haute-Savoie			814	904	508	2 226
75 - Paris		4 511	9 723	12 154	6 916	33 304
76 - Seine-Maritime			428	1 497	891	2 816
77 - Seine-et-Marne			1 644	2 344	1 198	5 186
78 - Yvelines			1 707	2 627	1 114	5 448
79 - Deux-Sèvres				113	68	181
80 - Somme			85	415	170	670
81 - Tarn		102	290	264	149	805
82 - Tarn-et-Garonne			197	264	146	607
83 - Var			563	991	568	2 122
84 - Vaucluse			466	958	444	1 868
85 - Vendée		57	169	192	92	510
86 - Vienne	123	372	362	301	305	1 463
87 - Haute-Vienne				270	207	477

88 - Vosges			38	211	115	364
89 - Yonne				226	134	360
90 - Territoire de Belfort				255	122	377
91 - Essonne		1 139	3 188	3 850	1 876	10 053
92 - Hauts-de-Seine	763	2 992	4 189	5 643	3 032	16 619
93 - Seine-Saint-Denis		2 751	5 596	7 727	5 412	21 486
94 - Val-de-Marne			2 287	4 987	2 716	9 990
95 - Val-d'Oise	1 391	3 334	4 037	4 451	2 881	16 094
Total	8 029	37 593	66 478	95 664	52 952	260 716

Source : ANAEM

L'analyse de l'origine géographique des signataires du CAI (voir tableau n° IV-4) révèle que, si le nombre de nationalités représentées est toujours aussi important (plus de 150), les plus nombreux sont, en 2006, pour 42,3 % originaires du Maghreb dont 21,3 % d'Algérie, 14,5 % du Maroc et 6,4 % de Tunisie, puis de Turquie (6,1 %). Les personnes venant d'Afrique subsaharienne, et notamment du Cameroun, du Congo, de Côte d'Ivoire, du Mali et du Sénégal, représentent 20,4 % du total des signataires contre 16 % en 2005; les personnes originaires de Russie et de l'ex-URSS forment 5,4 % du total, et les Chinois 3,3 %, en progression sensible.

Les motifs de la venue en France des signataires du CAI sont toujours clairement d'ordre familial : en 2006, 53,2 % d'entre eux, contre 55,7 % en 2005, sont des membres de famille de Français (conjoint, ascendants ou descendants), 9,3 % contre 11,7 % en 2005 bénéficient du regroupement familial, et 20,3 % contre 13,5 % sont titulaires d'une carte "vie privée et familiale" délivrée en raison de liens personnels et familiaux – soit près de 83 % du total (contre 81 % en 2005).

Les femmes sont majoritaires parmi les signataires du CAI (54,0 %), et en légère progression par rapport aux années précédentes (53,0 % en 2005 et 52,2 % en 2004), mais leur taux d'adhésion au CAI, bien qu'en progression, demeure légèrement inférieur à celui des hommes (95,3 % contre 96,7 %) ; cet écart, principalement observé parmi les originaires d'Algérie (4 points en 2006 contre 6 points en 2005), et du Maroc (3 points en 2006 contre 4 points en 2005) est en diminution marquée pour la Turquie (2 points en 2006 contre 4 en 2005). Cette évolution du taux de signature est sans doute à rapprocher de la perspective de l'obligation de signature mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2007.

Les signataires du CAI sont jeunes : trente et un ans et demi en moyenne en 2006. Un quart d'entre eux ont moins de vingt-cinq ans, la moitié moins de trente ans et les trois quarts moins de trente-six ans.

Tableau n° IV-4 - Principales caractéristiques des signataires du CAI en 2006

<p>Principales nationalités</p> <p>Algérie : 21,3 %</p> <p>Maroc : 14,5 %</p> <p>Tunisie : 6,4 %</p> <p>Turquie : 6,1 %</p> <p>Congo Brazzaville + RDC : 4,7 %</p> <p>Chine : 3,3 %</p> <p>Cameroun : 3,2 %</p> <p>Côte d'Ivoire : 3,0 %</p> <p>Sénégal : 2,1 %</p> <p>Russie : 2,1 %</p> <p>Mali : 2,1 %</p>	<p>Statut</p> <p>Familles de Français : 53,2 % dont</p> <p style="padding-left: 20px;">conjoint : 42,7 %</p> <p style="padding-left: 20px;">parents d'enfants français : 9,9 %</p> <p style="padding-left: 20px;">enfants ou ascendants : 0,6 %</p> <p>Titre "VPF" – Liens personnels et familiaux : 20,3 %</p> <p>Réfugiés ou membres de leur famille : 10,0 %</p> <p>Bénéficiaires du regroupement familial : 9,3 %</p> <p>Travailleurs salariés permanents : 3,1 %</p> <p>Autres : 4,1 %</p>
--	--

<p>Sexe</p> <p>Hommes : 46,0 % Femmes : 54,0 %</p> <p>Âge</p> <p>Âge moyen : 31,5 ans</p>	<p>Connaissance de la langue française</p> <p>Communication correcte : 75 % Communication difficile : 14,3 % Communication impossible : 10,7 %</p> <p>Taux d'adhésion des membres de famille de Français :</p> <p>Parents d'enfants français : 98,2 % Conjoints de Français : 96,1 % Enfants mineurs : 92,5 % Ascendants : 73,8 %</p>
---	---

Source : ANAEM

Comme les années précédentes, 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 plus défavorable aux femmes.

Tableau n° IV-5 - Taux de signature du CAI en 2006

Niveau de connaissance du français	Sexe féminin	Sexe masculin	Total
Communication possible 1	97,1 %	97,6 %	97,3 %
Communication difficile ou très difficile 2	94,7 %	95,1 %	94,8 %
Communication impossible 3	87,7 %	90,8 %	88,6 %

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 compétences linguistiques (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 2006 comme en 2005 à suivre une formation linguistique destinée à leur permettre d'acquérir un premier niveau de compétence linguistique.

Depuis le 1^{er} janvier 2007, l'AMCL n'est plus délivrée aux nouveaux signataires du CAI. Désormais, les signataires ayant satisfait aux épreuves du test de connaissances orales et écrites en langue française (défini dans un arrêté du 19 janvier 2007 et équivalent au niveau A1.1, inférieur au premier niveau de compétence linguistique défini par le Conseil de l'Europe) passé lors de l'entretien avec l'auditeur social de l'ANAEM se voient remettre une *attestation ministérielle de dispense de formation linguistique*.

Les autres, ceux qui ont échoué aux épreuves du test, se voient prescrire une formation linguistique, obligatoire, qui peut atteindre 400 heures maximum. À l'issue de leur formation, ils sont inscrits à une session d'examen du *diplôme initial de langue française (DILF)*, diplôme de l'Éducation nationale créé en application de la loi du 24 juillet 2006 (décret n° 2006-1629 du 19 décembre 2006). Ce diplôme correspond au niveau A1.1 évoqué *supra* et présente l'intérêt de constituer la première étape d'un parcours de certification des compétences en français en tant que langue étrangère que prolongent le diplôme d'étude et le diplôme approfondi de langue française (DELF et DALF). L'État prend en charge les frais de première passation du DILF dans le cadre du CAI. Si le candidat échoue, il peut se représenter autant de fois que nécessaire, en candidat libre et à ses frais. L'échec du migrant à l'examen du DILF ne le prive pas *ipso facto* du droit de demeurer en France, mais est susceptible de constituer un élément d'appréciation défavorable de son intégration lors du renouvellement de son titre de séjour ou de l'établissement d'une première carte de résident.

Tableau n° IV-6 - Bilan du DILF

Quatre sessions nationales du DILF à l'intention des signataires du CAI ont d'ores et déjà été organisées en 2007, attestant de la montée en charge du dispositif :

Passations du DILF	Session du 7 mai	Session du 4 juin	Session du 2 juillet	Session du 6 août
Nombre de centres concernés par cette session	3	8	12	7
Nombre de candidats inscrits	55	219	346	236
Nombre de candidats qui ne se sont pas présentés et taux d'absence	4 7,3 %	29 13,2 %	50 14,2 %	19 8 %
Nombre de candidats présents	51	190	296	216
Nombre de candidats non admis et taux d'échec	4 14,5 %	12 6 %	23 9 %	21 10 %
Nombre de candidats admis et taux de réussite	47 85,5 %	178 94 %	273 90 %	195 90 %

Tableau n° IV-7 - Bilan au 31 décembre 2006 du contrat d'accueil et d'intégration et des prestations liées

	2003 ⁽¹⁾	2004 ⁽²⁾	2005 ⁽³⁾	2006 ⁽⁴⁾
Nombre de personnes auditées	9 254	41 734	71 927	99 703
Nombre de signataires du CAI	8 029	37 593	66 478	95 664
Taux de signature	86,8 %	90,1 %	92,4 %	95,9 %
Inscriptions en formation civique	8 017	37 350	65 766	94 534
Inscriptions en formation linguistique % du nombre de CAI	2 774 34,5 %	11 407 30,3 %	17 161 25,8 %	24 436 25,5 %
Inscriptions en Journées "Vivre en France" % du nombre de CAI	1 468 18,3 %	8 322 22,1 %	12 887 19,4 %	21 537 22,5 %
Bénéficiaires du suivi social % du nombre de CAI	610 7,6 %	3 427 9,1 %	5 667 8,5 %	10 304 10,8 %

(1) Juillet à décembre - 12 départements au 31/12.

(2) 26 départements au 31/12.

(3) 61 départements au 31/12.

(4) 96 départements au 31/12.

Source : ANAEM

Le succès indéniable du CAI sur la période 2003-2006 ne doit pas faire oublier que, sur certains points importants, des améliorations sensibles étaient attendues. On a pu constater en effet que les obligations liées au contrat étaient inégalement respectées :

- Alors même qu'elle est obligatoire et ne dure qu'une journée, la formation civique n'était suivie que par trois signataires du CAI sur quatre ;
- Les entrées en formation linguistique représentaient 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 posaient 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 a apporté des réponses concrètes avec la signature désormais obligatoire du contrat ; le lien renforcé entre sa signature et le respect des engagements pris, d'une part, avec 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 l'assiduité de celui-ci aux formations qui lui sont dispensées.

Le décret permettant l'application des mesures relatives au CAI a été pris rapidement (décret n° 2006-1791 du 23 décembre 2006). Il n'existe cependant pas encore de données statistiques permettant de mesurer les progrès accomplis à ce jour.

L'accueil personnalisé de chaque migrant, les engagements qui lui sont demandés, les formations que l'État lui assure, le soutien qu'il lui accorde 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'État et des collectivités locales au premier chef.

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 de meilleures chances de réussite .

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

Les politiques d'intégration françaises 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 que, d'une part, il n'existe pas de "droit spécifique" aux immigrés (en dehors des questions de circulation, de séjour et de citoyenneté) 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 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'État, 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), confirmant le premier bilan présenté au CII du 2 juin 2004, le CII du 24 avril 2006 a poursuivi la refondation de la politique d'intégration engagée en 2002.

Lors de ce comité, le gouvernement a, tout d'abord, renforcé les parcours d'intégration des immigrés, depuis leur arrivée en France jusqu'à l'acquisition, pour nombre d'entre eux, 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 a donné le fondement législatif nécessaire aux décisions relatives au CAI et à la cérémonie de naturalisation. Les textes réglementaires permettant la mise en œuvre des dispositions relatives au CAI ont été pris dès décembre 2006 (voir *supra*).

Le gouvernement a entendu 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 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"¹, 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 PACTE²).

Le gouvernement a souhaité enfin réaffirmer le pacte républicain : une "charte de la laïcité" dans les services publics, dont l'élaboration a été confiée au Haut Conseil à l'intégration (HCI), a été diffusée le 13 avril 2007 ; une "conférence de consensus" sur la question de la diversité sociale dans l'habitat a été organisée par la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) le 29 juin 2007 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 par son histoire partagée, 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, a pris une dimension nouvelle avec la création d'un nouvel établissement public culturel en janvier 2007 et l'ouverture effective de la Cité au public à l'automne 2007 dans les locaux réaménagés de l'ancien musée des Arts africains et océaniques, porte Dorée à Paris.

D'une manière générale, un an après, on constate que 70 des 76 mesures du programme d'action du CII ont été réalisées ou sont en cours de réalisation.

1. .Voir *infra*.

2. "Parcours d'accès aux carrières de la territoriale, de l'hospitalière et de l'État".

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

2.3.1 – La mise en cohérence des acteurs et des politiques au niveau local : programmes régionaux d'intégration des populations immigrées (PRIPI) et plans départementaux d'accueil (PDA)

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'État, 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.

Élaborés 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 les moyens humains et financiers des partenaires concernés et notamment de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE). Ils associent, chaque fois qu'elles le souhaitent, les collectivités locales.

À l'été 2007, 21 régions métropolitaines avaient établi leur PRIPI. L'intérêt qu'y portent les élus se manifeste, dans plusieurs régions, par la cosignature du document par le président du conseil régional et le préfet de région.

Ces PRIPI vont faire l'objet d'une évaluation au niveau national avant la fin de 2007. L'analyse des difficultés rencontrées et des facteurs dynamiques qui auront été repérés servira à bâtir une nouvelle génération de PRIPI pour 2008.

2.3.2 – L'implication des collectivités territoriales : les "Assises nationales de l'intégration"

D'une manière générale, l'administration entend renforcer la coopération avec les collectivités territoriales. Car, s'il appartient à l'État de définir les objectifs de la politique d'intégration en France des personnes immigrées, c'est sur le terrain que se joue, au quotidien, l'intégration, facteur essentiel de la cohésion nationale. C'est là que se trouvent les populations concernées et les acteurs qui œuvrent en faveur de leur intégration. Dans cette optique, leurs compétences institutionnelles (formation professionnelle, école primaire, action sociale, crèches, logement social, etc.) font des collectivités territoriales des partenaires indispensables. D'où la décision du CII du 24 avril 2006 d'organiser chaque année des "Assises nationales de l'intégration" afin de les mobiliser fortement, dans le respect des attributions respectives de celles-ci et de l'État.

La première édition de ces Assises a été organisée à Paris par la DPM le 13 décembre 2006 sur le thème : "Quelles dynamiques locales pour l'intégration ?" Plus de 200 acteurs locaux de l'accueil et de l'intégration (élus, agents des collectivités locales, des services locaux de l'État et de ses établissements publics, représentants d'associations, etc.) y ont abordé de manière pratique des questions très concrètes :

- Comment réussir l'installation en France des nouveaux migrants ?

- Comment faciliter l'intégration sociale des nouveaux migrants, et notamment des femmes ?
- Comment assurer la réussite éducative des enfants d'immigrés et leur insertion dans l'économie française ?
- Comment faciliter l'insertion professionnelle des migrants ?

Les participants ont été invités à faire connaître les modalités de leur intervention sur le terrain, leurs complémentarités, et à organiser des passerelles entre eux afin de favoriser l'intégration des personnes durablement installées en France, pour un mieux-vivre ensemble sur leur territoire. Car c'est là que se posent et se résolvent les problèmes concrets de l'intégration et de l'égalité des chances.

La vocation très opérationnelle des Assises a été soulignée par l'annonce de la mise en place, en 2007, d'une banque de données des "bonnes pratiques" et d'un "réseau des acteurs de l'intégration et de la prévention des discriminations" : il s'agit de mutualiser les expériences réussies, de coordonner et d'animer les professionnels chargés localement de l'accueil et de l'intégration des populations immigrées. Mis en œuvre par le réseau IDEAL, association spécialisée dans l'échange de savoir-faire entre collectivités, qui anime déjà 20 réseaux d'échange de savoir-faire et rassemble plus de 500 collectivités, le dispositif sera opérationnel dans le second semestre 2007.

Les Assises nationales de l'intégration de 2007 auront lieu à Paris en décembre ; elles seront précédées de 4 "rencontres régionales" destinées à en préciser les contours avec les acteurs.

2.4 - Le rôle en 2006 du Fonds d'action et de soutien à l'intégration et à la lutte contre les discriminations (FASILD) puis de l'ACSE

2.4.1 - Du FASILD à l'ACSE

Établissement public national à caractère administratif, le Fonds d'action et de soutien à l'intégration et à la lutte contre les discriminations était 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. Ses missions ont été reprises par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), instaurée par la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 sur l'égalité des chances, à compter du 19 octobre 2006, date de son premier conseil d'administration. Pour 2006, les chiffres présentés sont des chiffres consolidés sur l'ensemble de l'année entre les deux organismes.

L'ACSE a repris les missions du FASILD en matière d'intégration et de lutte contre les discriminations, ainsi que 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. Mais elle exerce aussi 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 ont été transférées à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM, voir *supra*).

L'ACSE installée par le Premier ministre le 19 octobre 2006 fut d'abord 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 ont été repris par la nouvelle agence. Depuis mai 2007, cette nouvelle agence est placée sous la tutelle conjointe du ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement et du ministre du Logement et de la Politique de la ville.

2.4.2 - Le FASILD

Créé à l'origine (1958) au bénéfice des "travailleurs musulmans d'Algérie en métropole", le FASILD avait 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. À cette fin, il a conçu et mis en œuvre des programmes d'interventions et financé ou participé au financement d'actions conduites par 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 (État, collectivités locales). Il a participé à l'élaboration des programmes régionaux d'intégration des populations immigrées (PRIPI).

Étroitement associé à la mise en œuvre des décisions du comité interministériel à l'intégration (CII), le FASILD était partenaire de la plupart des accords-cadres signés par la DPM avec d'autres services publics (Éducation nationale, Service du droit des femmes et de l'égalité), des entreprises ou organismes du monde économique (voir *infra*, paragraphe 3.3 : les actions en faveur d'une plus grande diversité dans le recrutement des entreprises) pour appliquer et développer la politique d'intégration. En 2006, le FASILD/ACSE a financé près de 5 150 organismes (essentiellement des associations), souvent au plus près du terrain ; il fut signataire de 217 des contrats de ville du XII^e Plan.

Il a participé 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 linguistiques, bilans d'orientation préprofessionnelle) et les formations civiques (voir *supra*).

Organisé en 21 directions régionales, il disposait d'un effectif de 292 agents dont 171 en régions (60 %). Sur le terrain, ses 19 commissions régionales (CRILD) réunissaient, sous la présidence du préfet, services de l'État, élus locaux, partenaires sociaux et personnes qualifiées, et élaboraient 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 2006 s'élevait à 195,09 M€, dont 177,6 M€ de subvention de l'État, inscrite au programme 104 du budget de l'État ("Accueil des étrangers et intégration", action 3 : "Intégration"), le reste étant constitué d'une subvention spécifique d'État de 7 M€ pour la sécurisation des foyers de travailleurs migrants, 6,5 M€ de crédits européens et 3,9 M€ de ressources propres.

Son budget réalisé 2006 s'établissait à 160,47 M€ en ressources (dont subvention de l'État, finalement ramenée à 150,32 M€ y compris les 7 M€ de subventions spécifiques, soit 15,28 M€ de moins qu'en 2005) et à 172,37 M€ en dépenses.

2.4.3 - L'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE)

Tableau n° IV-8 - Budget de l'ACSE (en €)

Budget primitif 2006	Budget réalisé 2006 (paiements)	Budget primitif 2007
195 090 000	172 379 755	457 999 922
dont crédits d'interventions	dont crédits d'interventions	dont crédits d'interventions
168 904 223	148 761 385	429 923 750

Le budget primitif 2007 était le premier budget de l'Agence, il consolidait les principales recettes en provenance de 2 subventions de l'État, au titre des programmes 104 "Accueil des étrangers et intégration" pour 109,1 M€ et 147 "Équité sociale et territoriale et soutien" pour 315,3 M€, ces recettes étaient complétées

par des remboursements du FSE à hauteur de 24,4 M€ et par un prélèvement sur le fonds de roulement de 4,7 M€.

Les crédits affectés à la mission "Intégration et lutte contre les discriminations" permettaient un maintien des interventions à champ constant (compte tenu du transfert des missions relatives aux primo-arrivants à l'ANAEM, de l'additionnalité des cofinancements FSE et du transfert de 18,58 M€ aux préfets de département, délégués de l'Agence, au titre de la prise en compte de la priorité transversale intégration/lutte contre les discriminations dans les contrats urbains de cohésion sociale). En effet, ces crédits instruits et budgétés auparavant par les délégations régionales relèvent désormais de la responsabilité des préfets.

Les ressources furent dédiées aux priorités décrites ci-dessous :

- Développer l'apprentissage de la langue, élément structurant des parcours d'intégration. Les crédits inscrits dans les budgets régionaux, afférents à la mise en œuvre des prestations (formations civiques et dispositif d'apprentissage du français) en faveur des signataires du CAI, sont transférés en 2007 à l'ANAEM. Cependant, une enveloppe budgétaire d'un montant de 19 M€ a été maintenue pour financer les formations linguistiques facilitant l'intégration des immigrés installés durablement en France.
- Promouvoir la diversité dans l'emploi, un atout pour le développement économique.
- Promouvoir l'égalité dans l'accès au logement, une priorité renouvelée.
- Soutenir l'accès effectif aux droits, une obligation citoyenne.
- Promouvoir la culture pour changer les représentations ; les crédits affectés à la culture sont augmentés de 3,5 M€, du fait de la création du "Fonds images de la diversité".
- Construire une stratégie d'intervention en milieu rural.

Les grandes masses du budget des interventions de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances pour les années 2006 et 2007 sont retracées dans le tableau ci-après :

Tableau n° IV-9 - Budget d'intervention de l'ACSE (la présentation en 2 tableaux résulte du changement de nomenclature adopté en 2007 par l'ACSE)

Domaines stratégiques et objectifs	Budget primitif 2006		Réalisation des engagements 2006 sans reports de crédits	
	Montant	% par domaine/ Total général	Montant	% par domaine/ Total général
L'observation et l'analyse de l'immigration, de l'intégration et des discriminations	3 908 500,00	2,31 %	3 714 871	2,55 %
L'accueil des primo-arrivants	4 146 325,00	2,45 %	4 166 344	2,86 %
L'apprentissage du français	64 474 576,00	38,17 %	39 097 352	26,83 %
La connaissance et l'exercice des droits	31 579 126,00	18,70 %	31 601 755	21,68 %
La participation à la vie publique	18 459 168,00	10,93 %	20 622 027	14,15 %
L'évolution des foyers de travailleurs migrants	27 655 910,00	16,37 %	25 544 473	17,53 %
La prévention et la lutte contre les discriminations institutionnelles	7 457 905,00	4,42 %	6 613 598	4,54 %
La promotion de la diversité culturelle	11 222 713,00	6,64 %	14 381 610	9,87 %
Total général	168 904 223,00	100,00 %	145 742 030	100,00 %

Crédits d'intervention du programme 104	Budget primitif de gestion 2007 (hors réserve)	
Thématiques	Montant	% par domaine/ Total général
Mission intégration et lutte contre les discriminations instruits par les directions régionales et nationales (ordonnateur principal)		
1 - Éducation et accès aux savoirs de base	25 641 027,00	22,32 %
2 - Emploi et développement économique	3 935 817,00	3,43 %
3 - Logement et habitat	21 270 578,00	18,52 %
4 - Santé et accès aux soins	638 745,00	0,56 %
5 - Culture et expression artistique	13 254 223,00	11,54 %
6 - Lien social, citoyenneté et participation à la vie publique	9 784 613,00	8,52 %
7 - Accès aux droits et lutte contre les discriminations	16 255 004,00	14,15 %
8 - Prévention de la délinquance et justice	0,00	0,00 %
9 - Pilotage	5 522 343,00	4,81 %
Total	96 302 350,00	83,83 %
Mission intégration et lutte contre les discriminations instruits par les délégués départementaux (ordonnateurs secondaires)		
Crédits de la mission ILD mis à disposition	18 577 250,00	16,17 %
Total général	114 879 600,00	100,00 %

L'effort accompli en 2005, notamment autour du contrat d'accueil et d'intégration, s'est poursuivi en 2006 autour de sa généralisation dans tous les départements, et la plupart des tendances observées en 2005 sont confirmées : on constate une prépondérance de l'apprentissage du français, même après ajustement de la dotation en vue du transfert du dispositif de formation des signataires du contrat d'accueil et d'intégration, une forte augmentation des domaines "connaissance et exercice des droits" et "participation à la vie publique", en réponse aux violences perpétrées dans les banlieues à l'automne 2005.

Le domaine "évolution des foyers de travailleurs migrants", hors mesures de sécurisation exceptionnelles en 2006, continue à décliner en lien avec l'avancement du plan de traitement des foyers.

On notera que les interventions du FASILD/ACSE ne concernaient 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.

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 étrangers rencontrent 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-10 – 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)
2003	11,4	5,1
2004	11,5	4,9
2005	11,5	4,7
2006	11,4	4,5

Source : Dares (ministère chargé de l'Emploi et ministère chargé du Travail), ANPE

NB : Ce tableau témoigne de la représentation des personnes de nationalité étrangère parmi les demandeurs d'emploi inscrits, de façon à la comparer avec leur présence dans les dispositifs d'insertion. Ces données ne peuvent à elles seules résumer la situation des étrangers sur le marché du travail ; en particulier, il convient de ne pas les assimiler à des "taux de chômage" qui mesureraient l'occurrence du chômage dans cette population.

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 la formation professionnelle.

3.1.1 – 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 2005 (dernières statistiques disponibles) comme en 2004 ; les étrangers hors Union européenne constituent 9 % du total.

Tableau n° IV-11 – Stages de formation professionnelle des demandeurs d'emploi : répartition des entrants de 2005 par nationalité, suivant le financeur du stage (champ : ensemble des personnes sans emploi ayant débuté un stage en 2005)

	État (hors AFPA)	État au titre du programme d'activité subventionné de l'AFPA	Régions	Assedic	Financement par le stagiaire	Autres	Tous financeurs confondus
Nombre d'entrées en 2005	104 300	79 800	335 100	60 500	17 700	39 800	637 200
Nationalité française	89 %	90 %	90 %	94 %	95 %	91 %	90 %
Étrangers Union européenne	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %
Étrangers hors Union européenne	10 %	9 %	9 %	5 %	4 %	8 %	9 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : base BREST de la Dares (ministère chargé de l'Emploi et ministère chargé du Travail) ¹.

1. La base BREST (Base Régionalisée 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'Unédic, de l'AFPA, du CNASEA et de FORAGORA (organisme chargé des rémunérations dans la région Poitou-Charentes depuis 2004). Cette base, qui existe depuis 2003, permet actuellement d'avoir des statistiques sur les personnes ayant effectué un stage de formation en France entre 2003 et 2005.

3.1.2 - Les parcours d'accompagnement des jeunes de seize à vingt-cinq 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 PAIO (permanences d'accueil d'information et d'orientation) en fonction des difficultés rencontrées par le jeune, avec pour objectif ultime l'insertion dans un emploi durable. Les jeunes de nationalité étrangère représentent 8 % des personnes entrées dans ce dispositif entre avril 2005 et juillet 2006 ; les étrangers hors Union européenne constituent 7 % du total. Cette proportion est très sensiblement supérieure au poids des jeunes de nationalité étrangère dans les demandeurs d'emploi (4,5 % fin 2006).

3.1.3 - Les emplois aidés

3.1.3.1 - Dans le secteur marchand : les contrats d'apprentissage et les contrats de qualification (ou 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 vingt-cinq ans.

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.

3.1.3.2 - 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) et aux contrats emploi consolidé (CEC) : 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 2006, les étrangers ont représenté respectivement 7,6 % et 7 % des bénéficiaires des CAE et contrats d'avenir (contre respectivement 8,4 % et 8,7 % en 2005), soit une proportion un peu inférieure à leur présence parmi l'ensemble des demandeurs d'emploi.

Tableau n° IV-12 – Proportion de personnes de nationalité étrangère parmi les bénéficiaires d’emplois aidés (en % des entrées annuelles)

Part des étrangers en % du nombre total de stages ou d’emplois considérés	2006
Emplois aidés :	
- Contrat d’apprentissage*	3,0 %
- Contrat de professionnalisation	4,4 %
- CAE (contrat d’accompagnement vers l’emploi)	7,6 %
- Contrats d’avenir	7,0 %
Accompagnement des jeunes	
- CIVIS**	8 %

* Apprentissage : données 2005.

** CIVIS : entre avril 2005 et juillet 2006.

Source : Dares (ministère chargé de l’Emploi et ministère chargé du Travail)

3.2 – L’appui à la création d’activité par les immigrés

Les étrangers représentent plus de 10 % des créateurs d’entreprise, alors qu’ils ne constituent que 5,3 % de la population active, mais la pérennité de leurs entreprises est plus faible que la moyenne.

Une action a donc été lancée par la direction de la population et des migrations avec plusieurs partenaires afin d’améliorer la connaissance des créateurs étrangers, de développer l’information des migrants sur les possibilités de créer leur entreprise, de renforcer l’accompagnement de ces entrepreneurs lors de la création et dans les premiers mois d’activité (accords avec l’Agence pour la création d’entreprise – APCE – , et l’Assemblée permanente des chambres de métiers – APCM), et de soutenir les réseaux d’appui les plus intéressants : Réseau des boutiques de gestion (RBG), coopératives d’activités et d’emploi (accord avec la fondation MACIF).

3.3 – 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) à poursuivre et à amplifier en 2006-2007 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 l’ACSE, 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 les comités interministériels à l’intégration (CII) du 10 avril 2003 et du 24 avril 2006, la DPM a participé, entre autres, aux actions suivantes :

- La mise en œuvre, en 2002-2005, de deux projets européens, ESPERE dans le champ du service public de l'emploi (ANPE, AFPA, missions locales, inspection du travail, services des droits des femmes, services déconcentrés du ministère du Travail) et LATITUDE dans celui des sociétés d'intérim, lancés dans le cadre du programme d'initiative communautaire EQUAL, 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;
- L'engagement, pour la première fois, à la suite de ces projets EQUAL, 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 (PRISME : 450 entreprises, 90 % du volume d'affaires de la profession);
- La mobilisation des grands réseaux économiques, illustrée par une série de partenariats conclus par la DPM avec certaines entreprises, certains groupements d'entreprises ou organismes du monde économique, comme France Télévisions, IMS-Entreprendre pour la cité, présidé par M. Claude Bébéar, la fondation Agir contre l'exclusion, l'Association nationale des directeurs et cadres de la fonction personnel (ANDCP), Eiffage-Construction, le groupe Casino, SFR, la MACIF, l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI), l'Assemblée permanente des chambres de métiers (APCM) et le Conseil national de l'insertion par l'activité économique;
- L'appui aux actions des syndicats dans ce domaine, et notamment à celles de la CFDT et de la CGT.

Les orientations des CII de 2003 et de 2006 ainsi 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 la population immigrée ou issue de l'immigration 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", aujourd'hui signée par près de 2000 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 fondée sur la reconnaissance des compétences qui donne une réelle égalité des chances à tous. La DPM, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), l'ACSE, la HALDE font partie aux côtés du MEDEF, de l'IMS et de grands réseaux économiques (Association nationale des chefs de personnel - ANDCP -, Centre des jeunes dirigeants - CJD -, Institut de l'entreprise, Entreprise et personnel, Alliances) du comité de pilotage de la charte de la diversité institué à l'automne 2005. Dans ce cadre, la "charte de la diversité" a été adaptée aux PME, un guide pratique a été diffusé et un "label de la diversité" est en cours de préparation.

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 aux nouveaux arrivants 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

4.1.1 – 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 ouverte en octobre 2007 dans les locaux prestigieux et symboliques de l'ancien musée des Arts africains et océaniens de la porte Dorée à Paris, doit être tout à la fois un musée, un pôle de ressources ouvert aux chercheurs et au grand public, un centre de diffusion artistique et une instance de soutien à des projets pédagogiques. Elle favorisera la mise en réseau d'acteurs et de partenaires locaux engagés dans des travaux sur l'histoire et la mémoire de l'immigration.

Institution culturelle, pédagogique et citoyenne, la CNHI a pris la forme juridique d'un établissement public à caractère administratif (décret n° 2006-1388 du 16 novembre 2006), placé sous la triple tutelle des ministères chargés de l'Intégration, de la Culture et de l'Éducation nationale et de la Recherche. Elle a pour mission de "rassembler, sauvegarder, mettre en valeur et rendre accessibles les éléments relatifs à l'histoire de l'immigration, notamment depuis le XIX^e siècle ; elle contribue ainsi à la reconnaissance des parcours d'intégration des populations immigrées dans la société française et fait évoluer les regards et les mentalités sur l'immigration en France".

4.1.2 – 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 dévastatrices 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 en ce domaine.

Deux initiatives significatives ont été prises récemment :

- Un accord-cadre pluriannuel 2005-2007 a été signé entre l'État (direction de la population et des migrations), l'ACSE et France Télévisions, dans le cadre du "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 doit notamment veiller à ce que les programmes des radios et des chaînes de télévision reflètent davantage la diversité de la société française. Un premier rapport a été présenté au président de la République le 10 novembre 2006.

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

LES AIDES
AU RETOUR

La notion d'aide au retour s'est développée dans les années 1990 autour :

- d'un dispositif d'aide au retour volontaire ouvert aux étrangers en situation irrégulière invités à quitter le territoire français ("IQF") et créé en 1991 ;
- d'un programme de rapatriement humanitaire qui concerne les étrangers en situation de dénuement, créé en 1992.

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

Cette situation a conduit le gouvernement, lors de la réunion du comité interministériel de contrôle de l'immigration du 27 juillet 2005, à lancer un programme d'aide au retour volontaire (ARV) plus incitatif et plus souple.

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.

Enfin, une nouvelle circulaire du 7 décembre 2006 a rationalisé et simplifié les dispositifs d'aide au retour, qui sont désormais au nombre de deux :

- L'aide au retour volontaire, fortement revalorisée, devenue le dispositif de droit commun pour les étrangers en situation irrégulière ;
- La nouvelle aide au retour humanitaire, qui regroupe la plupart des autres formes d'aide au retour existant jusqu'ici et gérées par l'ANAEM : l'aide à la réinsertion des étrangers invités à quitter le territoire français instituée par une circulaire interministérielle Intérieur/Affaires sociales du 14 août 1991, l'aide au rapatriement humanitaire instituée par une circulaire du ministère des Affaires sociales du 14 septembre 1992, l'aide au retour de mineurs originaires de pays autres que la Roumanie et l'aide au retour des femmes bulgares victimes de trafics d'êtres humains.

1 – L'AIDE AU RETOUR VOLONTAIRE (ARV)

Ce programme innove d'abord avec une incitation financière forte : le pécule versé est de 2000 € par adulte, 3500 € pour un couple, puis 1000 € par enfant de moins de dix-huit ans jusqu'au troisième 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 obligation de 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, notamment la Pologne, la Hongrie, l'ex-Tchécoslovaquie, la Roumanie, la Bulgarie, le Cap-Vert et le 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.

Le bilan de l'ARV est le suivant :

- **En 2006, ce sont 1 991 personnes (1 434 chefs de famille ou personnes seules + 557 ayants droit, conjoints et enfants) qui sont parties à ce titre ;**
- **Au 31 août 2007, ce sont 1 328 personnes (1 050 chefs de famille ou personnes seules + 278 ayants droit, conjoints et enfants) qui ont bénéficié de l'aide au retour volontaire.**

Les principales nationalités concernées sont les Chinois, les Algériens, les Moldaves, les Bosniaques, les Serbes, les Russes et les Maliens.

Les départs effectifs en 2006		
<i>Principales nationalités</i>		
	Nombre de dossiers	Nombre de personnes
Pays		
Chine (RPC)	278	295
Algérie	151	183
Bosnie	143	323
Moldavie	127	167
Sri Lanka	72	79
Russie	59	108
Mali	57	59
Turquie	50	70
Serbie-Monténégro	41	67
Congo (Brazzaville +RDC)	32	32
Géorgie	31	70
Inde	29	29
Madagascar	28	45
Ukraine	25	36
Haïti	24	27
Irak	18	18
Mongolie	18	32
Pakistan	17	19
Arménie	17	22
Iran	14	14
Sénégal	13	13
Tunisie	10	22
Côte d'Ivoire	10	11
Macédoine	9	20
Maroc	9	9
Angola	9	17
Soudan	8	17
Tchad	7	7
Colombie	7	18
Togo	7	7
Biélorussie	6	9
Brésil	6	11
Bangladesh	6	6
Cameroun	6	6
Afghanistan	6	6
Kazakhstan	5	10
Centrafrique	5	5
Niger	5	6
Azerbaïdjan	5	11
Mauritanie	5	5
Égypte	5	10

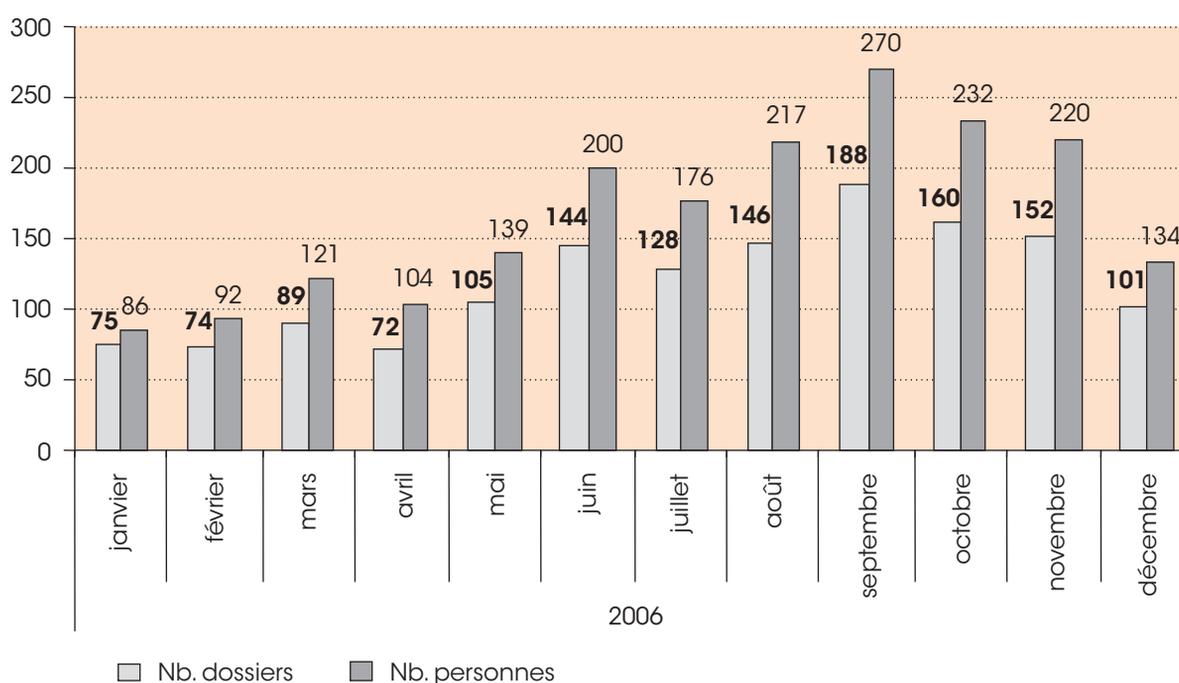
Les départs effectifs du 1 ^{er} janvier au 31 août 2007		
<i>Principales nationalités</i>		
Pays	Nombre de dossiers	Nombre de personnes
Chine	175	185
Algérie	121	128
Moldavie	92	104
Serbie-Monténégro	59	75
Bosnie	46	60
Russie	44	58
Turquie	41	43
Mali	38	38
Sri Lanka	34	34
Madagascar	26	29
Congo	24	25
Maroc	20	21
Ukraine	20	21
Géorgie	16	20
Arménie	16	19
Irak	19	19
Haïti	17	18
Iran	18	18
Inde	15	15
Brésil	10	12
Macédoine	8	12
Pakistan	10	11
Afghanistan	10	10
Angola	9	10
Côte d'Ivoire	10	10
Nigeria	9	10
Sénégal	10	10
Azerbaïdjan	5	9
Cameroun	9	9
Égypte	9	9
Mongolie	8	9
Tunisie	8	9
Ghana	7	7
Togo	7	7
Bangladesh	6	6
Biélorussie	4	6
Kazakhstan	6	6
Mauritanie	6	6
Tchad	6	6
Cambodge	5	5
Colombie	5	5
Comores	5	5

La proportion de personnes seules tend à s'accroître : 57 % en 2006, 86 % au 31 août 2007.

Environ un tiers des bénéficiaires étaient entrés en France avant 2003.

Enfin, les principaux départements de résidence des partants sont Paris, la Seine-Saint-Denis, les Yvelines, le Rhône, le Val-d'Oise, le Val-de-Marne, l'Essonne, les Hauts-de-Seine, la Haute-Savoie, l'Isère et le Haut-Rhin.

Départs effectifs du 1^{er} janvier au 31 décembre 2006



2 – L'AIDE AU RETOUR HUMANITAIRE (ARH)

L'ARH présente deux différences par rapport à l'ARV :

- Le montant : 153 € par adulte chef de famille + 46 € par ayant droit ;
- Le champ d'application : elle bénéficie indifféremment aux étrangers en situation irrégulière et aux étrangers en situation régulière mais en situation de dénuement et souhaitant rentrer dans leur pays d'origine. Enfin, elle permet également de couvrir les ressortissants des pays exclus du champ d'application de l'ARV.

Les autres modalités de cette aide et de sa mise en œuvre par l'ANAEM sont identiques à celles de l'ARV.

Le bilan de l'ARH :

- En 2006, l'ensemble des aides au retour désormais fusionnées dans l'ARH a bénéficié à 548 personnes (455 chefs de famille ou personnes seules + 93 ayants droit) ;
- Au 31 août 2007, la nouvelle ARH a bénéficié à 757 personnes.

Parmi les principales nationalités bénéficiaires se trouvent les Algériens, les Maliens, les Roumains, les Bulgares, les Haïtiens et les Ukrainiens.

Au total, le nombre de bénéficiaires des différentes formes d'aide au retour a donc été de 2539 personnes en 2006 et de 2085 au 31 août 2007.

3 – LES PROGRAMMES DE RÉINSERTION MIS EN ŒUVRE SPÉCIFIQUEMENT PAR L'ANAEM

Ces programmes s'apparentent davantage aux aides à la réinsertion du codéveloppement (voir chapitre VIII) qu'aux aides au retour traditionnelles.

3.1 – Le programme "FER" (Fonds européen pour les réfugiés)

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 États 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 3 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 9 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, en Géorgie, en Moldavie, en Ukraine, en RDC, en 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 9 pays concernés, s'ils sont déboutés du droit d'asile ou demandeurs d'asile en cours de procédure et bénéficiaires d'un programme d'aide au retour de l'ANAEM.

En 2006, 26 projets économiques ont été financés : 22 en Moldavie et 4 en Arménie, ce qui a représenté un engagement financier de 95 160 € au titre des aides aux projets.

Au premier semestre 2007, ce sont 16 projets qui ont été financés : 4 en Arménie, 5 en Géorgie et 7 en Moldavie, soit un engagement financier de 58 560 €.

3.2 - Les programmes d'appui à la création d'activités économiques en Roumanie et en Bosnie-Herzégovine

Ces programmes s'adressent aux ressortissants de ces pays bénéficiaires de l'aide au retour humanitaire (ARH) et visent à faciliter la réinsertion des migrants en situation de grande précarité par des prestations d'accompagnement économique et social individualisées, assurées par des structures d'appui locales conventionnées avec l'ANAEM.

L'ANAEM finance l'ensemble des prestations du programme, soit :

- Les aides financières au démarrage des microprojets à hauteur de 3 660 € maximum;
- Des formations professionnelles à hauteur de 400 € maximum par formation;
- La rémunération d'opérateurs techniques pour l'étude, la mise en œuvre et le suivi des projets;
- La rémunération d'un opérateur spécialisé pour l'accompagnement social des migrants.

En Roumanie, 67 projets économiques ont été financés en 2006, essentiellement dans le domaine de l'élevage, ce qui a représenté un engagement financier pour l'ANAEM de 245 220 € (pour 20 projets financés en 2005), soit un montant moyen par projet de 3 660 €.

Au premier semestre 2007

En Roumanie, 35 projets ont été financés, dans le domaine de l'élevage, soit un engagement financier pour l'ANAEM de 128 100 €.

Compte tenu du nombre de retours de familles déboutées du droit d'asile organisés en 2006 vers la Bosnie-Herzégovine, le programme actuellement mené en Roumanie a été étendu en mai 2007 à ce pays, avec pour objectif de stabiliser les familles en Bosnie par un accompagnement personnalisé à la réinsertion économique.

Ce programme, qui sera cofinancé par le Fonds européen pour les réfugiés (FER) à compter de novembre 2007, est mis en œuvre avec un partenaire local; les premiers financements de projet économique devraient intervenir à compter d'octobre 2007.

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'État 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 faite 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	2006	6 premiers mois 2006	6 premiers mois 2007	Évolution entre les 2 périodes
Placements en zone d'attente	17 073	17 098	16 157	15 876	8 335	7 007	- 15,93 %
Refoulements à la frontière (NA + RS)	32 223	33 232	35 921	34 127	17 137	12 700	- 25,89 %
Demandes d'asile à la frontière	5 912	2 513	2 672	2 984	1 120	1 557	39,02 %

Source : MIAT - DCPAF

Pour les années 2003 à 2006, l'examen du tableau montre une progression variable des chiffres selon les indicateurs. Pour les refoulements à la frontière, l'année 2006 a enregistré une baisse après la hausse réulière des trois dernières années. On note, à partir des données comparatives portant sur les 6 premiers mois de 2006 et de 2007, une tendance à la baisse marquée des placements en zone d'attente ainsi que des refoulements, alors que les demandes d'asile sont en augmentation.

Toutefois, ces évolutions ne doivent pas masquer l'atténuation sensible de la pression migratoire aux frontières métropolitaines constatées depuis le début de 2007.

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 peuvent connaître la mobilisation des services ou la mise en œuvre de réformes portant sur un dispositif particulier comme l'aide médicale d'État.

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

Tableau n° VI-2

	2003	2004	2005	2006	6 premiers mois 2006	6 premiers mois 2007	Évolution entre les 2 périodes
Demandeurs d'asile déboutés	29 600	38 800	60 000	27 700	15 900	14 700	- 7,6 %
Admissions dérogatoires au séjour	25 871	28 268	31 600	31 741	Non disponible		
Interpellations	45 500	44 545	63 681	67 130	33 115	30 642	- 7,47 %
Infractions à la législation	66 062	70 529	89 938	98 686	48 661	46 976	- 3,46 %
Placements en rétention	28 155	30 043	29 257	32 817	16 022	17 067	6,12 %
APRF non exécutés	39 665	51 501	46 698	47 993	26 610	18 494	- 30,61 %
Aide médicale d'État	170 000	146 297	178 689	174 434	Non disponible		

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

L'indice le plus satisfaisant est la baisse spectaculaire du nombre des demandeurs d'asile déboutés tant il est vrai que les difficultés à éloigner les intéressés, notamment pour ceux qui sont présents en France avec leur famille depuis plusieurs années, ont alimenté dans le passé la croissance de la population clandestine.

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. À 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 2006 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 19 841 en 2005 à 23 831 en 2006 (+ 20,11 %), le taux d'exécution des mesures prononcées évoluant de 27 % à 29 %. Outre l'implication déjà soulignée des services, l'accroissement de la capacité de rétention administrative en métropole (qui sera portée à 1 695 places à la fin 2007, contre 786 places en 2002) a nettement concouru à une plus grande maîtrise de l'immigration irrégulière.

À l'inverse, l'érosion continue du taux de délivrance des laissez-passer consulaires dans des délais utiles (qui est passé de 45,73 % en 2005 à 42,09 % en 2006, pour descendre à 35,84 % au premier trimestre de 2007) constitue un frein notable à la bonne exécution des éloignements. Durant le premier semestre de l'année 2007, les absences de délivrance ou les délivrances hors délai ont représenté près de 22 % des causes d'échec des mesures d'éloignement. Cette difficulté constitue, avec les aléas contentieux, le frein majeur à la bonne mise en œuvre de la politique de lutte contre l'immigration irrégulière.

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 toujours croissante de tous les services de police et de gendarmerie verbalisateurs, qui ont enregistré en 2006, pour la seule infraction d'emploi d'étrangers sans titre de travail, une augmentation, par rapport à l'année 2005, de près de 16 % des faits constatés.

Enfin, il convient d'ajouter qu'un nouvel axe d'effort a été fixé par le comité interministériel de contrôle de l'immigration du 5 décembre 2006. Il s'agit de la lutte contre la fraude à l'identité, et notamment contre la fraude documentaire, commise par les ressortissants étrangers. La complexité et l'ampleur du phénomène ont conduit à mettre en œuvre un plan national de lutte qui associe, dans le cadre d'une nouvelle démarche partenariale, l'ensemble des départements ministériels concernés.

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 frontière 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.

Toutefois, 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 dans les 2 tableaux 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 exigeait plus que jamais une coordination très forte, notamment au plan opérationnel.

Ainsi, l'instauration d'une police de l'immigration à l'été 2005 a constitué un signe fort de cette volonté. L'année 2006 a confirmé la pertinence de ce choix.

Par circulaire du 23 août 2005, le ministre d'État, 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.
- Le Service national de la police ferroviaire, créé en janvier 2006 et dont les missions ont été définies par une circulaire du 28 septembre 2006, assure le contrôle des trains internationaux et la répression de l'immigration irrégulière utilisant le vecteur ferroviaire, ainsi que la sécurisation des rames et des gares.
- Les brigades mobiles de recherche (BMR) zonales et départementales qui sont l'outil fondamental de recherche et d'investigation. Les dernières créations de 2006 ont porté leur nombre total à 50.
- Les 3 nouvelles directions départementales d'Île-de-France créées dans les départements de Seine-et-Marne, des Yvelines et du Val-d'Oise.
- Les nouveaux moyens aériens dédiés, regroupés au sein du bureau de police aéronautique central, utilisés majoritairement pour les escortes et les reconduites de retenus sensibles.

Au 1^{er} janvier 2007, la police aux frontières comptait 8 958 fonctionnaires, ce qui représentait une augmentation de plus de 1 600 agents depuis 2004. Cette augmentation provient en partie de la création du SNPF. Sur l'aéroport de Roissy, les effectifs de la police aux frontières ont augmenté de 25 % en 5 ans, passant de 1 356 fonctionnaires au 1^{er} janvier 2002 à 1 689 fonctionnaires au 1^{er} janvier 2006.

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.

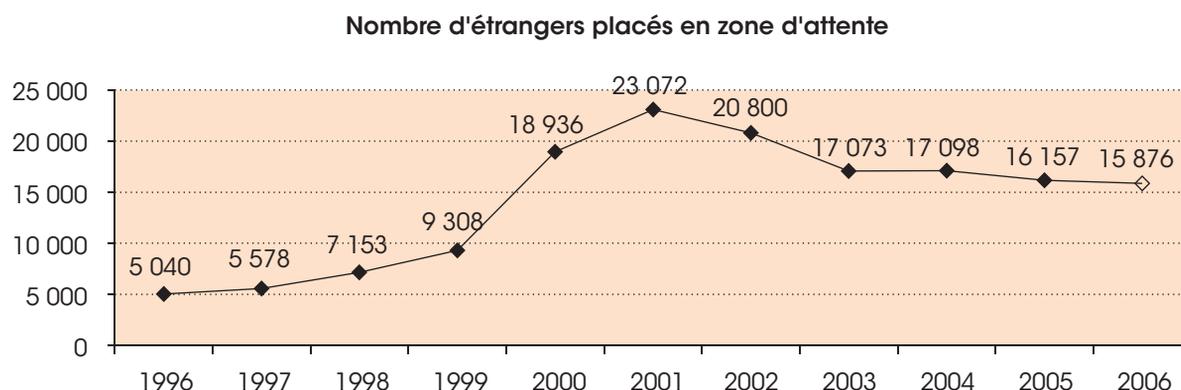
1.1.1 – Indicateur n° 1 : les placements en zone d'attente

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 - Évolution 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 2006.

Pour l'année 2006, 15 876 étrangers ont été placés en zone d'attente par la police aux frontières, ce qui représente une baisse de 1,74 % par rapport à 2005 (16 157). Cette tendance s'est accentuée au premier semestre de 2007, avec 7 007 placements contre 8 335 lors de la même période de 2006 (- 15,93 %).

Les principales nationalités concernées, chinoise, bolivienne et brésilienne, restent les mêmes qu'en 2005.

Tableau n° VI-4

Nationalités les plus placées en ZA en 2006	
Chinoise	(3 549)
Bolivienne	(1 537)
Brésilienne	(1 125)
Colombienne	(641)
Marocaine	(519)
Algérienne	(433)
Roumaine	(390)
Nigériane	(349)
Paraguayenne	(346)
Indienne	(318)

Source : MIAT - DCPAF

1.1.2 - Indicateur n° 2 : les refoulements à la frontière : refus d'admission sur le territoire et réadmissions simplifiées

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. Cet indicateur 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.

À 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 clairement 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 (12 892 en 2006 et 4 989 pour les 6 premiers mois de l'année 2007) 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 (3 681 en 2006 et 2 111 pour les 6 premiers mois de l'année 2007) sont comptées parmi les éloignements (voir *infra* paragraphe 2.2.2).

Sont également comptabilisés dans cette rubrique les étrangers non admis aux frontières intérieures de l'espace Schengen, en cas de rétablissement ponctuel du contrôle (articles 23 et suivants du Code frontières 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 ligne s'inverse à partir de 2006, avec un recul net des non-admissions et des réadmissions, baisse qui se confirme depuis le début de l'année 2007.

Tableau n° VI-5 - Nombre de refoulements à la frontière

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	6 premiers mois 2007
Nombre de refus d'admission	24 220	22 945	22 408	26 787	20 278	20 893	23 542	21 235	7 711
Nombre de réadmissions simplifiées (sens France vers étranger)	22 782	21 870	16 155	16 156	11 945	12 339	12 379	12 892	4 989
Total	47 002	44 815	38 563	42 943	32 223	33 232	35 921	34 127	12 700

Source : MIAT - DCPAF

Tableau n° VI-6 - Principales nationalités concernées par les refoulements à la frontière

Non-admissions en 2006		Réadmissions simplifiées en 2006	
Les 10 premières nationalités		Les 10 premières nationalités	
Chinoise	(3 195)	Roumaine	(2 674)
Bolivienne	(1 519)	Marocaine	(1 512)
Marocaine	(1 163)	Irakienne	(777)
Brésilienne	(1 040)	Pakistanaise	(677)
Espagnole	(979)	Afghane	(670)
Roumaine	(825)	Turque	(498)
Algérienne	(774)	Bulgare	(438)
Serbo-monténégrine	(531)	Algérienne	(393)
Turque	(444)	Iranienne	(310)
Congolaise	(403)	Tunisienne	(297)

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 5 ans. Entre 2001 et 2004, il a diminué de façon spectaculaire. Il a connu une hausse modérée en 2005 et en 2006, les chiffres du premier semestre 2007 confirmant cette tendance.

Tableau n° VI-7 - Nombre de demandes d'asile à la frontière

Année	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
2006	2 984
6 premiers mois 2007	1 557

Source : MIAT - DCPAF

L'évolution des trois indicateurs présentés ci-dessus montre que la pression migratoire aux frontières du territoire métropolitain, bien qu'en atténuation depuis le début de l'année 2007, 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.

À lui seul, cet aéroport a enregistré en 2006 plus de la moitié des refus d'admission prononcés. Il représente par ailleurs 91 % des 15 876 placements en zone d'attente effectués au cours de la même année.

En 2006, les contrôles exécutés à la descente des avions ont été encore intensifiés pour ce qui concerne les lignes les plus sensibles. Ainsi, 17 525 vols ont fait l'objet de tels contrôles, soit 17,43 % de plus que l'année précédente.

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 présentée au cours des 4 derniers jours du placement) a entraîné une réduction notable de la durée moyenne du placement depuis 2003.

Le tableau présenté ci-dessous, qui porte sur la zone d'attente de Roissy, illustre cette évolution.

Tableau n° VI-8

	2003	2004	2005	2006
Nombre de personnes maintenues en zone d'attente	15 498	15 452	14 451	14 427
Pourcentage de personnes maintenues après 48 heures	50 %	23,91 %	21,26 %	24,94 %
Pourcentage de personnes maintenues après 96 heures	43,6 %	16,19 %	14,54 %	17,83 %
Pourcentage de personnes maintenues après 12 jours	19,25 %	2,89 %	2,55 %	3,43 %

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 2007 de 678 000 à 2 100 000 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 (en 2006, 38,2 % des réadmissions simplifiées ont été effectuées vers l'Italie et 40,8 % 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 menés dans les trains ont été intensifiés grâce à :

- l'action du Service national de la police ferroviaire ;
- 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 et franco-allemandes dans les trains les plus sensibles.

1.2.1.3 – L'action aux frontières extérieures

Sur le plan international, la France participe aux opérations conjointes de surveillance conduites par les États membres de l'Union européenne sous l'égide de la nouvelle agence aux frontières extérieures (FRONTEX) activée depuis le 1^{er} octobre 2005 et dont le siège est installé à Varsovie.

Ce n'est qu'au second semestre 2006 et début 2007 que cette agence est entrée véritablement dans une phase active en multipliant les opérations et en mettant en place des dispositifs permanents de surveillance aux frontières extérieures.

Ses tâches principales consistent à :

- coordonner la coopération opérationnelle des États membres en matière de gestion des frontières extérieures ;
- contribuer à la formation des gardes-frontières nationaux ;
- faire des analyses du risque ;
- suivre les évolutions techniques en matière de surveillance des frontières extérieures ;
- apporter une assistance technique et opérationnelle renforcée aux frontières extérieures aux États en difficulté ;
- fournir un appui aux États membres pour l'organisation des opérations de retour conjointes.

Sur un effectif total de 111 personnes, la France ne dispose à ce jour que de 3 représentants qui ont le statut d'experts nationaux détachés (END) : un commissaire divisionnaire de police à l'unité d'analyse du risque, un gardien de la paix issu du bureau de l'éloignement de la DCPAF à l'unité retour, un officier de la marine nationale affecté au projet pilote "MEDSEA" (protection des frontières extérieures maritimes méditerranéennes).

À titre de comparaison, le niveau de représentation de nos principaux voisins était à l'été 2007 de 12 pour l'Italie, 11 pour l'Allemagne et 7 pour l'Espagne.

La direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) est le point de contact national pour la France de l'agence. C'est elle qui représente la France au sein du conseil d'administration de l'agence.

L'activité opérationnelle de FRONTEX comporte les trois volets suivants :

Les opérations menées aux frontières aériennes consistent essentiellement en des échanges croisés de fonctionnaires de la police aux frontières en renfort des contrôles de flux migratoires. Il faut citer notamment les opérations "**AMAZONE**" visant l'immigration illégale en provenance d'Amérique du Sud et "**HYDRA**" en provenance de la Chine.

Les opérations aux frontières terrestres consistent à déployer des experts de la police aux frontières à des points de passage sensibles (par exemple à Nagylak à la frontière hungaro-roumaine).

Les opérations maritimes consistent en un déploiement de moyens aéronavals (avions de surveillance) et humains dans des zones où les migrants affluent par voie maritime (opérations "**HERA**" pour les flux en provenance d'Afrique de l'Ouest à destination des Canaries, "**POSÉIDON**" pour contrôler la mer Égée et les frontières avec la Turquie, "**JASON**" et "**NAUTILUS**" pour les flux en provenance de Libye à destination de Malte et de l'Italie).

La France a participé du 25 juin au 27 juillet 2007 à l'opération "**NAUTILUS**" en fournissant un avion de surveillance Falcon 50 de la marine nationale et 2 experts à Malte pour aider à déterminer la nationalité des clandestins et les filières utilisées. Seuls 5 États ont participé à cette opération : l'Allemagne, la Grèce, Malte, l'Italie et la France. L'Italie a imposé à cette occasion une clarification de la prise en charge des immigrants illégaux interceptés en mer lors de cet exercice pour valider son engagement.

Du 30 août au 13 septembre 2007, deux experts de la DCPAF ont participé à l'opération "**HERA 2007**" aux Canaries et deux autres experts seront envoyés au port d'Algésiras dans le cadre de l'opération "**PANDORA**".

La France est l'un des pays les plus actifs dans ces opérations. Aussi a-t-elle insisté, lors des derniers conseils d'administration, pour que l'agence publie régulièrement des tableaux récapitulatifs de toutes les opérations coordonnées en 2006 et 2007 en précisant les États participants.

Satisfaction lui fut donnée dans le rapport d'activité 2006 de l'agence lequel montre les différences notables entre États, accusant la disparité avec leur représentation au sein de l'agence.

Un projet de déclaration d'intention entre la France et l'agence a été signé par le directeur central de la police aux frontières le 15 juin 2007 pour préciser les conditions de mise à disposition des moyens. Une clause a été introduite pour préciser les modalités de prise en charge des migrants clandestins éventuellement recueillis à bord des bâtiments français mis à disposition de l'État requérant.

1.2.2 - La lutte contre les filières d'immigration clandestine

La part des étrangers dans le nombre total d'aidants est stabilisée depuis 2003 à environ 70 %.

Les filières d'immigration clandestine constituent une forme spécifique de la criminalité organisée, la plupart d'entre elles se livrant souvent quasi exclusivement à cette activité. Il est donc délicat de l'associer, de manière systématique, à la prostitution, la drogue voire le terrorisme. Toutefois, des passerelles existent, notamment par le biais de la production de faux documents et du blanchiment d'argent. Les officines qui

opèrent sont de mieux en mieux structurées et sont capables de proposer aux candidats à l'émigration tous types de routings, du voyage "clés en main" depuis le recrutement dans le pays source jusqu'à l'acheminement dans le pays de destination, au périple fragmenté, où se succèdent des structures constituées mais indépendantes les unes des autres. Cette immigration, par le biais du remboursement du prix du voyage, génère de fait une économie souterraine, à cause notamment du travail dissimulé.

En 2006, 112 filières nationales et internationales ont été démantelées dans ce cadre, dont 95 par les brigades mobiles de recherche et 17 par l'OCRIEST. En s'appuyant sur les relais locaux des BMR, l'Office a orienté son effort en direction des flux les plus préoccupants, c'est-à-dire les flux asiatiques, moyen-orientaux, africains, d'Europe de l'Est et du sous-continent indien.

Le tableau présenté ci-dessous témoigne de l'évolution de l'activité répressive de la police aux frontières 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	2006	Évolution 2006/2005	6 premiers mois 2006	6 premiers mois 2007	Évolution 2007/2006
Index 70 : aide à l'entrée, à la circulation et au séjour des étrangers	FC*	1 772	2 056	2 612	3 264	24,96 %	1 717	1 932	12,52 %
	MEC*	1 881	2 256	2 861	3 354	17,23 %	1 726	1 842	6,72 %
Nombre d'aidants interpellés		1 256	1 719	2 290	2 920	27,51 %	1 562	1 821	16,58 %

*FC : nombre de faits constatés – MEC : nombre de personnes mises en cause.

Source : MIAT – DCPJ – DCPAF

Nombre et classement des nationalités en matière d'aidants

Tableau n° VI-10

Rang	2003	2004	2005	2006	1 ^{er} semestre 2007
1	Française (357)	Française (475)	Française (641)	Française (847)	Française (587)
2	Turque (97)	Turque (130)	Turque (263)	Turque (329)	Turque (184)
3	Britannique (78)	Néerlandaise (88)	Algérienne (99)	Chinoise (133)	Tunisienne (86)
4	Néerlandaise (63)	Chinoise (74)	Marocaine (95)	Algérienne (110)	Marocaine (84)
5	Irakienne (58)	Algérienne (73)	Tunisienne (86)	Tunisienne (108)	Chinoise (80)
Total	1 256	1 719	2 290	2 920	1 821

Source : MIAT – DCPAF

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. Les organisations criminelles disposent d'officines 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).

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 voyage présentés comme infalsifiables, amélioration des contrôles documentaires sur un aéroport, etc.), retournent à leur profit les réglementations qu'elles connaissent parfaitement.

L'immigration clandestine venue de Chine tend à s'ouvrir à de nouvelles régions. On voit ainsi se développer les réseaux de la province du Fujian, notamment à destination de la Grande-Bretagne. Il en découle des difficultés liées à des dialectes jusqu'ici peu usités par la communauté présente sur le territoire national et à de nouveaux routings, comme le développement des passages par les aéroports secondaires, où l'on trouve des compagnies *low cost*.

Un cas exemplaire : l'affaire "Campo dell'Oro"

En novembre 2006, l'OCRIEST, agissant sur commission rogatoire d'un juge d'instruction du TGI d'Ajaccio, interpellait 32 ressortissants chinois dont 25 étrangers en situation irrégulière (ESI) et 7 membres du réseau (organisateur, logeurs-passeurs et geôlier). Cette filière était chargée de faire transiter sur le territoire national des ressortissants chinois de la province du Fujian, candidats à l'immigration irrégulière, à destination du Royaume-Uni ou de l'Espagne via des aéroports français de province (Ajaccio et Bastia).

Suite à la mise en place de dispositifs complexes de surveillance, les perquisitions menées sur les différents lieux utilisés par cette organisation criminelle avaient permis la découverte d'appartements de stockage de clandestins, de nombreux faux documents (passeports de divers pays asiatiques, français et canadiens contrefaits ou falsifiés), de matériels informatique et de faussaire, de plusieurs lots de photographies d'identité et de cartes SIM, de carnets de comptabilité et répertoires, et de divers documents de voyage.

À l'issue, 4 membres du réseau ont été écroués et 25 APRF ont été délivrés.

Les autorités espagnoles et britanniques ont été rendues destinataires des informations relatives aux relais de cette filière implantée sur leur territoire.

Le flux originaire du sous-continent 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 réseaux criminels conçoivent des itinéraires qui combinent, par tronçon, les différents modes de convoi :

- Regroupés au Pakistan, carrefour de l'émigration, les clandestins originaires de la sous-région sont conduits jusqu'en Turquie et en Grèce via l'Iran. Le trajet du Pakistan en Turquie coûterait 5 000 €, celui pour aller en Grèce 7 500 €. De là, ils sont transportés à bord de navires-épaves, vedettes rapides ou ferries jusqu'aux côtes italiennes ;
- Un autre itinéraire consiste à faire transiter les migrants illégaux par l'Europe de l'Est (Russie, Ukraine), afin de gagner, par voie terrestre, l'Italie ou l'Allemagne, avant de rejoindre le pays de destination, Espagne, France ou Grande-Bretagne ;
- Le Moyen-Orient et l'Afrique deviennent également des zones de transit avant d'embarquer vers le sud de l'espace Schengen, soit par Malte et l'Italie via le Maghreb, soit par la côte atlantique de l'Afrique, vers les Canaries.

Les Pakistanais représentent, de loin, la majorité du flux du sous-continent, au regard du nombre de procédures diligentées à leur rencontre pour le chef d'étranger en situation irrégulière, qui a connu une augmentation de 177,97 % (passant de 2973 en 2005 à 8 264 en 2006), plaçant désormais le Pakistan à la première place nationale (rang maintenu au premier semestre 2007 avec 3 729 procédures).

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 Petit Maghreb (Maroc, Algérie, Tunisie) reste la première zone pourvoyeuse de clandestins africains.

En ce qui concerne l'Afrique subsaharienne, en 2006, le Congo (403) se place au dixième 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 d'Érythrée, ne cesse de croître (huitième nationalité en nombre d'étrangers en situation irrégulière interpellés en 2006 en France métropolitaine avec 3 234 interpellations).

1.2.2.3 – Les flux turcs, irakiens, et iraniens

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'immigration irrégulière des candidats issus des pays de la région.

Avec 2 380 procédures diligentées en 2006 à l'encontre de ressortissants turcs en situation irrégulière, la Turquie se place désormais à la neuvième place métropolitaine (huitième au cours du premier semestre 2007).

Les illégaux irakiens et iraniens 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 et, phénomène nouveau, vers les pays scandinaves. Au titre du premier semestre 2007, l'Irak arrive au quatrième rang national en terme de procédures dressées à l'encontre de ses ressortissants pour infraction à la législation sur les étrangers, alors qu'il n'occupait que la huitième place à l'issue de l'année 2006. Les Iraniens, quant à eux, oscillent entre la troisième et la sixième place entre 2006 et le début 2007.

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 25 % entre 2005 et 2006, aboutissant au placement en garde à vue de 2 324 personnes.

Le nombre d'aidants interpellés continue d'augmenter, avec, pour la seule DCPAF, 1 821 individus au cours des 6 premiers mois de l'année 2007. 62,53 % d'entre eux sont de nationalité étrangère. La part des aidants de nationalité française est donc en légère augmentation, passant de 32,64 % en 2006 à 37,47 % au premier semestre 2007.

L'analyse qualitative permet de mettre en exergue quatre éléments caractérisant les 6 premiers mois de l'année 2007 :

- Le classement des aidants par nationalité indique une constante, avec un rôle prépondérant des ressortissants français et turcs. Les ressortissants chinois s'imposent à la troisième place de ce classement devant ceux du Maghreb ;
- Ainsi, bien que les Chinois soient les premiers en termes de mesures de non-admission, ils ne sont pas classés parmi les 10 premières nationalités en termes de procédures à l'encontre d'étrangers en situation

irrégulière. Les réseaux chinois, bien implantés en France, prennent donc plus efficacement en charge leurs clandestins que les filières des autres pays asiatiques, ce qui réduit leur visibilité statistique ;

- Les voies d'accès pour le Royaume-Uni tendent à se diversifier. Outre le traditionnel flux via le Calais, les côtes normandes sont de plus en plus les cibles des candidats, principalement irako-kurdes, à la traversée transmanche ;
- Enfin, l'entrée dans l'Union européenne, le 1^{er} janvier 2007, de la Roumanie et de la Bulgarie, a modifié artificiellement la pression migratoire illégale en provenance des pays de l'Est. Cependant, la tendance migratoire se poursuit et génère une problématique qui relève dorénavant de l'ordre public.

2 – LE SÉJOUR IRRÉGULIER SUR LE TERRITOIRE

2.1 – Les indicateurs permettant d'évaluer le nombre de séjours irréguliers

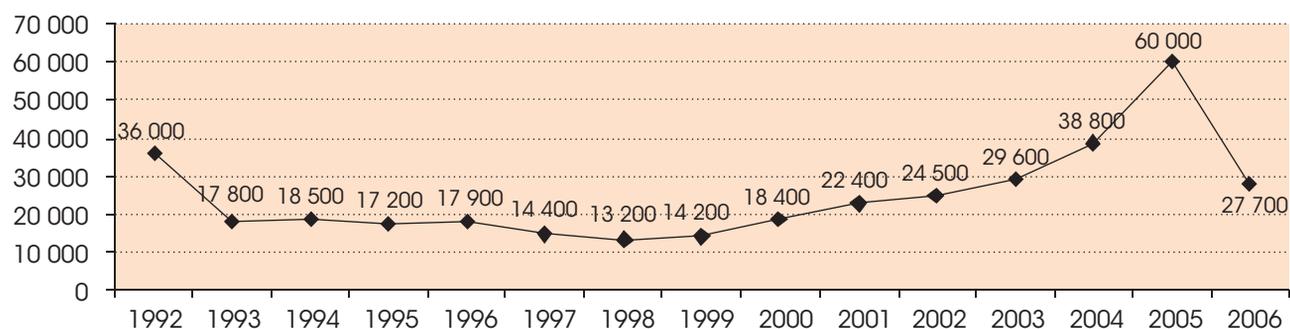
2.1.1 – Indicateur n° 1 : nombre de déboutés du droit d'asile

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 restent 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

Nombre de déboutés du droit d'asile



Source : SG-CICI

NB : 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 proche¹.

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 12,894 personnes et le reste soit 69,231 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 $(69,231 + 9,125) / 69,231$ c'est-à-dire 1,132. Il paraît judicieux d'arrondir le résultat à la centaine la plus proche.

En 2006, la commission des recours des réfugiés (CRR) a rendu 28 938 décisions dont 4 451 décisions d'annulation : 24 487 personnes ont donc été définitivement déboutées. Le nombre de déboutés CRR est de 12 975 pour les 6 premiers mois de 2007.

2.1.2 - Indicateur n° 2 : délivrances de titre 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.

En 2006, 31 741 étrangers entrés irrégulièrement en France ont vu leur situation régularisée par la délivrance d'un titre. Il importe de noter qu'après avoir connu une augmentation très sensible entre 2001 et 2005 ce chiffre est désormais stabilisé.

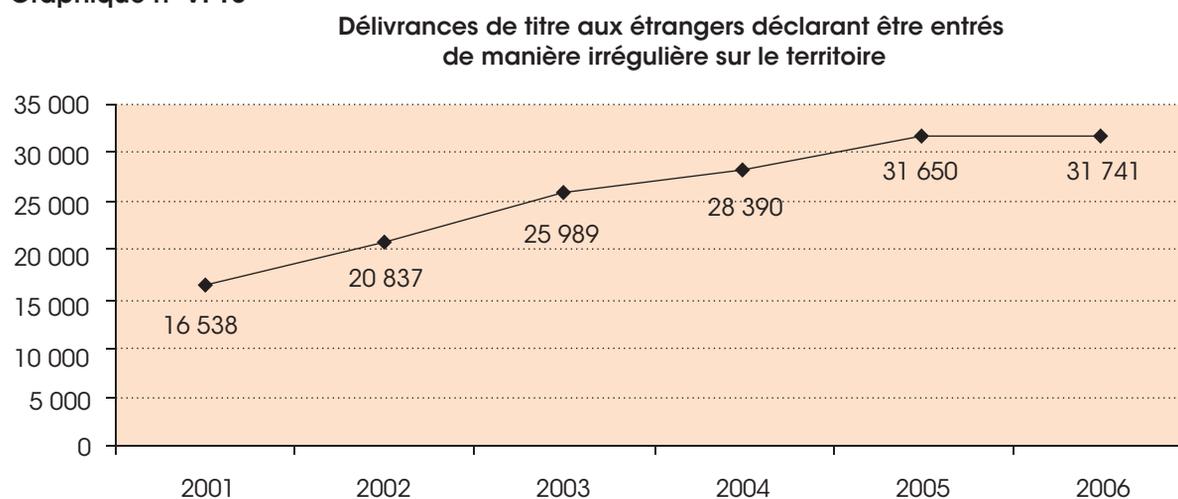
Au total ce sont plus de 150 000 étrangers entrés en France de manière irrégulière qui ont été admis au séjour à titre dérogatoire entre 2001 et 2006. Ces chiffres doivent néanmoins être analysés avec prudence, compte tenu de l'incertitude qui peut entourer les enregistrements effectués par les préfectures.

Tableau n° VI-12 - Délivrances de titre aux étrangers déclarant être entrés de manière irrégulière sur le territoire

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Titres délivrés après entrée irrégulière	16 538	20 837	25 989	28 390	31 650	31 741

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 forte hausse depuis 2004, pour aboutir à un niveau supérieur à 67 000 fin 2006. Depuis le début de 2007, une baisse assez nette est enregistrée, atteignant 7,50 % lors du premier semestre.

Cette évolution négative doit cependant être relativisée du fait de l'entrée le 1^{er} janvier 2007 de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'Union européenne. Les ressortissants de ces deux États représentaient en effet en 2006 près de 11 % des arrestations d'ESI opérées par la DCPAF.

Tableau n° VI-14 - Nombre d'interpellations d'étranger en situation irrégulière

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	6 premiers mois 2006	6 premiers mois 2007	Évolution 2007/2006
Nombre d'interpellations	27 293	43 508	37 586	49 470	45 500	44 545	63 681	67 130	33 115	30 642	- 7,47 %

Source : MIAT - DCPAF

Classement par nationalité

Tableau n° VI-15

Rang	2003	2004	2005	2006	6 premiers mois 2007
1	Irakienne (6 425)	Algérienne (4 863)	Irakienne (7 416)	Pakistanaise (8 264)	Pakistanaise (3 729)
2	Algérienne (6 425)	Irakienne (4 239)	Somalienne (5 589)	Roumaine (5 881)	Marocaine (2 665)
3	Marocaine (4 542)	Marocaine (4 130)	Marocaine (5 148)	Iranienne (5 782)	Irakienne (2 641)
4	Roumaine (2 662)	Roumaine (2 706)	Algérienne (4 493)	Marocaine (4 692)	Iranienne (2 229)
5	Indienne (2 612)	Turque (2 143)	Roumaine (4 092)	Somalienne (4 136)	Algérienne (2 018)
6	Turque (1 863)	Indienne (1 951)	Afghane (3 779)	Algérienne (4 014)	Tunisienne (1 591)

Source : MIAT - DCPAF (PASIFA)

Alors que l'année 2006 avait apporté certains changements dans le classement des nationalités sensibles (émergence du Pakistan et de l'Iran en lieu et place de l'Afghanistan et de l'Irak), les 6 premiers mois de l'année 2007 sont marqués par de nouvelles évolutions dans ce classement, notamment la stagnation, voire le repli en projection annuelle du nombre d'étrangers en situation irrégulière (ESI) en provenance du Pakistan (3 729). Les 6 principales nationalités représentent désormais près de la moitié des arrestations opérées.

Au vu des résultats obtenus en la matière par la police aux frontières, il appert que la cristallisation des interpellations d'ESI s'opérait l'année dernière pour l'essentiel sur les zones Nord (avec 28 086 ESI interpellés soit 41,84 % du total métropolitain dont 23 445 pour le seul département du Pas-de-Calais) et Sud (18 628 ESI soit 27,75 % du total métropolitain).

Sur les 6 premiers mois de l'année 2007, si quantitativement les mêmes secteurs restent prégnants, toutes les zones connaissent une moindre pression, à l'exception du Sud-Ouest, qui enregistre une augmentation de 25 % de ses arrestations.

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.

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 2006, on recense en France métropolitaine 98 686 personnes mises en cause, dont 90 362 au titre du délit d'entrée et de séjour irréguliers, soit une hausse de 9,72 % par rapport à 2005.

Tableau n° VI-16 - Délits à la police des étrangers en métropole

	2002	2003	2004	2005	2006	1 ^{er} semestre 2006	1 ^{er} semestre 2007
Personnes mises en cause index 69	57 608	59 023	64 218	82 814	90 362	44 839	42 440
Personnes mises en cause index 69, 70 et 71*	63 233	66 062	70 529	89 938	98 686	48 661	46 976

* 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

Source : MIAT - DCPJ

Pour le premier semestre de 2007, si la police aux frontières constate environ les deux tiers des délits, il convient de noter, en comparaison avec la même période de l'année précédente, une augmentation très significative du nombre des personnes mises en cause dans le cadre de procédures établies par la préfecture de police de Paris (+ 23 %), ainsi qu'une stabilisation de l'activité de la sécurité publique et de la gendarmerie.

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	6 premiers mois de 2006	6 premiers mois de 2007	Évolution
Sécurité publique	9 486	9 580	0,99 %
Préfecture de police de Paris	3 993	4 915	23,09 %
Gendarmerie nationale	3 080	3 088	0,32 %
Police aux frontières	28 280	24 875	- 12,04 %
Total	44 839	42 458	- 5,31 %

Source : MIAT - DCPJ - DCPAF

2.1.4 - Indicateur n° 4 : nombre de placements en centre de rétention administrative (CRA)

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 mesure.

Tableau n° VI-18 - Les placements en CRA

	2003	2004	2005	2006	1 ^{er} semestre 2007
Capacité théorique	-	944	1 016	1 380	1 605
Nombre de personnes placées en CRA	28 155	30 043	29 257	32 817	17 067
Taux d'occupation moyen	64,08 %	73 %	83 %	74 %	79 %
Durée moyenne de la rétention (en jours)	5,6	8,5	10,17	9,94	10,27

Source : MIAT - DLPAJ - CNAR

L'année 2006 a été marquée par une nette amélioration de la capacité de rétention, avec l'ouverture de structures importantes comme Marseille-Le Canet, Toulouse-Cornebarrieu ou Lille-Lesquin 2, qui ont largement compensé les fermetures enregistrées. Le nombre de personnes placées a connu une franche augmentation par rapport à 2005 (12,17 %). La baisse de 9 points du taux d'occupation moyen doit être relativisée, du fait de la mise en service de places réservées aux femmes célibataires et aux familles, nettement sous-occupées par rapport aux places réservées aux hommes seuls.

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 réadmission 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 %
2006	64 609	16 616	47 993	74,28 %

Source : MIAT - DLPAJ - 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, avait 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. Ce taux a encore baissé en 2006, mais plus légèrement.

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.

2.1.6 - Indicateur n° 6 : nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'État

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 de l'État (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 3 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
2006	191 067

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 l'État 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.

2.1.7 - Commentaires

L'examen des 6 indicateurs présentés *supra* doit être fait 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, la forte baisse, en 2006, du nombre de déboutés (27 700 personnes, contre 60 000 en 2005) contribue, sans qu'il soit possible de la mesurer, à une nette diminution des flux annuels d'entrées d'étrangers dans la population en situation irrégulière.
- Le nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'État a encore connu une progression très importante entre 2005 et 2006.
- Les indicateurs relatifs aux interpellations et aux infractions à la législation sur les étrangers témoignent d'une implication forte de l'ensemble des services. Il est notamment constaté une stabilisation entre 2006 et 2007 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 des APRF, la comparaison entre 2005 et 2006 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 46 698 en 2005 à 47 993 en 2006 et que le taux d'exécution de cette mesure d'éloignement est passé de 24,2 % en 2005 à 25,8 % en 2006.

2.2 - L'éloignement des étrangers en situation irrégulière

2.2.1 - Typologie de l'éloignement

2.2.1.1 - 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.

2.2.1.2 - 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").

2.2.1.3 - 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.

2.2.1.4 - L'obligation de quitter le territoire français

Cette mesure, introduite par la loi du 24 juillet 2006 et entrée en application depuis le 1^{er} janvier 2007, s'applique aux étrangers auxquels la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour a été refusé, ou dont le titre a été retiré. L'étranger dispose dans ce cas d'un délai d'un mois à compter de la notification de la mesure pour quitter le territoire. Au-delà, la mesure devient exécutoire d'office par l'administration.

Voulue par le Conseil d'État, cette réforme est survenue dans le contexte général de l'adhésion de nouveaux États membres de l'Union européenne et d'importantes modifications du droit du séjour.

Sa mise en œuvre est désormais pleinement effective malgré les difficultés importantes rencontrées par les services dans sa mise à exécution (voir *infra* paragraphe 2.2.2).

Il importe de noter que la mise en œuvre de cette nouvelle mesure ouvre un délai d'exécution pour l'étranger, mais aussi pour l'administration qui peut en tirer parti pour procéder à un suivi plus fin des mesures prises et améliorer la coordination avec les services interpellateurs.

2.2.1.5 - 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 États qui les ont laissés transiter ou séjourner sur leur territoire.

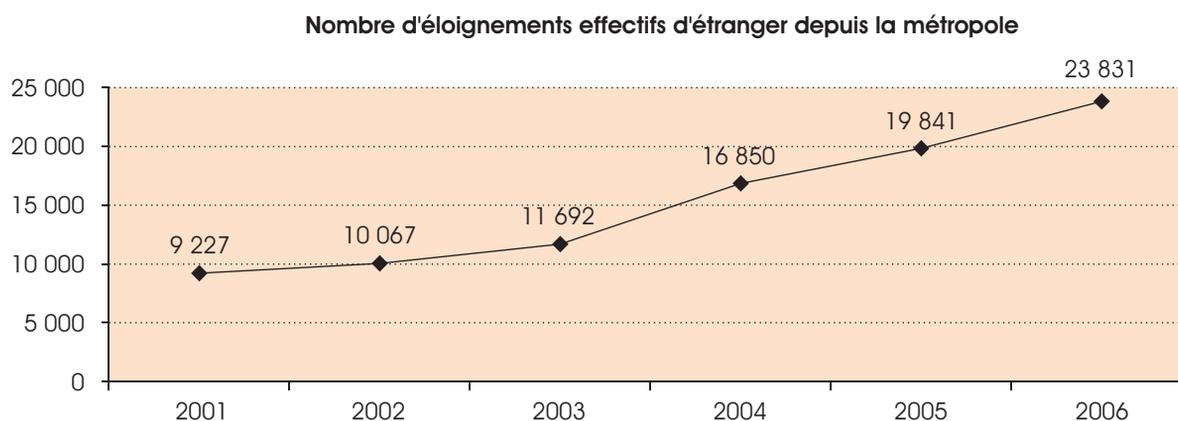
Toutefois, cette catégorie de mesure d'éloignement ne saurait être confondue avec les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière, les arrêtés d'expulsion ou les interdictions judiciaires du territoire, la finalité de ces dernières mesures étant de procéder en priorité au renvoi des intéressés vers leur pays d'origine et non de reporter le règlement de l'irrégularité de la situation administrative sur un autre État 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 1.1.2.

2.2.2 - L'exécution des mesures d'éloignement

L'histogramme porté ci-dessous rend compte de la multiplication par 2,5 des éloignements effectifs de métropole enregistrés entre 2001 et 2006.

Graphique n° VI-21



Source : MIAT – DCPAF

Au cours de l'année 2006, 23 831 étrangers ont été éloignés du territoire métropolitain sur la base d'une des 4 mesures d'éloignement présentées au paragraphe 2.2.1 (hors l'OQTF entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007). Un progrès très sensible de l'activité d'éloignement par rapport à 2005 a manifestement été réalisé.

Lors du premier semestre 2007, 10 070 étrangers ont été éloignés du territoire métropolitain, ce qui représente un repli de 8,47 % par rapport au nombre d'éloignements réalisés au cours de la même période en 2006 (11 002).

En 2006, comme l'illustre le tableau ci-dessous, le total des mesures prononcées est nettement supérieur (9,82 %) à celui enregistré l'année précédente.

La progression du nombre total de mesures exécutées est encore plus significative avec plus de 20 % d'augmentation entre les deux années.

Tableau n° VI-22

Mesures	2005 prononcées	exécutées	2006 prononcées	exécutées	Évolution prononcées	Évolution exécutées
Interdictions du territoire	5 278	2 250	4 697	1 892	- 11,01 %	- 15,91 %
APRF	61 595	14 897	64 609	16 616	4,89 %	11,54 %
Arrêtés d'expulsion	285	252	292	223	2,46 %	- 11,51 %
Décisions de réadmission	6 547	2 442	11 348	3 681	73,33 %	50,74 %
Retours volontaires	sans objet	sans objet	sans objet	1 419	sans objet	sans objet
Totaux	73 705	19 841	80 946	23 831	9,82 %	20,11 %

Sources : DLPAJ – DCPAF

L'évolution la plus marquée concerne les réadmissions puisqu'on note un accroissement très significatif des mesures prononcées (+ 73 %), mais une augmentation moins élevée des mesures exécutées (+ 51 %).

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 faite 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 États 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".

L'analyse comparée des résultats obtenus respectivement au premier semestre 2006 et au premier semestre 2007 est plus difficile dans la mesure où l'obligation de quitter le territoire français est survenue à compter du 1^{er} janvier 2007.

Tableau n° VI-23

	Prononcés			Exécutés		
	APRF	OQTF	Total	APRF	OQTF	Total
1 ^{er} semestre 2006	34 675		34 675	7 653		7 653
1 ^{er} semestre 2007	24 670	22 914	47 584	6 176	232	6 408
Évolution	- 28,85 %		+ 37,23 %	- 19,30 %		- 16,27 %

Après une période de transition délicate, la nouvelle mesure d'obligation de quitter le territoire français a été appliquée. Si seulement 1 737 OQTF ont été prononcées en janvier 2007, la moyenne mensuelle est depuis février supérieure à 4 000 mesures.

Du 1^{er} janvier au 30 juin 2007, les préfetures ont pris 22 914 OQTF et 24 670 APRF, soit 47 584 mesures d'éloignement sur le fondement de l'article L. 511-1. À titre de comparaison, 34 675 APRF avaient été édictés au cours du premier semestre 2006.

Si on constate logiquement une diminution du nombre d'APRF globalement prononcés à la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 24 juillet 2006, il n'en demeure pas moins qu'à périmètre constant le nombre de mesures prononcées sur le fondement de l'article L. 511-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) a fortement progressé (+ 37,22 %). Cette évolution traduit clairement l'impact positif de la réforme, tous les refus de séjour étant désormais suivis du prononcé d'une mesure d'éloignement.

Pour autant, sur la même période de l'année, seulement 232 décisions d'OQTF ont été mises à exécution. Le taux d'exécution d'office est donc de 1,01 %, comparable au taux d'exécution des APRF notifiés par voie postale prononcés et exécutés sous l'empire de la précédente législation.

Ce faible taux s'explique notamment par quelques difficultés contentieuses rencontrées auprès des juridictions administratives, les premiers jugements rendus sur l'OQTF s'étant caractérisés par une certaine hétérogénéité.

Le déficit d'exécution doit être relativisé du fait de la nature même de la nouvelle mesure. En effet, le refus de séjour était auparavant accompagné d'une invitation à quitter le territoire (rarement suivie d'effet) puis d'un APRF notifié au moment de l'interpellation ou par voie postale. Les étrangers concernés par ce dispositif font désormais l'objet d'une OQTF.

Classement des nationalités les plus représentées (éloignement effectif à partir de la métropole)

Tableau n° VI-24

Rang	2003 (11 692)	2004 (16 850)	2005 (19 841)	2006 (23 831)	6 premiers mois 2007 (10 070)
1	Algérienne (2 513)	Algérienne (3 581)	Roumaine (3 815)	Roumaine (5 041)	Algérienne (1 481)
2	Roumaine (2 091)	Roumaine (2 487)	Algérienne (3 408)	Algérienne (3 170)	Marocaine (1 185)
3	Marocaine (1 335)	Marocaine (1 575)	Marocaine (2 048)	Marocaine (2 062)	Turque (899)
4	Turque (630)	Turque (1 216)	Turque (1 897)	Turque (2 052)	Indienne (488)
5	Tunisienne (507)	Tunisienne (669)	Bulgare (793)	Bulgare (1 201)	Tunisienne (477)

Source : MIAT - DCPAF

La répartition par nationalité des étrangers faisant l'objet d'un éloignement effectif témoigne d'une certaine stabilité jusqu'en 2006 : tout au plus constate-t-on le classement au cinquième rang des Bulgares, qui ont remplacé à ce rang les Tunisiens depuis 2004.

Par contre, au premier semestre de 2007, les Bulgares et les Roumains, qui restent éloignables pour trouble à l'ordre public ou infraction à la législation du travail, n'apparaissent plus dans le classement des premières nationalités.

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, la quasi-totalité des préfectures dispose désormais 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 lettre personnelle du directeur du cabinet du ministre d'État, 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.

Un nouvel objectif portant sur les personnes mises en cause pour infraction à la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers a été instauré par le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement au mois de juin 2007. Cet objectif, qui ne remet pas en cause l'objectif de 25 000 éloignements assigné aux préfets de département, est décliné par département et a été fixé pour l'année 2007 à 95 000 pour la métropole.

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. La police nationale et la gendarmerie nationale ont ainsi mis en place des cellules *ad hoc* en recourant notamment à des personnels réservistes.

À titre d'illustration, la gendarmerie nationale a décidé de mettre en œuvre en 2005 et poursuivi en 2006 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 (DLPAJ) 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 chargés 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 2006 le nombre des mesures d'éloignement effectivement exécutées, bien qu'en forte progression par rapport à 2005, soit resté inférieur à l'objectif de 25 000 assigné aux préfets de métropole par le ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire.

Elles tiennent à de nombreuses raisons, dont certaines méritent un développement particulier.

2.2.3.2.1 – La délivrance des laissez-passer consulaires

Si le taux global de délivrance des laissez-passer consulaires dans des délais utiles a connu une forte progression jusqu'en 2005 (45,73 %), 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 a nettement régressé en 2006 pour atteindre 42,09 %. Cette évolution défavorable s'est encore amplifiée lors du premier trimestre de 2007, où un taux de 35,84 % de délivrances utiles a été enregistré. Durant cette période, ces carences ont représenté près de 22 % des causes d'échec des éloignements.

Concernant les 14 pays dits "peu coopératifs", leur taux moyen de délivrance global a augmenté de plus de 9 points entre 2005 et 2006, passant de 32,91 % à 42,09 %. Il convient de rappeler que, pour ces pays, ce taux n'était que de 19,71 % en 2004.

La comparaison par pays montre cependant des disparités notables, avec des taux restant particulièrement bas pour certains États. Il faut noter en particulier le cas de l'Inde, en recul de plus de 24 points.

Tableau n° VI-25

	2005	2006	1 ^{er} semestre 2006	1 ^{er} semestre 2007	Évolution en points entre les 2 semestres
Biélorussie	45,24 %	31,82 %	30,00 %	23,08 %	- 7
Cameroun	31,73 %	64,29 %	68,33 %	50,00 %	- 18
Chine	38,69 %	46,09 %	40,72 %	52,03 %	+ 11
Côte d'Ivoire	24,74 %	13,79 %	14,12 %	16,67 %	+ 3
Égypte	21,94 %	17,92 %	19,70 %	17,39 %	- 2
Géorgie	12,66 %	40,50 %	40,49 %	41,41 %	+ 1
Guinée	26,53 %	30,69 %	37,25 %	15,58 %	- 22
Inde	35,66 %	11,08 %	12,29 %	7,81 %	- 4
Maroc	37,87 %	36,50 %	41,22 %	39,12 %	- 2
Mauritanie	12,78 %	15,52 %	16,67 %	13,68 %	- 3
Pakistan	36,51 %	39,46 %	42,11 %	40,36 %	- 2
Serbie-Monténégro	23,12 %	28,57 %	25,51 %	36,84 %	+ 11
Soudan	17,07 %	30,43 %	39,29 %	40,00 %	+ 1
Tunisie	33,87 %	23,35 %	33,02 %	24,35 %	- 9
Total	32,91 %	32,56 %	35,83 %	31,94 %	- 4

Source : MIAT – DLPAJ

Les difficultés recensées sont de plusieurs types :

- Le comportement 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 délai, 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 leur ressortissant, alors même que la nationalité de l'intéressé n'est pas contestée;
- L'absence de représentation consulaire en France (cas du Suriname).

2.2.3.2.2 – Les annulations de procédure par la justice pénale ou administrative

Les annulations de procédure d'éloignement par les juges judiciaires ou administratifs ont représenté en 2006 39 % des échecs enregistrés. Au premier semestre 2007, le poids de cette catégorie avait légèrement reculé pour atteindre 34 %.

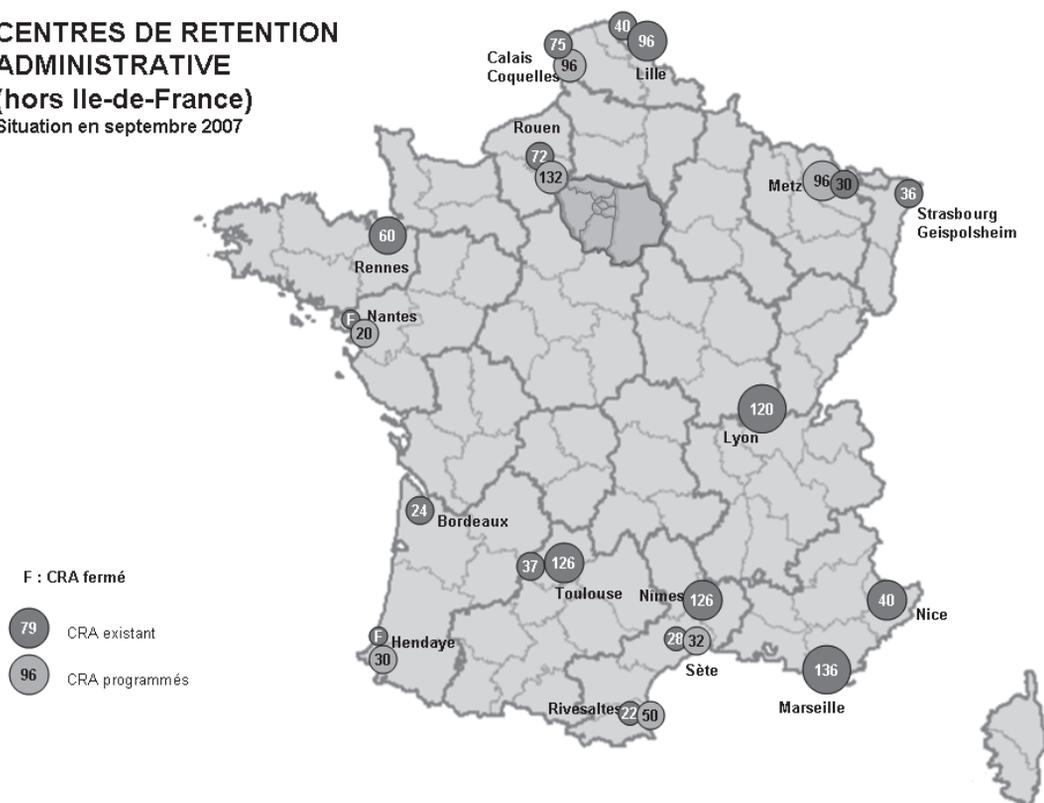
Une observation affinée de ces décisions démontre une certaine hétérogénéité géographique dans la manière de dire le droit, avec des zones, comme le Nord, où ces annulations pèsent lourdement.

Avec la non-délivrance des laissez-passer consulaires, il s'agit d'un obstacle majeur à la reconduite des étrangers en situation irrégulière dans leur pays, qui fait l'objet de signalements de plus en plus nombreux de la part des préfets.

2.2.3.2.3 - Le placement en rétention administrative

Les difficultés de placement en centre de rétention administrative ont pendant plusieurs années constitué le troisième frein à la progression du nombre des mesures d'éloignement mises à exécution. 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 déposer un recours contre l'APRF pris à son encontre. Le placement en rétention administrative est donc quasiment nécessaire. La mise en œuvre du plan triennal d'extension de la capacité de rétention administrative décidé par le comité interministériel de contrôle de l'immigration du 27 juillet 2005 s'est traduite par l'ouverture de nouveaux centres. Pour ce qui concerne la métropole, la capacité de rétention mise à la disposition des préfets est ainsi passée de 1 045 places en janvier 2006 à 1 642 places en janvier 2007 (y compris les locaux de rétention).

CENTRES DE RETENTION ADMINISTRATIVE (hors Ile-de-France) Situation en septembre 2007



Source : MIAT - DEPAFI

CENTRES DE RETENTION ADMINISTRATIVE Ile-de-France Situation en septembre 2007

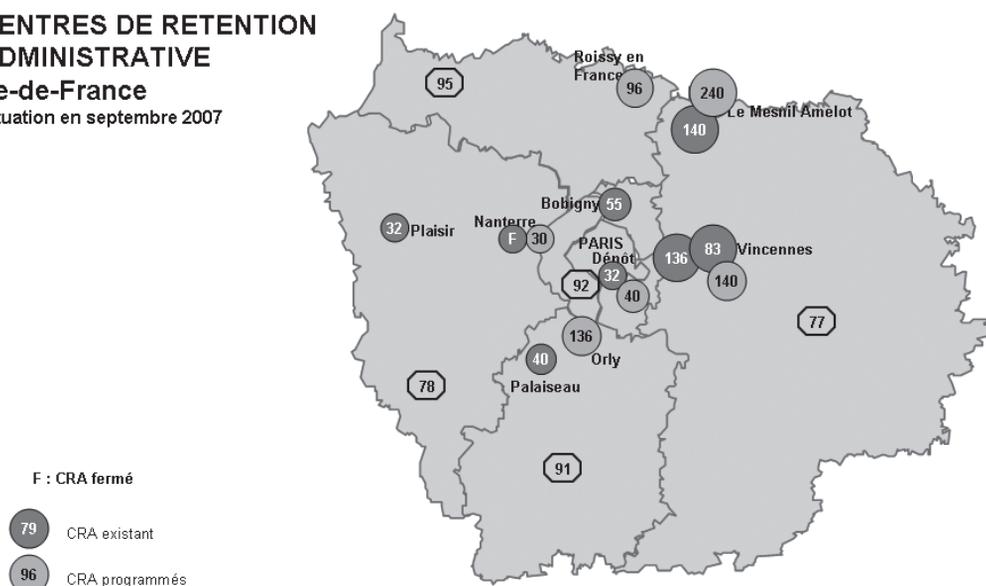


Tableau n° VI-26 - Occupation des centres de rétention administrative en 2006

Occupation des centres de rétention Janvier - décembre 2006				
Centre de rétention	Service gestionnaire	Capacité théorique	Nombre d'arrivées	Taux d'occupation théorique
Bobigny	Sécurité publique	55	1 903	72 %
Bordeaux	Sécurité publique	24	699	78 %
Coquelles	PAF	78	2 187	82 %
Geispolsheim	Gendarmerie	36	940	88 %
Hendaye	PAF	15	445	78 %
Le Mesnil-Amelot	Gendarmerie	156	4 489	84 %
Lille-Lesquin 1	PAF	41	1 415	87 %
Lille-Lesquin 2	PAF	96	337	44 %
Lyon-Saint-Exupéry	PAF	120	3 107	75 %
Marseille - Arenc	PAF	60	908	93 %
Marseille-le Canet	PAF	136	1 465	52 %
Nantes	Sécurité publique	8	331	90 %
Nice-Auvare	Sécurité publique	40	1 643	85 %
Palaiseau	Sécurité publique	40	1 168	87 %
Paris 1 et 2	Préfecture de police	244	2 877	77 %
Paris I	Préfecture de police	140	1 813	73 %
Paris II	Préfecture de police	80	1 205	77 %
Paris III	Préfecture de police	32	464	71 %
Plaisir	Sécurité publique	32	519	68 %
Rivesaltes	Gendarmerie	22	1 093	77 %
Rouen-Oissel	Sécurité publique	58	1 271	64 %
Sète	PAF	28	1 123	70 %
Toulouse	Sécurité publique	37	543	59 %
Toulouse-Cornebarrieu	PAF	126	872	43 %
	Total	1 704	32 817	74 %
Paris 1 et 2	Statistiques prises en compte jusqu'au 12 juin 2006			
Paris 2 (Vincennes)	Ouverture le 13 juin 2006			
Toulouse-Cornebarrieu	Ouverture le 29 juin 2006			
Plaisir	Ouverture le 9 mai 2006			
Lille-Lesquin 2	Ouverture le 15 novembre 2006			

* Métropole (hors LRA) seulement
Source : MIAT - DLPAJ - CNAR

2.2.4 - Perspectives pour 2007

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 2006 et 2007. La politique de pilotage par objectifs de l'activité d'éloignement a été pérennisée et le maintien d'un objectif de 25 000 mesures d'éloignement à exécuter pour l'année 2007 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 prévoit la mise à disposition de plus de 2 400 places à l'horizon 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.

En complément à la mise en œuvre de ce plan triennal, deux mesures sont envisagées dans le domaine de la rétention administrative :

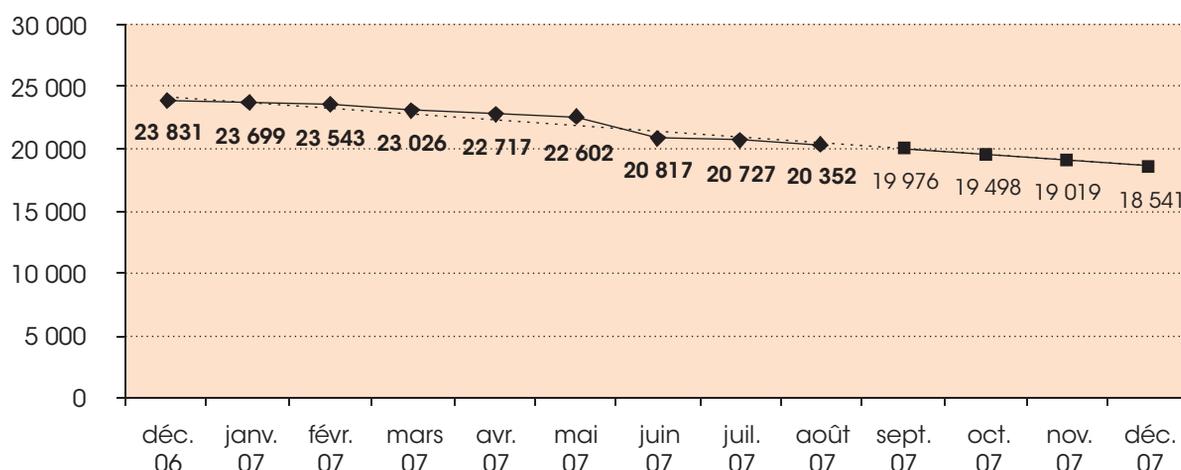
- D'une part, la modification de l'arrêté du 22 avril 1997 régissant la répartition des escortes des retenus entre les services de la police nationale et les unités de la gendarmerie nationale de sorte que les escortes effectuées postérieurement au placement en rétention soient désormais assurées par l'administration (police nationale ou gendarmerie nationale) chargée de la gestion du centre de rétention, et non plus par le service interpellateur de l'étranger en situation irrégulière, ce qui entraînait une charge considérable pour ce dernier, notamment dans le cas de figure où le CRA est très éloigné du lieu de l'interpellation ;
- D'autre part, la conversion de certaines places de rétention aujourd'hui réservées aux femmes et aux familles en places "hommes" de façon à augmenter la capacité de rétention des hommes et en contrepartie la création d'un CRA dédié spécialement aux femmes et aux familles en Île-de-France ; cette mesure devrait permettre de mettre un terme à l'absence d'optimisation des places "femmes et familles" dans les CRA qui en sont aujourd'hui dotés.
- Pour ce qui concerne les laissez-passer consulaires, les démarches entreprises par le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Intérieur pour améliorer leur taux de délivrance (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 source d'une immigration importante, poursuite des réunions bilatérales d'experts sur les laissez-passer consulaires) n'ont pas permis d'obtenir des résultats significatifs. Il a donc été décidé de mettre en œuvre des mesures de rétorsion dans les pays qui manifestent un manque total de coopération.

Les données chiffrées montrent que le retard très net enregistré à la fin du premier trimestre 2007 (- 14 % par rapport au premier trimestre 2006) dans la réalisation de l'objectif d'éloignement est en voie de résorption progressive (- 8 % sur le premier semestre et - 6 % sur les 8 premiers mois).

Une extrapolation linéaire à la fin de l'année 2007 de l'évolution de la moyenne mobile sur 12 mois constatée depuis décembre 2006 et jusqu'en août 2007 conduirait, en l'absence d'une relance de l'action, à un nombre annuel 2007 d'éloignements sensiblement inférieur à 20 000.

Graphique n° VI-27

Tendance des huit premiers mois de l'année 2007



Source : SG-CICI

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 lutte contre l’emploi d’étrangers sans titre de travail a donné lieu, à l’initiative du gouvernement et du Parlement, à plusieurs réformes législatives et réglementaires inspirées par le comité interministériel de contrôle de l’immigration qui ont renforcé le dispositif de prévention et de répression et instauré de nouvelles règles qui doivent permettre une meilleure régulation des flux de main-d’œuvre étrangère sur le marché du travail. Elles visent également à intensifier la lutte contre l’immigration irrégulière.

- La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l’immigration et à l’intégration introduit 4 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 avant toute embauche 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 5000 fois en cas de réitération.
- La loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 modifie la nature de la contribution spéciale due à l’ANAEM lorsqu’une infraction à l’emploi d’un étranger a été relevée à l’encontre d’un employeur ; d’une part, en lui conférant le caractère d’une créance privilégiée et, d’autre part, en instaurant une procédure de consignation d’une partie du montant de la contribution spéciale, sur décision de son directeur général (voir *infra* tableau).
- Le décret n° 2006-660 du 6 juin 2006 relatif à la contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement des étrangers dans leur pays d’origine précise les modalités d’application de cette sanction administrative due par un employeur verbalisé pour emploi irrégulier d’un étranger démuné d’un titre de séjour. Ce texte a été complété par les arrêtés du 5 décembre 2006 relatifs au montant de la contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement des étrangers dans leur pays d’origine à partir de la métropole et à partir de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion.
- Le décret n° 2007-801 du 11 mai 2007 relatif aux autorisations de travail délivrées à des étrangers et à la contribution spéciale due en cas d’emploi d’un étranger dépourvu d’autorisation de travail fixe les procédures de délivrance des divers titres de travail et les modalités pour un employeur de la vérification de l’existence du titre autorisant un étranger à occuper un emploi salarié, et précise les dispositions concernant la responsabilité solidaire des donneurs d’ordre, ainsi que les modalités de la consignation et du privilège de la contribution spéciale due à l’ANAEM.

En outre, plusieurs circulaires destinées à mobiliser les services de l’État dans leurs actions de contrôle ont été prises à l’initiative des administrations concernées.

Le tableau présenté ci-dessous montre un écart très important entre, d’une part, le nombre d’infractions relevées à l’encontre d’employeurs d’étrangers sans titre et à cet égard passibles de cette sanction administrative et, d’autre part, le nombre de dossiers envoyés à la direction générale de l’ANAEM qui est chargée de son recouvrement.

En outre, ce constat est aggravé par le fait que, sur l'ensemble des quelque 1 000 dossiers adressés à l'ANAEM en 2006, seuls 20 % environ des montants exigibles dans le cadre de ces dossiers ont été effectivement recouverts, l'employeur ayant eu le temps d'organiser entre-temps sa "disparition juridique".

Tableau n° VI-28 - Évolution statistique du recouvrement de la contribution spéciale

	2004	2005	2006
Nombre de dossiers parvenus à l'ANAEM	671	779	1 010
Nombre d'infractions constatées (emploi d'étrangers sans titre)	1 644	2 027	2 515

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 cinquième 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.

Le bilan positif du plan 2004-2005 a conduit la Commission nationale de lutte contre le travail illégal lors de sa réunion du 26 janvier 2006 à engager pour la période 2006-2007 un nouveau plan national d'action orienté non pas sur des secteurs prioritaires, mais sur 6 objectifs transversaux correspondant aux pratiques frauduleuses les plus constatées par les services de contrôle et les instances de coordination de la lutte contre le travail illégal.

Le cinquième objectif est consacré à la prévention de l'emploi d'étrangers sans titre de travail. Il prévoit un élargissement du contrôle des secteurs d'activité mentionnés ci-dessous au déménagement et à la sécurité. Il propose de développer le partenariat avec les organisations professionnelles de ces secteurs, et de programmer des actions d'information, de prévention, de communication et de sensibilisation des entreprises pour faire cesser les pratiques frauduleuses. C'est dans ce cadre que s'inscrit la négociation sous le pilotage de la DILTI de conventions partenariales de lutte contre le travail illégal (Convention nationale conclue le 18 juillet 2005 avec la chambre syndicale du déménagement accompagnée d'une plaquette d'information pour les usagers sur les dangers de recourir au travail au noir, Convention nationale conclue le 9 mars 2007 avec l'Union nationale des entreprises de sécurité privée et l'Association nationale des métiers de la sécurité), ainsi que des initiatives diverses telles que la charte des bonnes pratiques de la sous-traitance dans le BTP conclue en septembre 2005 avec plusieurs organisations professionnelles du secteur ou la mise en place de la carte d'identité professionnelle pour les travailleurs occupés sur des chantiers du bâtiment.

L'analyse de la verbalisation des infractions faite par la délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal (DILTI) montre à cet égard des résultats plus que probants. Près de 7 250 procès-verbaux ont été dressés en 2006 soit une hausse de 9,9 % par rapport à 2005. Si l'infraction la plus fréquemment verbalisée reste largement la non-déclaration ou la sous-déclaration des salariés ou de l'activité, on observe la croissance des autres types d'infraction dont celle de l'emploi d'étranger sans titre de travail qui en 2006 représente 11,7 % du total des infractions relevées au titre du travail illégal. L'emploi d'étranger sans titre de travail touche principalement le bâtiment et les travaux publics (46 % des faits constatés) et le secteur des hôtels-café-restaurants (19 % des faits constatés).

Tableau n° VI-29

	Nombre d'infractions en 2005	Dont emploi d'étrangers sans titre (en %)	Nombre d'infractions en 2006	Dont emploi d'étranger sans titre (en %)
Agriculture	520	14,6 %	866	11,0 %
BTP	2 788	12,8 %	4 849	16,4 %
HCR	1 685	9,1 %	2 553	12,7 %

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'État, 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 de 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 7 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 2 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.

Le comité interministériel de contrôle de l'immigration du 5 décembre 2006 a réaffirmé la nécessité de :

- prendre en compte plus clairement la spécificité de la lutte contre le travail illégal intéressant les ressortissants étrangers à l'échelon central et à l'échelon départemental ;
- reconduire en 2007 les opérations conjointes de lutte contre l'emploi d'étranger sans titre et le travail dissimulé en mettant l'action sur le traitement des informations relatives à ces actions ;
- mieux coordonner l'action des commissions départementales de lutte contre le travail illégal présidées par les préfets et celle des comités opérationnels de lutte contre le travail illégal (COLTI) présidés par les procureurs de la République.

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 s'est poursuivie en 2006, et de manière encore plus marquée durant les 6 premiers mois de 2007.

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.

Il importe de noter qu'aujourd'hui aucun autre instrument statistique ne permet de rendre compte de l'intégralité de l'activité répressive qui comprend, outre l'action des services à vocation policière dont il est essentiellement question ici, l'action des URSSAF, de l'inspection du travail et d'autres acteurs de la lutte contre le travail illégal en France (impôts, etc.).

La création d'un logiciel unique accessible à l'ensemble des administrations ou organismes est envisagée, sans pour autant que soient remis en cause les index de l'état 4001 traitant du travail illégal.

Trois index de l'état 4001 concernent le travail illégal dont un (l'index 94) rend compte de l'emploi d'étrangers sans titre, les deux autres (les index 93 et 95) portant sur le travail dissimulé et le prêt illicite de main-d'œuvre en général mais distinguant la part des étrangers mis en cause.

Tableau n° VI-30

État 4001 police - gendarmerie	2004	2005	2006	1 ^{er} semestre 2006	1 ^{er} semestre 2007
Index 94 emploi d'étranger sans titre	1 048	1 634	1 893	996	1 266

Source : DCPJ

Les données chiffrées données dans le tableau ci-dessus traduisent l'effort consenti en 2006 et confirmé dans le courant du premier semestre de 2007 par les services de la police nationale et les unités de la gendarmerie nationale dans le cadre de la lutte contre l'emploi d'étranger sans titre.

Cette forte mobilisation, conjuguée au renforcement évoqué *supra* au paragraphe 2.3.1 des dispositions relatives à la mise en œuvre des sanctions administratives et notamment de la contribution spéciale perçue par l'ANAEM, doit permettre de contribuer encore davantage à la lutte contre l'immigration irrégulière et contre le développement des réseaux et des filières.

Tableau n° VI-31

État 4001 police - gendarmerie	2004	2005	2006	1 ^{er} semestre 2006	1 ^{er} semestre 2007
Index 93 travail dissimulé	29,34 %	32,53 %	33,19 %	33,68 %	31,87 %
Index 95 marchandage et prêt de main-d'œuvre	23,4 %	24,69 %	34,58 %	33,49 %	42,81 %

Source : DCPJ

Les chiffres présentés dans ce second tableau montrent aussi une forte progression de la part des ressortissants étrangers dans les personnes mises en cause pour prêt illicite de main-d'œuvre, ce qui doit conduire à cibler les actions à venir sur la recherche de cette infraction même si le volume annuel d'infractions relevées par les services reste faible (320 en 2006) comparativement au nombre d'infractions constatées au titre des deux autres index statistiques (8420 pour travail dissimulé et 1 893 pour emploi d'étranger sans titre en 2006).

Si on se réfère aux données statistiques issues du logiciel PAFISA (qui ne permet aujourd'hui de disposer de manière exhaustive que des chiffres enregistrés par la direction centrale de la police aux frontières), le bilan de l'année 2006 laisse apparaître la prééminence des étrangers dans les infractions de travail illégal mises au jour par la police aux frontières. Ils représentaient 53,45 % des employeurs illégaux et 84,77 % des salariés concernés.

En revanche, la part des étrangers en situation irrégulière est beaucoup plus modeste parmi les employeurs (66 des 1 841 mis en cause, soit 3,58 %) mais augmente notablement parmi la main-d'œuvre employée (1 503 des 2 765 mis en cause soit 54,36 %).

Tableau n° VI-32

Interpellations par la PAF	2003	2004	2005	2006	dont étrangers en situation irrégulière	1 ^{er} semestre 2007	dont étrangers en situation irrégulière
Nombre total d'employeurs	1 167	1 025	1 442	1 841	3,58 %	1 364	4,11 %
Nombre total de salariés	1 642	1 204	2 653	2 765	54,36 %	1 866	52,57 %

Source : MIAT – DCPAF (PAFISA)

Tableau n° VI-33 – Nationalité des employeurs d'étranger sans titre

	2003	2004	2005	2006
Français	58,1 %	56,1 %	58,3 %	49,5 %
Étrangers	33,6 %	34,5 %	37,2 %	46,4 %
dont :				
Turquie	10,9 %	10,1 %	12,4 %	16,1 %
Maghreb	6,6 %	6 %	5,5 %	10,3 %
Chine	0,9 %	2,5 %	3,5 %	4,7 %
Non précisé	8,3 %	9,4 %	4,5 %	4,1 %

Source : DILTI

Les liens existant entre l'activité des filières d'immigration clandestine et une économie souterraine reposant notamment sur le recours au travail dissimulé ont été à de multiples reprises mis en exergue.

Ainsi, les 9 et 10 mars 2006, les enquêteurs de l'OCRIEST démantelaient une organisation chinoise de travail clandestin, en intervenant dans des ateliers installés dans des pavillons de La Courneuve (93), et dans 3 sociétés commanditaires implantées dans la même ville et à Paris. Au total, ces opérations amenaient l'interpellation de 7 employeurs chinois, dont 4 en situation irrégulière, et de 17 compatriotes clandestins.

La mobilisation respective des forces de police et de gendarmerie en 2006 et au premier semestre 2007 fait l'objet des 2 tableaux ci-après :

Tableau n° VI-34

Année 2006 – faits constatés	Police aux frontières	Gendarmerie nationale	Sécurité publique	Taux de progression global par rapport à 2005 par infraction
Travail dissimulé (index 93)	1 279	4 688	1 883	10,64 %
Emploi d'étranger sans titre (index 94)	906	538	259	16,08 %
Marchandage Prêt de main-d'œuvre (index 95)	104	150	35	31,36 %
Total	2 289	5 376	2 177	
Taux de progression par rapport à 2005 par service	26,5 %	13 %	- 2 %	

Source : MIAT – DCPJ

Tableau n° VI-35

1 ^{er} semestre 2007 - faits constatés	Police aux frontières	Gendarmerie nationale	Sécurité publique
Travail dissimulé	892	2 431	1 008
Emploi d'étranger sans titre	671	334	118
Marchandage Prêt de main-d'œuvre	64	63	15
	1 627	2 828	1 141

Source : MIAT - DCPJ

La tendance haussière observée au premier semestre 2007 touche notamment l'emploi d'étranger sans titre pour lequel la police aux frontières enregistre une augmentation de la verbalisation de 32 % (671 faits constatés au premier semestre 2007 pour 507 faits constatés au premier semestre 2006) et la gendarmerie nationale une progression de 19 % (334 faits constatés au premier semestre 2007 pour 269 faits constatés au premier semestre 2006).

En revanche, la sécurité publique obtient, toutes infractions confondues, des résultats quasiment inchangés d'une année sur l'autre (1 141 infractions constatées au premier semestre 2007 pour 1 144 au premier semestre 2006).

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.

Le bilan positif de ce dispositif a conduit le CICI à arrêter le principe de sa reconduction en 2006, selon des modalités précises, définies par la circulaire interministérielle du 27 février 2006.

Les modalités de mise en œuvre prévoyaient la programmation d'une opération conjointe par semestre à l'exception de 27 départements qui, en raison d'une activité saisonnière importante, devaient mener 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.

Le bilan dressé par l'OCRIEST pour les 2 semestres de 2006 a fait apparaître les résultats suivants :

- 12551 personnes contrôlées;
- 700 étrangers sans titre de travail, dont 432 étrangers en situation irrégulière sur le territoire;
- 246 employeurs interpellés dont 111 Français et 135 étrangers (dont 38 Turcs, et 35 Chinois).

Ces opérations ont conduit à placer en garde à vue 466 employeurs et étrangers en situation irrégulière dont 45 ont été déférés. 307 arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière ont été pris, et 172 mesures d'éloignement ont été effectivement réalisées.

Il est à noter que les résultats du second semestre sont nettement plus favorables que ceux du premier semestre qui avait été marqué, s'agissant de l'organisation de ces opérations, par des difficultés de remontée des données.

Tableau n° VI-36

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)
237 conduisant à 466 gardes à vue 45 présentations à la justice	246 dont 111 Français et 135 étrangers dont 38 Turcs 35 Chinois	432 dont 88 Chinois 71 Turcs 40 Roumains	268 dont 37 Polonais 27 Chinois 14 Turcs	700 dont 85 Turcs 115 Chinois

Source : MIAT - DCPAF - OCRIEST

Ce dispositif a été reconduit en 2007, selon des modalités définies par la circulaire interministérielle du 18 décembre 2006 et a donné, au premier semestre des résultats particulièrement favorables. Cette session des opérations conjointes est la plus satisfaisante de toutes de par son volume, tant du point de vue des personnes contrôlées (10 936) qu'au niveau des mesures de garde à vue (420). Il en va d'ailleurs de même en matière d'éloignements : 348 APRF ont ainsi été prononcés et ont abouti à 152 mesures effectives d'éloignement du territoire national.

Tableau n° VI - 37 - Évolution des résultats obtenus

	1 ^{er} semestre 2006	2 ^e semestre 2006	1 ^{er} semestre 2007
Personnes contrôlées	2 607	9 944	10 936
Procédures établies	76	161	278
ESI interpellés	142	280	536
Gardes à vue	161	279	420
Éloignements	57	115	152

Source : SG-CICI - DCPAF

2.3.5 - Des marges de progression encore substantielles

Le dispositif mis en place fin 2005 semble donc trouver son rythme de croisière après avoir connu quelques difficultés inhérentes à la coordination d'une action impliquant de très nombreux services de l'administration, vers un objectif commun et d'importance nationale. L'impulsion donnée par le comité interministériel de contrôle de l'immigration dans la lutte contre le travail des étrangers sans titre est bien relayée sur le terrain par les services de la PAF et coordonnée par les COLTI.

L'étude des informations recueillies révèle que, dans tous les départements où sont implantés des services de la PAF, des opérations ont pu être réalisées. La mutualisation des moyens et la synergie développée par les différents intervenants au cours des contrôles se généralisent, notamment dans la zone Est. Certains partenaires, comme l'URSSAF, s'investissent totalement au côté des services de la PAF.

Quelques nuances doivent cependant être apportées :

- Certains COLTI ont toujours des difficultés à avoir un secrétaire permanent ;
- Si la coordination des services et la remontée d'information s'améliorent en 2007 par rapport à 2006, une grande disparité perdure entre les résultats des différentes zones. De même, dans certaines zones, bien que les cellules de coordination opérationnelles zonales de la DCPAF aient fait preuve, au sein du dispositif, d'une réelle implication, au travers de multiples relances de leurs interlocuteurs, elles n'ont pas toujours obtenu le niveau de réussite espéré ;
- Dans de nombreuses zones, l'implication de différents services partenaires, bien qu'en augmentation indéniable, demeure inégale.

Enfin, certains parquets ne suivent pas les orientations du dispositif de lutte contre le travail illégal et développent des initiatives purement locales. Il en résulte une remontée aléatoire des informations vers la DCPAF, pourtant chargée de la centralisation des données relatives aux opérations.

Pour efficaces qu'elles soient, les opérations conjointes de lutte contre l'emploi d'étranger sans titre et le travail dissimulé doivent être considérées comme des rendez-vous opérationnels qui marquent la volonté de conduire, deux à trois fois par an dans chaque département et dans un cadre partenarial élargi à l'ensemble des acteurs de la lutte contre le travail illégal, des actions significatives.

Pour autant elles n'excluent bien évidemment pas toute la panoplie d'actions qui peuvent être initiées et développées à l'échelon départemental, voire régional en cas de recours au GIR (groupe d'intervention régional). Ces dernières actions n'obéissent pas aux mêmes contraintes que celles qui sont imposées pour le montage et la mise en œuvre des opérations conjointes. Cette souplesse doit donc inciter les préfets à multiplier leur mise en œuvre.

Enfin, sans méconnaître les priorités sectorielles traditionnelles (BTP, restauration-hôtellerie, agriculture), il convient de privilégier le ciblage d'autres secteurs tels que la confection, le transport et le déménagement, la surveillance et le gardiennage.

2.4 - La lutte contre les fraudes à l'identité et la fraude documentaire

2.4.1 - Éléments de diagnostic

Au sens strict du terme, la fraude documentaire s'entend de l'usage frauduleux de documents administratifs authentiques, mais aussi des titres volés vierges, falsifiés ou contrefaits. Une contrefaçon consiste en la reproduction complète d'un document officiel, la falsification se limitant à l'altération d'un ou plusieurs éléments d'un document authentique (en général sur l'état civil et/ou la durée de validité).

La photographie statistique de la fraude documentaire montre qu'une part importante des faux documents d'identité découverts par l'action des services de police et des unités de gendarmerie sont le fait de ressortissants étrangers (79 %).

Tableau n° VI - 38

Faux documents d'identité - état 4001	2004	2005	2006
Total des personnes mises en cause	3 647	3 523	3 022
Étrangers mis en cause	2 895	2 682	2 385
Part des étrangers	79,4 %	76,1 %	78,9 %

Ce constat chiffré, pour pertinent qu'il soit, doit cependant être relativisé pour deux raisons.

- En premier lieu, l'état 4001 ne restitue pas la réalité du phénomène.

L'usage de faux documents constitue fréquemment une infraction support d'une autre, comme l'escroquerie. Cette dernière est alors souvent la seule prise en compte dans l'évaluation statistique. Ainsi, pour l'année 2006, les seuls services de la direction centrale de la police aux frontières recensaient dans l'instrument statistique PAFISA plus de 13 000 faux documents saisis (5 082 contrefaçons, 4 754 falsifications, 1 998 usages frauduleux, 963 obtentions frauduleuses et 519 documents volés vierges).

La fraude documentaire est donc largement sous-estimée par l'état 4 001.

- D'autre part, il n'existe aucune réelle quantification de la fraude à l'identité.

Cette dernière se manifeste non seulement par la fraude documentaire au sens strict du terme, mais aussi par une fraude plus complexe fondée sur les mécanismes de délivrance des titres sécurisés. En usurpant l'identité d'un tiers ou en fournissant des informations fictives lors de la constitution d'un dossier sollicitant la délivrance ou le renouvellement d'un titre, il est possible d'obtenir la délivrance d'un document administratif parfaitement authentique. La prise en considération de ce phénomène étant relativement récente, aucun outil ne permet d'en définir réellement l'étendue.

La mesure de la fraude documentaire et plus généralement des différentes formes de fraude à l'identité est donc aujourd'hui très imparfaite. Plusieurs missions d'audit mandatées sur cette question par le gouvernement ont conclu à l'extrême complexité de l'évaluation tant quantitative que qualitative du phénomène tout en reconnaissant son ampleur et son aggravation ainsi que l'importance considérable des préjudices provoqués, y compris au plan financier.

Nonobstant cet obstacle de taille, c'est-à-dire l'absence d'un diagnostic parfaitement fiable quant à l'ampleur de la fraude, le comité interministériel de contrôle de l'immigration du 5 décembre 2006 a décidé de mettre en œuvre un plan national de lutte contre la fraude documentaire.

2.4.2 - Le plan national de lutte contre la fraude documentaire

Ce plan national comporte trois grands volets.

2.4.2.1 - La constitution d'un réseau de référents

En raison de la complexité du phénomène, de la très grande diversité des types de fraude et de la multiplicité des acteurs concernés, il est apparu nécessaire de tisser sur le territoire métropolitain un réseau de personnes relais.

La tête de ce réseau est constituée par le groupe interministériel d'expertise de la lutte contre les fraudes à l'identité (GIELFI) officiellement installé le 18 décembre 2006.

Rassemblé autour d'un noyau dur constitué de représentants du ministère de la Justice, du ministère des Affaires étrangères et européennes, du ministère de la Défense (direction générale de la gendarmerie nationale) et du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, ce groupe d'experts est animé par la direction centrale de la police aux frontières qui en assure par ailleurs le secrétariat permanent.

Des référents ministériels ont d'autre part été désignés dans chacun des départements ministériels concernés par la fraude documentaire. Cette désignation a été élargie à des établissements publics comme La Poste, la SNCF et la RATP. Ces référents nationaux ont déjà été réunis à deux reprises en mars et en juin 2007 par le secrétaire général du comité interministériel de contrôle de l'immigration. Des instructions ou

des préconisations leur ont été communiquées, notamment pour ce qui concerne le diagnostic à établir et les orientations relatives à la formation et à l'équipement des personnels.

Enfin, des référents départementaux ont été désignés sous l'autorité des préfets. Une réunion des animateurs de ces groupes est prévue avant la fin de l'année 2007.

2.4.2 - L'élaboration de plans triennaux de formation

Le moyen le plus simple et le plus efficace de lutter contre la fraude documentaire reste la formation à la détection des falsifications et des contrefaçons.

Dans ce domaine, deux administrations font figure de précurseurs : la direction centrale de la police aux frontières et la direction générale de la gendarmerie nationale.

En effet, ces deux administrations disposent depuis plusieurs années d'une expertise incontestable dans le domaine de la fraude documentaire et ont mis en place des structures dédiées. Par ailleurs leur implantation sur l'ensemble du territoire national favorise la diffusion des savoir-faire et des bonnes pratiques jusqu'au niveau de l'agent de première ligne confronté au phénomène de la fraude documentaire dans toute sa diversité.

Avec un réseau de plus de 150 personnes ressources en fraude documentaire aptes à diffuser ce savoir, la direction centrale de la police aux frontières est particulièrement impliquée dans le domaine de la formation. En 2006, 3 562 stagiaires ont bénéficié d'une initiation ou d'une formation accrue en fraude documentaire.

Ces actions visent également les administrations partenaires, notamment les préfetures et organismes de sécurité sociale. Sur le volume précité, ce public représente plus de 900 personnes. En 2007, cet effort a été intensifié puisque le seul premier semestre représente environ 3 000 personnes formées, tous services confondus.

La direction générale de la gendarmerie nationale a lancé un plan de formation de ses effectifs. Pour ce faire, elle s'est appuyée sur l'ossature existante des formateurs relais immigration irrégulière (1 071 militaires) déjà évoquée *supra* au paragraphe 2.2.3.1 et sur des référents départementaux formés par l'institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN).

Au sein de la direction générale de la police nationale, plusieurs chantiers sont en cours. En premier lieu, la DCPAF apporte son soutien technique à la direction de la formation de la police nationale dans la mise en œuvre d'une formation plus poussée à la fraude documentaire des élèves gardiens de la paix lors de leur scolarité. Les premières sessions devraient avoir lieu à partir de l'automne 2007.

Toutes les autres administrations et les principaux organismes chargés d'une mission de service public sont engagés dans la constitution de plans triennaux de formation pour favoriser la détection des faux documents.

2.4.3 - L'élaboration de plans triennaux d'équipement

Là encore la police aux frontières et la gendarmerie nationale possèdent un temps d'avance qui va profiter aux autres administrations.

Des matériels ont d'ores et déjà été déployés au profit des services et unités du terrain. Les administrations désirent mettre en œuvre un plan d'équipement au profit de leurs propres personnels peuvent, dans le cadre notamment des travaux du groupe interministériel d'expertise, solliciter des conseils auprès des deux administrations pilotes afin d'adapter l'équipement à la nature et à la spécificité de la fraude à laquelle elles sont confrontées.

Des moyens ont également été déployés pour rendre plus accessible le savoir en matière de fraude documentaire :

- Le système "**PC On line**", destiné à aider les préfetures dans leur mission d'échange des permis de conduire étrangers, contient les vues et les sécurités de nombreux spécimens étrangers, facilitant ainsi la détection des faux. Mis en ligne sur le site intranet de la DCPAF, il est consultable en temps réel.
- Le mémento de contrôle des documents administratifs français explique simplement les principales sécurités détectables à l'œil nu, sous grossissement et avec lampe UV des documents administratifs français.

Produit à 20 000 exemplaires, et volontairement limité aux principaux documents auxquels sont confrontés les policiers de terrain, il a été distribué aux fonctionnaires non seulement de la DCPAF, mais aussi de la direction centrale de la sécurité publique, de la préfecture de police, de la direction de la formation de la police nationale et a été communiqué à la direction générale de la gendarmerie nationale.

- Le "**système d'information documentaire en base de données**" (**SINDBAD**) a été conçu avec le concours de services experts du ministère de l'Intérieur en 1999. Il contient les sécurités de près de 1 400 documents administratifs authentiques. Ergonomique et accessible même à des personnels dépourvus de formation, il constitue encore aujourd'hui un instrument précieux dans la détection des faux documents.

- Le bureau de la fraude documentaire (BFD) travaille avec les autres pays européens sur l'enrichissement du logiciel **FADO (False and Authentic Documents Online)**. Déployé depuis le début de l'année 2006 auprès des seuls services experts en fraude documentaire de chaque partenaire européen (en France, le BFD), il permet l'échange d'informations en temps réel sur les documents authentiques, les faux et les contrefaçons. Réservé à des spécialistes, d'une ergonomie complexe, sa base reste aujourd'hui encore limitée à environ 450 documents.

Afin de répondre à une triple nécessité de réactivité dans les mises à jour, de lien à opérer avec FADO et d'ouverture sur des partenaires extérieurs, le BFD, associé au Service des technologies de sécurité intérieure et à la direction des systèmes d'information et de communication du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, travaille sur **le projet SINDBAD II**. Reprenant le même fond documentaire que la version originelle, associé à une ergonomie le rendant utilisable sans formation préalable, il devra permettre des échanges avec la base européenne FADO afin de mutualiser les efforts.

Véritable outil de diffusion des savoirs, en respectant néanmoins des niveaux de sécurité dans les diffusions opérées, il sera accessible non seulement aux services de la DCPAF, de la DGPN, de la DGGN, des douanes, mais aussi aux services préfectoraux et consulaires et aux organismes sociaux. SINDBAD II devrait être opérationnel fin 2008.

Il est encore trop tôt pour mesurer les effets de ce plan national de lutte contre la fraude documentaire et plus généralement les fraudes à l'identité.

Mais, d'ores et déjà, certaines administrations, par exemple la direction de la sécurité sociale, ont réellement mis à profit ce nouveau partenariat institutionnel, formalisé dans le GIELFI, pour concevoir à partir d'un état des lieux des plans de formation et d'équipement des agents concernés.

Cette collaboration renforcée a aussi permis de mettre en exergue des problématiques spécifiques telles que les fraudes commises par les ressortissants étrangers à l'occasion de l'échange de leur permis de conduire. Sur cette question, un groupe de travail coprésidé par la direction centrale de la police aux frontières et la délégation interministérielle à la sécurité routière a été récemment installé par le secrétaire général du comité interministériel de contrôle de l'immigration et la déléguée interministérielle à la sécurité routière.

CHAPITRE VII

L'OUTRE-MER

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Outre-mer, la France présente, en raison de sa prospérité relative dans son environnement régional, une attractivité migratoire plus importante encore qu'en métropole.

1. Les spécificités géographiques de Mayotte et de la Guyane, et en particulier leur proximité immédiate de pays source d'immigration, y rendent la pression migratoire exceptionnellement élevée et la mise en œuvre de la politique de contrôle de l'immigration plus difficile. Ce constat se retrouve dans une moindre mesure en Guadeloupe et à Saint-Martin.

Cette particularité se traduit, pour ces collectivités territoriales, par :

- La présence, par rapport à leur population totale, d'une population étrangère en situation régulière ou irrégulière nettement plus importante que dans les autres collectivités ;
- Des admissions annuelles au séjour beaucoup plus nombreuses ;
- Des éloignements d'étranger en situation irrégulière en nombre plus important.

La très forte croissance en 2006 du nombre d'éloignements depuis la Guyane, Mayotte, la Guadeloupe et Saint-Martin témoigne du renforcement de l'action des services de l'État aux fins de protection de ces collectivités contre l'immigration clandestine.

2. À l'opposé, les autres collectivités territoriales d'outre-mer ne sont que peu ou pas exposées à ces difficultés.

3. Une estimation de la population en situation irrégulière a été établie par le secrétariat d'État à l'Outre-mer selon les considérations suivantes :

- Guadeloupe : les services de renseignement locaux avancent une fourchette de 10 000 à 20 000, intégrant Saint-Martin, cohérente avec les indications de la préfecture portant sur près de 10 000 pour la Guadeloupe et un chiffre indéterminé pour Saint-Martin pour laquelle il est délicat de donner un chiffre en raison de la coexistence sur son territoire de deux États sans frontière, soit une estimation de 15 000. Les indicateurs de 2006 montrent que, pour la première année, la tendance est à une baisse du nombre d'étrangers en situation irrégulière en Guadeloupe.
- Guyane : on estime à 40 000 le nombre de clandestins dont 3 à 5 000 en forêt travaillant sur les sites d'orpaillage clandestins, sans évolution globale en 2006.
- Martinique : le chiffre de 2 000 paraît cette année encore une estimation raisonnable, sans évolution significative.
- La Réunion : une centaine d'étrangers en situation irrégulière sont interpellés annuellement. Le chiffre de 1 500 clandestins au regard de la population globale reste 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 et de départs volontaires, que le nombre d'immigrés clandestins est proche de 50 000, tout en étant en baisse en 2006.

Tableau n° VII-1 - Indicateurs du contrôle de l'immigration dans les départements d'outre-mer et Mayotte

	Admissions au séjour en 2006	Demandes d'asile en 2006	Non-admissions en 2006	Éloignements en 2006	Éloignements au 1 ^{er} semestre 2007
Guadeloupe	1 114	537	316	1 964	981
Martinique	297	137	447	436	196
Guyane	1 688	368	103	8 145	4 793
La Réunion	683	3	132	64	23
Mayotte	1 445	119	6	13 258	5 574

Sources : MIOM - CT/DLPAJ - DCPAF - OFPRA

Tableau n° VII-2 - Population, population étrangère en situation régulière au 31 décembre 2006 hors mineurs et 10 principales nationalités

Guadeloupe		Martinique		Guyane		La Réunion		Mayotte	
Population totale	447 000	399 000		202 000		784 000		160 265 (recensement 2002)	
dont étrangers en situation régulière	19 506		5 587		27 120		7 147		9 633
Haïtienne	10 498	Haïtienne	1 704	Haïtienne	8 217	Malgache	2 509	Comorienne	8 415
Dominiquaise	3 437	Saint-Lucienne	1 689	Surinamienne	6 817	Mauricienne	1 753	Malgache	845
Dominicaine	1 680	Dominiquaise	203	Brésilienne	6 186	Comorienne	956	Rwandaise	86
Portugaise	434	Chinoise	160	Guyanaise	1 945	Belge	289	Ex-Zaïrois	41
Belge	242	Dominicaine	155	Chinoise	1 016	Chinoise	243	Indienne	23
Américaine (USA)	238	Brésilienne	140	Dominicaine	874	Indienne	222	Belge	20
Britannique	227	Belge	122	Laotienne	336	Italienne	97	Mauricienne	13
Saint-Lucienne	206	Cubaine	118	Saint-Lucienne	276	Britannique	85	Burundaise	10
Italienne	177	Syrienne	106	Péruvienne	197	Allemande	82	Britannique	9
Indienne	136	Italienne	87	Néerlandaise	148	Américaine (USA)	62	Italienne	9

Source : INSEE - MIOM-CT/DLPAJ

Tableau n° VII-3 - Population étrangère en situation irrégulière (estimation)

Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte
15 000	2 000	40 000	1 500	50 000

Source : MIOM - CT/SEOM

1 – LES DISPOSITIONS APPLICABLES

Les conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans les départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et 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 (article 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'État 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 qui ont servi à commettre des infractions d'entrée et de séjour irrégulier.

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 territoires des 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 (article L. 111-2, alinéa 2).

En revanche, la convention d'application de l'accord de Schengen signée 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 faculté de détruire les embarcations maritimes non immatriculées servant au transport d'étrangers en situation irrégulière en Guyane ;
- La visite sommaire des véhicules dans des zones bien déterminées en Guyane, 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 par la neutralisation de tout élément indispensable à leur fonctionnement, en Guyane, Guadeloupe et à Mayotte ;
- Le relevé des empreintes digitales des étrangers non admis à entrer 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 ;

- Un contrôle plus efficace des reconnaissances de paternité, afin de lutter contre les reconnaissances frauduleuses à Mayotte ;
- Des vérifications d'identité des personnes dans les zones d'arrivée des clandestins en Guadeloupe, Guyane et à Mayotte ;
- Un renforcement du dispositif de lutte contre le travail dissimulé à Mayotte ;
- L'accroissement du délai de placement des étrangers en situation irrégulière en centre de rétention administrative à Mayotte.

Pour tenir compte de la création des deux nouvelles collectivités d'outre-mer (Saint-Barthélemy et Saint-Martin), trois nouvelles ordonnances seront prises :

- Une ordonnance relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Saint-Martin ;
- Une ordonnance relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Saint-Barthélemy ;
- Une ordonnance portant diverses dispositions d'adaptation du droit de l'outre-mer en matière d'asile, d'immigration, de procédure pénale et d'occupation du domaine des personnes publiques.

Par ailleurs, le **projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile**, discuté au Parlement en septembre et octobre 2007, comporte pour l'outre-mer :

- Une mention expresse d'application des dispositions relatives à l'asile et des mesures d'adaptation ;
- Une habilitation à prendre les mesures nécessaires pour adapter les dispositions du projet de loi à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et dans les îles Wallis et Futuna ;
- La ratification de l'ordonnance n° 2007-98 du 25 janvier 2007 relative à l'immigration et à l'intégration à Mayotte, dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

2 – LA SITUATION MIGRATOIRE

Elle présente outre-mer des caractéristiques très différenciées en raison de la grande diversité des situations et des spécificités géographiques locales.

Certaines collectivités territoriales d'outre-mer sont soumises à une pression migratoire exceptionnelle, sans équivalent sur toute autre partie du territoire de la République. C'est le cas de Mayotte et de la Guyane (2.1). En effet, en 2006, 50 % des éloignements réalisés en France l'ont été au départ des départements et collectivités d'outre-mer dont 13 253 à Mayotte (55,48 % de l'outre-mer) et 8 145 en Guyane (31,10 % de l'outre-mer).

Les départements caribéens ont commencé à enregistrer une baisse de la pression migratoire notamment en provenance d'Haïti, bien que les chiffres en matière d'immigration clandestine restent encore élevés, particulièrement en Guadeloupe (2.2).

Pour les autres collectivités d'outre-mer, la situation est moins préoccupante (2.3).

La Réunion enregistre un léger accroissement de l'immigration en provenance des pays de la région, et notamment des Comores. En Nouvelle-Calédonie, l'immigration contrôlée de travailleurs philippins pour la construction de l'usine de nickel est à souligner (2.3.1).

Dans les autres collectivités du Pacifique Sud (Polynésie française, îles Wallis et Futuna) et à Saint-Pierre-et-Miquelon, l'immigration régulière ou irrégulière demeure très faible (2.3.2).

2.1 - L'immigration à Mayotte et en Guyane

2.1.1 - L'immigration à Mayotte

L'immigration légale

Au 31 décembre 2006, 9 633 étrangers majeurs résidaient régulièrement à Mayotte pour une population de 160 265 habitants (recensement INSEE de 2002).

En 2006, 1 445 titres de séjour y ont été délivrés, dont 1 331 cartes de séjour temporaire et 114 cartes de résident.

La demande d'asile reste faible.

Tableau n° VII-4 - La demande d'asile à Mayotte

Mayotte	2002	2003	2004	2005	2006
1 ^{res} demandes	91	51	85	199	119
Décisions	66	87	42	184	161
Accords	2	31	8	28	42
Rejets	64 (dont 61 Comoriens)	56 (dont 35 Comoriens)	34	156	119

Source : OFPRA

NB : Les décisions ne correspondent pas forcément à des demandes déposées la même année, mais peuvent porter sur des demandes formulées au cours des années antérieures.

L'immigration clandestine

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.

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 d'étrangers en situation irrégulière est estimé à environ 50 000 personnes dans l'île, soit près d'un tiers de la population.

Le nombre de reconduites à la frontière exécutées a été de 13 258 en 2006, soit 71,9 % de plus qu'en 2005 (7 714 éloignements). Le nombre des personnes reparties volontairement, essentiellement vers l'île d'Anjouan, est lui aussi très important, avec 5 511 départs volontaires, contre 5 484 en 2005.

Cette très forte progression, après une année 2005 au cours de laquelle les éloignements avaient été rendus plus difficiles par la fermeture pendant 11 mois des liaisons commerciales maritimes, est le fruit d'une très forte implication du gouvernement, qui s'est traduite par une augmentation considérable des moyens humains et opérationnels dédiés à la lutte contre l'immigration irrégulière et l'emploi d'étranger sans titre de travail et de séjour. À titre d'exemple, les effectifs de la police aux frontières ont augmenté de plus de 50 % en 2006. Deux nouvelles vedettes ont été mises en service en 2006 et 2007 pour la police et la gendarmerie nationales et deux autres le seront fin 2007. Les deux premiers radars de surveillance maritime sont opérationnels depuis fin 2005 pour le premier et avril 2006 pour le second. Un troisième sera opérationnel en 2008. Ces moyens techniques ont grandement contribué à l'interception en mer de 100

embarcations de clandestins en 2006 contre 57 en 2005 et à l'interpellation de 2369 clandestins dont 140 passeurs.

Parallèlement à cette activité accrue dans la lutte contre l'immigration clandestine, il a été constaté une nette amélioration de la sécurité publique, la délinquance de voie publique ayant baissé de plus de 18 % en 2006 et la part des mis en cause étrangers (hors police des étrangers) est passée de 40 à 35 %.

Au cours des 6 premiers mois de 2007, 5574 éloignements ont été effectués. La baisse de 19 % de ce nombre par rapport à la même période de 2006 est liée à la fermeture des liaisons maritimes et aériennes du 13 juin au 15 juillet, compte tenu de l'instabilité politique à Anjouan.

Tableau n° VII-5 - Principaux indicateurs de la protection contre l'immigration irrégulière à Mayotte

	2002	2003	2004	2005	2006	Évolution 2006/2005	Évolution 2006/2002
Non-admissions	33	45	88	35	6	NS	NS
Départs volontaires	17 893	10 086	9 589	5 484	5 511	0,5 %	- 69,2 %
Éloignements	3 970	6 241	8 599	7 714	13 258	71,9 %	234 %

2.1.2 - L'immigration en Guyane

L'immigration légale

Au 31 décembre 2006, 27 120 étrangers majeurs résidaient régulièrement en Guyane pour une population de 202 000 habitants (estimation INSEE).

En 2006, 1 688 titres de séjour y ont été délivrés, dont 1 591 cartes de séjour temporaire et 89 cartes de résident, essentiellement à des Haïtiens (482), des Brésiliens (455) et des Surinamiens (378).

La demande d'asile

Elle est relativement faible malgré une légère augmentation en 2006.

Tableau n° VII-6 - La demande d'asile en Guyane

Guyane	2002	2003	2004	2005	2006
1 ^{res} demandes	491	343	161	280	368
dont Haïtiens	360	273	109	177	201
Décisions	638	176	217	157	335
Accords	25	0	15	0	17
Rejets	613 (dont 509 Haïtiens)	176 (dont 99 Haïtiens)	202	157	318

Source : OFPRA

NB : Les décisions ne correspondent pas forcément à des demandes déposées la même année, mais peuvent porter sur des demandes formulées au cours des années antérieures.

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 leur délai 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 le délai d'examen des dossiers de 120 à 79 jours.

La protection contre l'immigration clandestine

Frontalière du Suriname et du Brésil et située à proximité immédiate de pays sud-américains confrontés aux problèmes du développement, la Guyane apparaît pour nombre de ressortissants de ces pays comme un espace de liberté et de richesse. D'où une forte immigration 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'État en Guyane, d'autant qu'elle représente un facteur important d'insécurité ; pour mémoire, hors police des étrangers, les délinquants étrangers représentent près de 50 % des mis en cause en 2006.

Tableau n° VII-7 - Les éloignements effectifs depuis la Guyane

	2004	2005	2006	1 ^{er} semestre 2007
Brésiliens	2 472	2 778	4 035	2 149
Surinamiens	2 417	2 563	3 599	2 457
Haïtiens	188	251	198	93
Guyanais	53	149	125	39
Dominicains	57	94	107	22
Autres	131	107	81	33
TOTAL	5 318	5 942	8 145	4 793

Brésiliens

Les Brésiliens représentent 49,53 % du total des reconduites à la frontière en 2006 et 44,8 % au cours du premier semestre 2007. Venant des États brésiliens du Para, du Roraima et de l'Amapa, voisins de la Guyane, les clandestins brésiliens étaient, jusqu'à présent, motivés par la recherche d'un travail urbain ou sur les sites d'orpaillage. Les Brésiliens, avec 1 348 clandestins, représentent en 2006 plus de 96 % des personnes interpellées dans le cadre des opérations Anaconda de lutte contre l'orpaillage clandestin.

Surinamiens

Ils représentent 44,18 % des reconduites à la frontière en 2006 et 51,26 % au cours du premier semestre 2007. 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 d'identité ou de voyage, bien que la situation se soit particulièrement améliorée grâce à une meilleure coopération entre les policiers français et leurs homologues surinamiens.

Guyanais

Les difficultés de reconduite à la frontière trouvent leur origine principale dans l'absence d'accord de réadmission avec les autorités surinamiennes ; les arrêtés de reconduite à la frontière de clandestins guyanais sont exécutés à moins de 20 %. 125 Guyanais ont été éloignés en 2006, dont la moitié en exécution d'une interdiction judiciaire.

L'amélioration de la protection de la Guyane contre l'immigration irrégulière 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 230 fonctionnaires (tous corps confondus) au 1^{er} janvier 2006 (+ 55 % depuis 2001). Ceux de la gendarmerie sont de 479, auxquels il faut ajouter 5 escadrons de gendarmes mobiles dont 2, installés à Maripasoula, spécialement chargés de la lutte contre l'immigration et l'orpaillage clandestin.

La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (article 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 la destruction 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 Régina.

- De la conclusion d'accords de réadmission avec les pays voisins et d'une meilleure coopération internationale.

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. Il est parfaitement adapté à la situation ; les arrêtés de reconduite à la frontière des Brésiliens en situation irrégulière sont exécutés à près de 100 %. Parallèlement, la coopération policière s'est intensifiée notamment en 2006 en vue d'anticiper les nouveaux besoins qui surgiront en termes de contrôle transfrontalier fin 2009 avec la construction du pont de Saint-Georges entre le Brésil et la Guyane. Elle dépasse désormais largement ce cadre-là pour englober l'ensemble des problématiques de coopération policière.

Différentes rencontres franco-brésiliennes entre la police fédérale brésilienne et les services français ont eu pour objet de :

- Lancer des opérations simultanées des polices française et brésilienne sur le fleuve Oyapock afin de permettre un contrôle efficace sur les deux rives de l'ensemble des trafics et mouvements illégaux qui se sont développés ces dernières années (stupéfiants, armes, marchandises, matériel volé, étrangers en situation irrégulière).
- Sensibiliser les partenaires brésiliens au projet de création d'un centre régional d'intelligence. Ce centre de renseignement faciliterait les échanges réguliers entre les deux parties en créant une véritable structure permanente de coopération.
- Faciliter les échanges d'informations et les procédures dans le cadre des reconduites à la frontière par le biais d'un formulaire simplifié et la mise en place de moyens de contrôle spécifiques (transmission de données concernant les empreintes digitales, photographies, etc.).

Pour le Suriname, l'accord a été signé le 30 novembre 2004 à Paris. Il a pour objet principal de permettre que les ressortissants du Guyana soient reconduits à la frontière de leur pays par les autorités surinamien-nes. Si, à ce jour, les arrangements administratifs n'ont pas été signés, la réadmission des Surinamiens s'effectue sans difficultés notables et le principe de l'installation d'une antenne consulaire du Suriname à Saint-Laurent-du-Maroni est acquis. Par ailleurs, le 29 juin 2006 un accord relatif à la "coopération transfrontalière en matière policière" a été signé. Il 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. Elle faisait suite à l'attitude des autorités guyanaises qui refusent de réadmettre certains de leurs ressortissants démunis de documents d'identité. Le projet d'accord a pour objectif d'assurer la réadmission, sans formalités, des Guyanais dont la nationalité est établie, en précisant la liste des documents établissant cette nationalité.

Les pourparlers, repris en février 2005, sont suspendus à la signature des autorités guyanaises.

Enfin un certain nombre de mesures plus spécifiques ont été prises :

- Un groupe d'intervention régional (GIR) de Guyane, structure permanente placée sous le commandement d'un officier de gendarmerie, est opérationnel depuis le dernier semestre de 2006. 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 notamment contre l'aide à l'immigration clandestine.
- La gendarmerie nationale déploiera en novembre 2007 un hélicoptère EC 145 (biturbine).
- 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 en Guyane participent au renseignement et appuient l'action de la gendarmerie.
- Le centre de rétention administrative, déclassé en mars 2007 en local de rétention, fait l'objet de travaux de rénovation qui lui permettront de fonctionner à nouveau sous la forme de centre de rétention fin 2007. Des travaux d'agrandissement sont programmés à partir de 2008.

Tableau n° VII-8 - Principaux indicateurs de la protection contre l'immigration irrégulière en Guyane

	2002	2003	2004	2005	2006	Évolution 2006/2005	Évolution 2006/2002
Non-admissions	1 409	3 755	1 765	178	103	- 42 %	NS
Éloignements	4 244	4 852	5 318	5 942	8 145	37,08 %	91,92 %

2.2 - L'immigration dans les départements des Caraïbes

2.2.1 - L'immigration en Guadeloupe

L'immigration légale

Au 31 décembre 2006, 19 506 étrangers majeurs résidaient régulièrement en Guadeloupe (îles du Nord incluses) principalement, par importance décroissante, des Haïtiens (10 498), des Dominicains (3 437) et des Dominicains (1 680), pour une population de 447 000 habitants (estimation INSEE révisée au 1^{er} janvier 2006).

En 2006, 1 114 étrangers ont bénéficié d'un titre de séjour, essentiellement des cartes de séjour temporaire (1 077) dont les principaux détenteurs sont originaires d'Haïti (581), de la République dominicaine (165) et de la Dominique (145).

La demande d'asile

La très forte progression de 2004 et de 2005 est enrayée.

Le 9 janvier 2006, une antenne de l'OFPPA a été ouverte à Basse-Terre en Guadeloupe pour faire face à l'accroissement du nombre des demandes, notamment haïtiennes, et diminuer leur délai de traitement. Cette antenne instruit également les demandes d'asile déposées en Martinique et en Guyane via des missions foraines.

Son bilan d'activité de l'année 2006 (pour la Guadeloupe, mais aussi pour la Guyane et la Martinique) fait apparaître que :

- 1 042 premières demandes d'asile ont été déposées en 2006 contre 4 022 en 2005 soit une baisse de 74 %.
- 77 % de ces demandes (soit 799 contre 3 799 en 2005) ont été présentées par des Haïtiens : 461 demandes en Guadeloupe, 201 en Guyane et 137 à la Martinique.
- 2 757 décisions (sur des demandes principalement déposées en 2005) ont été prises, dont 2 590 de rejet et 167 d'accord. 2 200 concernaient la Guadeloupe, 220 la Martinique et 335 la Guyane.
- Le délai moyen d'instruction qui était de 120 jours avant la création de l'antenne a été réduit à 79 jours (en moyenne) pour les demandes émanant des 3 DOM et déposées depuis le 1^{er} janvier 2006.

Tableau n° VII-9 – La demande d'asile en Guadeloupe

	2002	2003	2004	2005	2006
1 ^{res} demandes	109	ND	3 612	537	
dont Haïtiens	109	116	1 472	3 491	461
Décisions	107	32	1 297	2 357	2 200
Accords	1	1	11	51	132
Rejets	106 (dont 102 Haïtiens)	31 (dont 29 Haïtiens)	1 286	2 306	2 068

Source : OFPRA

NB : Les décisions ne correspondent pas forcément à des demandes déposées la même année, mais peuvent porter sur des demandes formulées au cours des années antérieures.

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.

La population clandestine (incluant les îles du Nord) est évaluée entre 10 000 et 20 000 personnes selon les estimations des services des renseignements généraux.

En 2006, 1 964 mesures de reconduite à la frontière ont été exécutées contre 1 253 en 2005 soit une progression de 56,74 %. Les Haïtiens, dont le nombre a progressé de 91 %, représentent 68,9 % des reconduits, les Dominicains 13,9 % et les Dominicains 10,7 % (dont le nombre est en baisse de 13,6 %).

981 éloignements ont été effectués au cours des 6 premiers mois de 2007, soit une légère baisse de 3 % par rapport à la même période de 2006.

Ces bons résultats sont le fruit de la mise en œuvre de plusieurs mesures législatives, réglementaires et opérationnelles, et de l'amélioration de la coopération internationale et notamment :

- 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 signature d'un accord de réadmission avec la Dominique le 9 mars 2006 ; son protocole d'application a été ratifié le 6 novembre 2006 ;
- L'extension du centre de rétention administrative (CRA) et l'augmentation parallèle des effectifs de la police aux frontières passant de 228 au 1^{er} janvier 2006 à 252 au 1^{er} janvier 2007.

Tableau n° VII-10 – Principaux indicateurs de la protection contre l’immigration irrégulière en Guadeloupe

	2002	2003	2004	2005	2006	Évolution 2006/2005	Évolution 2006/2002
Non-admissions	318	213	189	284	316	11,27 %	- 0,63 %
Éloignements	686	1 053	1 083	1 253	1 964	57,74 %	186 %

Source : DCPAF

La situation spécifique de l’île de Saint-Martin

La présence importante d’immigrés clandestins pose de sérieuses difficultés à 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.

Le problème de l’immigration clandestine est ici particulièrement aigu, en raison 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. 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.

L’accord de 1994 relatif au contrôle conjoint dans les aéroports de Saint-Martin est entré en vigueur le 1^{er} août 2007. Une exemption de visa de court séjour pour se rendre dans la partie française de Saint-Martin, voire dans l’ensemble des départements français d’Amérique (DFA), en faveur des ressortissants d’Antigua-et-Barbuda, des Bahamas, de la Barbade, de Belize, de Grenade, de Saint-Christophe-et-Nièves, de Saint-Vincent et Trinité-et-Tobago sera accordée à la condition qu’un accord de réadmission soit conclu avec chacun de ces États.

Des projets d’accord d’exemption de visa pour des séjours de moins de 15 jours dans les DFA et de réadmission sont ainsi en cours de négociation avec la Barbade et Trinité-et-Tobago.

Pour améliorer la lutte contre l’immigration clandestine, les services de la police aux frontières seront renforcés dans le cadre d’un redéploiement des effectifs de la PAF de Saint-Barthélemy à compter du 1^{er} janvier 2008 compte tenu de la fermeture de ce dernier service dont la compétence est transférée à la gendarmerie nationale. Un local de rétention administrative sera ouvert à Saint-Martin dans le même temps.

Tableau n° VII-11 – Principaux indicateurs de la protection contre l’immigration irrégulière à Saint-Martin

	2002	2003	2004	2005	2006	Évolution 2006/2005
Non-admissions	NC	NC	11	43	63	46 %
Éloignements	274	269	297	234	289	23 %

La situation spécifique de l’île de Saint-Barthélemy

Deux éloignements ont été effectués de Saint-Barthélemy en 2006, comme en 2005. Il s’agissait en l’occurrence d’un Américain et d’un Australien. 57 étrangers dont 22 Américains et 15 Brésiliens ont été non admis en 2006. Il ne s’agit pas à proprement parler d’une immigration clandestine, mais de touristes n’ayant pas de documents de voyage en règle et accédant notamment par bateau au port de Gustavia.

2.2.2 - L'immigration à la Martinique

L'immigration légale

Au 31 décembre 2006, 5 587 étrangers majeurs résidaient régulièrement à la Martinique, principalement, par importance décroissante, des Haïtiens (1 704), des Saint-Luciens (1 689) et des Dominicains (203), pour une population de 399 000 habitants (bilan démographique de l'INSEE révisé au 1^{er} janvier 2006).

En 2006, 297 titres de séjour ont été délivrés, essentiellement des cartes de séjour temporaire (260) et quelques cartes de résident (32). Les titulaires de ces titres sont majoritairement originaires d'Haïti (86) et de Sainte-Lucie (76).

La demande d'asile

Elle reste faible et stable.

Tableau n° VII-12 - La demande d'asile à la Martinique

	2002	2003	2004	2005	2006
1 ^{res} demandes	1	5	139	131	137
dont Haïtiens	0	3	123	131	137
Décisions	Non disponible	ND	92	111	220
Accords	ND	ND	2	20	16
Rejets	ND	ND	90	91	204

Source : OFPRA

NB : Les décisions ne correspondent pas forcément à des demandes déposées la même année, mais peuvent porter sur des demandes formulées au cours des années antérieures.

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 leur délai 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 (83 % des reconduits en 2006) et d'Haïti (8,5 % des reconduits en 2006 et dont le nombre a particulièrement chuté en 2006 avec 37 éloignements contre 164 en 2005). Cette immigration utilise essentiellement la voie maritime, par nature difficilement contrôlable en raison de l'étendue et du relief des côtes.

La population clandestine est estimée à 2 000 personnes en 2006.

432 étrangers en situation irrégulière ont été reconduits en 2006 (contre 603 en 2005 et 466 en 2004) soit une baisse de 28,36 %. 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.

Au cours des 6 premiers mois de 2007, la tendance est toujours à la baisse (- 14,4 %) avec 196 reconduites contre 229 dans la même période de 2006.

Tableau n° VII-13 – Principaux indicateurs de la protection contre l’immigration irrégulière en Martinique

	2002	2003	2004	2005	2006	Évolution 2006/2005	Évolution 2006/2002
Non-admissions	161	211	244	401	447	11,47 %	177 %
Éloignements	290	330	466	603	436	- 28,36 %	50,34 %

Source : DCPAF

Les Saint-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 Saint-Luciens représentent 83,5 % des personnes reconduites. Leur nombre est en légère baisse de 2,7 % par rapport à 2005.

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 Saint-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.

Le nombre d’irréguliers interpellés et de reconduits, après une forte augmentation jusqu’en 2005 (46 en 2003, 62 en 2004 et 164 en 2005), a chuté en 2006 avec seulement 37 reconduits. Seulement 38 % des arrêtés de reconduite visant des Haïtiens ont été exécutés en 2006 (contre 84 % en 2005) compte tenu du déclassement du centre de rétention administrative en local de rétention administrative, ce qui limite la durée de rétention et les délais de reconduite.

2.3 – L’immigration dans les autres collectivités d’outre-mer

2.3.1 – Une immigration mesurée et contrôlée à la Réunion et en Nouvelle-Calédonie

2.3.1.1 – 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 dans 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, de nationalités mauricienne, comorienne et malgache.

Au 31 décembre 2006, 7 147 étrangers majeurs résidaient régulièrement à la Réunion, pour une population de 784 000 habitants (bilan démographique de l’INSEE révisé au 1^{er} janvier 2006).

En 2006, 683 titres de séjour ont été délivrés, dont 623 cartes de séjour temporaire et 60 cartes de résident, essentiellement à des Malgaches (312), des Mauriciens (155) et des Comoriens (55).

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, un visa d'entrée valable 15 jours ; c'est ainsi que, en 2006, 10 213 visas à validité territoriale limitée ont été délivrés à la frontière au profit de Mauriciens, par la police aux frontières. L'assouplissement des règles de circulation incluses dans les protocoles d'accord de réadmission et de circulation franco-mauriciens signés le 2 avril 2007 supprimera cette tâche dévolue aux fonctionnaires de la police aux frontières.

La demande d'asile

Elle est très faible.

Tableau n° VII-14 - La demande d'asile à la Réunion

	2002	2003	2004	2005	2006
1 ^{res} demandes	4	2	2	2	3
dont Malgaches	2	1	0	2	1
Décisions	Non disponible	ND	ND	2	5
Accords		ND	ND	1	2
Rejets		ND	ND	1	3

Source : OFPRA

NB : Les décisions ne correspondent pas forcément à des demandes déposées la même année, mais peuvent porter sur des demandes formulées au cours des années antérieures.

La protection contre l'immigration irrégulière

Tableau n° VII-15 - Principaux indicateurs de la protection contre l'immigration irrégulière à la Réunion

	2002	2003	2004	2005	2006	Évolution 2006/2005	Évolution 2006/2002
Non-admissions	103	144	282	200	132	- 34 %	28,16 %
Éloignements	22	26	42	56	64	14,29 %	191 %

Source : DCPAF

2.3.1.2 - L'immigration en Nouvelle-Calédonie

Sur une population de 230 789 habitants (recensement INSEE de 2004), la Nouvelle-Calédonie compterait près de 6 000 étrangers en situation régulière.

La loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 confie à l'État le droit de l'entrée et du séjour des étrangers et à la Nouvelle-Calédonie la compétence en matière de droit du travail, 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 : vanuatuanne, indonésienne, vietnamienne et chinoise. Cependant, dans le cadre de la construction de l'usine de nickel de la province Sud, en l'absence de main-d'œuvre locale suffisante, il est fait appel à une main-d'œuvre philippine pour la durée de la construction de l'usine. Le recrutement de cette main-d'œuvre étrangère se poursuit en 2007.

En 2006, 2373 titres ont été délivrés dont 609 cartes de résident (dont 231 au profit de Vanuatuans) et 1764 cartes de séjour temporaire (dont 926 au profit de Philippins et 149 pour des résidents de l'Union européenne).

Les 8 mesures d'éloignement prononcées en 2006 (10 en 2005) concernent des étrangers qui se sont maintenus au-delà de la validité de leur visa de court séjour. 5 étrangers ont été non admis.

En ce qui concerne l'asile, une seule demande a été enregistrée en 2006, la seule depuis 1997, année où 110 "boat people" chinois avaient entrepris cette démarche.

2.3.2 - L'absence de pression migratoire en Polynésie française, à Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les îles Wallis et Futuna

2.3.2.1 - L'immigration en Polynésie française

La Polynésie française, de par son isolement, attire peu de candidats à l'immigration.

La loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 confie à l'État 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 2006, 2131 cartes de séjour temporaire, comportant très majoritairement la mention "visiteur" et 76 cartes de résident 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 472 et 297 titulaires d'une carte de séjour en 2006).

En ce qui concerne l'asile, aucune demande n'a été enregistrée en Polynésie française en 2005 et en 2006.

19 mesures d'éloignement concernant des étrangers qui se sont maintenus sur le territoire avec un visa de court séjour ont été exécutées en 2006 (3 éloignements l'ont été en exécution d'une interdiction judiciaire). 5 des 6 non-admissions prononcées en 2006 concernaient des Américains, Néo-Zélandais et Australiens.

2.3.2.2 - L'immigration à Saint-Pierre-et-Miquelon

Aucune pression migratoire ne s'exerce actuellement sur Saint-Pierre-et-Miquelon.

En 2006, sur une population de 6316 habitants répartis sur deux communes (5618 à Saint-Pierre et 698 à Miquelon), 4 étrangers ont bénéficié d'un titre de séjour (1 carte de résident et 3 cartes de séjour temporaire).

Aucune mesure d'éloignement n'a été prononcée, ni aucune demande d'asile déposée en 2006.

2.3.2.3 - L'immigration dans les îles Wallis et Futuna

Les îles Wallis et Futuna comptent 14166 habitants (recensement INSEE de 1996).

L'immigration est très faible sur ce territoire. L'accueil des étrangers est quasi nul sur l'archipel et aucune augmentation significative de la population étrangère n'est à relever. Aucune mesure d'éloignement n'a été prononcée, ni aucune demande d'asile déposée en 2005 et en 2006.

CHAPITRE VIII

LE CODÉVELOPPEMENT

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Avertissement

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

- **L'apport des migrants installés en France à l'économie de leur pays d'origine : c'est le codéveloppement, objet du présent chapitre.**
- La régulation des flux migratoires par des mécanismes d'aide au retour pour des migrants volontaires (traitée au chapitre V).

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 (écoles, 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 leur pays d'origine et par les compétences et l'expérience qu'ils ont acquises dans le pays d'accueil.

La politique française de codéveloppement est désormais de la responsabilité du ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement (article 1^{er}, avant-dernier alinéa du décret n° 2007-999 du 31 mai 2007, relatif aux attributions de ce ministre). Il a sous son autorité directe l'ambassadeur chargé du codéveloppement, jusqu'alors placé auprès du ministre des Affaires étrangères.

Au 1^{er} janvier 2008 sera mise en place l'administration centrale du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement. Elle comprendra une structure dédiée au codéveloppement et plus particulièrement à la gestion d'un nouveau programme budgétaire qui fait partie (au sens de la loi organique sur les lois de finances) de la mission interministérielle "Aide au développement".

1 – LA TYPOLOGIE DES ACTIONS DE CODÉVELOPPEMENT

1.1 – La promotion de l'activité économique

Deux objectifs essentiels sont poursuivis :

- Faciliter dans les pays concernés l'accès au crédit des microsociétés 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 microcrédit n'est pas toujours suffisant pour leurs besoins, et le recours au mésocrédit 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.
- Accompagner les migrants dans leurs initiatives d'investissement productif créateur d'emplois dans leur pays d'origine.

Dans cet esprit ont été mises en place des aides à la réinsertion : il s'agit d'appuyer la réinstallation d'un migrant dans son pays d'origine, 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 4000 € et 7000 €). 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 ainsi qu'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 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 sont accordées sur la base du volontariat et relèvent de l'aide au développement, plus que d'une simple volonté de maîtrise des flux migratoires.

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.

1.2 – La mobilisation des compétences des élites de la diaspora

La France est favorable à la mobilité des compétences entre l'Europe et l'Afrique, dans le prolongement des orientations proposées depuis deux ans 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 annuellement), le programme "Inter Pares" incite les universitaires originaires d'Afrique subsaharienne 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.
- 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 traduit par le financement de missions de courte et moyenne durée en matière de formation, de recherche et d'expertise.

Enfin, le programme de recherche "Migrations internationales, recompositions 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 perte de ressources humaines mais serve au contraire le développement des pays d'origine.

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.).

1.4 - L'appui aux initiatives de la jeunesse issue des migrations

Ces aides concernent des cofinancements de projets de solidarité internationale initiés conjointement par des associations de jeunes Français issus de l'immigration et des jeunes du pays d'origine des parents. Ils mettent en œuvre des activités à caractère social et/ou culturel, sur le double espace Nord/Sud, favorisant d'une part leur insertion socioprofessionnelle et le développement de la citoyenneté en France, d'autre part le développement des régions de départ.

Un contrat d'objectifs et de moyens a été signé avec l'Association française des volontaires du progrès, le 18 décembre 2006. Ce contrat permet à cette association, via les réseaux de migrants (et notamment le Forum des jeunes issus de l'immigration : FOJIM) de mobiliser un nombre croissant de jeunes issus des migrations, en leur proposant notamment des missions de 6 mois ou un an dans le pays d'origine de leur famille.

2 – LE CHAMP GÉOGRAPHIQUE DU CODÉVELOPPEMENT

Des programmes sont en cours d'exécution ou en voie de démarrage avec quatre pays : Sénégal, Mali, Maroc, Comores. Le choix de ces pays comme partenaires privilégiés a été déterminé par l'importance de leurs communautés vivant en France, le degré d'organisation de ces communautés (un minimum d'organisation facilite la définition et la mise en œuvre des projets), et la volonté affichée par les gouvernements de ces pays d'associer leurs communautés vivant à l'étranger à leur politique de développement.

Un nouveau programme permet à la France de réaliser des projets dans tous les pays francophones d'Afrique subsaharienne qui le souhaiteraient, ainsi qu'en Éthiopie, en Haïti et au Vanuatu.

D'ores et déjà, des opérations sont engagées avec un certain nombre de pays qui ont fait connaître leur disponibilité à cet égard : Bénin, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, Guinée-Bissau, Guinée (Conakry), Haïti, Madagascar, Vanuatu.

Enfin, un projet de mobilisation des diasporas scientifiques, techniques et économiques des pays suivants : Algérie, Maroc, Tunisie, Liban, Vietnam, Cambodge et Laos est en cours de définition.

3 – FINANCEMENTS

3.1 – Les financements antérieurs à la création du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement (période 2006-2009)

Tableau n° VIII-1

Pays	Action	Montant
Comores	FSP (Fonds de solidarité prioritaire) codev	2 M€
Mali	FSP codev	2,5 M€
Sénégal	FSP codev	2,5 M€
Mise en œuvre avec quelques pays ayant manifesté un intérêt : Bénin Burundi Cameroun Cap-Vert Guinée-Bissau Guinée (Conakry) Haïti Madagascar Vanuatu À noter que le choix des types d'actions relève de l'initiative des diasporas et des États partenaires	FSP Programme CADRE, dont : 210 000 € 34 000 € 92 000 € 170 000 € 120 000 € 133 000 € 203 000 € 300 000 € 65 000 €	3 M€
Algérie, Cambodge, Laos, Liban, Maroc, Tunisie et Vietnam	FSP DSTE (diasporas scientifiques, techniques et économiques)	3 M€
Divers pays dont Maroc	Subventions aux associations et divers opérateurs	4 M€
Pays disposant d'un programme codéveloppement	Volet développement économique ANAEM (Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations)	9 M€
Total		26 M€
<i>Pour mémoire : Maroc</i>	<i>Gîtes ruraux et PME</i>	<i>1,5 M€ (financement UE)</i>

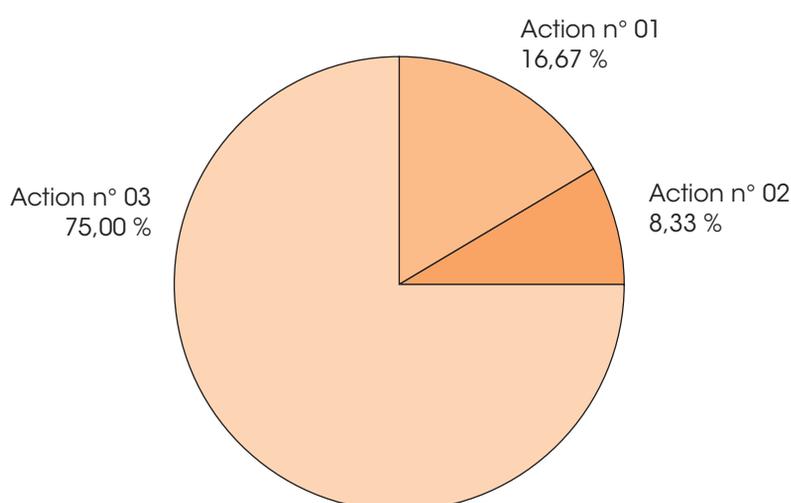
3.2 - Les financements consécutifs à la création du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement

Ce nouveau ministère s'est vu confier par le Premier ministre la gestion d'un nouveau programme budgétaire intitulé "Codéveloppement" (programme n° 301), doté pour 2008 de 60 M€ en autorisations d'engagement et 29 M€ en crédits de paiement.

Tableau n° VIII-2 - Présentation par action des crédits demandés

	Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01	Aides multilatérales en faveur du codéveloppement (nouveau)	10 000 000	3 000 000
02	Aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine (nouveau)	5 000 000	5 000 000
03	Autres actions bilatérales de codéveloppement (nouveau)	45 000 000	21 000 000
Totaux		60 000 000	29 000 000

Répartition par action des autorisations d'engagement demandées pour 2008



4 – PRÉSENTATION STRATÉGIQUE DU PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES

Le nouveau programme "Codéveloppement" mis en œuvre par le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement participe aux côtés des programmes "Aide économique et financière au développement" du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi d'une part, et "Solidarité à l'égard des pays en développement" du ministère des Affaires étrangères et européennes, d'autre part, à la politique transversale de l'aide publique française au développement (APD).

Ce programme traduit la volonté du président de la République et du Premier Ministre d'inscrire parmi les priorités de notre aide publique au développement de nouvelles pratiques d'aide au développement des pays les plus pauvres, au moyen d'actions et de dispositifs accompagnant la participation des migrants au développement de leur pays d'origine.

Dans son discours de politique générale, le Premier ministre a rappelé en ces termes l'ambition de la France : "La France est grande [...] lorsqu'elle multiplie les projets de codéveloppement avec le continent africain en mobilisant les crédits de coopération sur les actions ayant un impact direct sur les flux migratoires et en négociant des partenariats avec les pays d'origine."

C'est le sens de ce programme qui s'inscrit tout d'abord très directement dans les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) à l'horizon 2015. Les priorités de la politique de codéveloppement en faveur des pays source d'immigration seront précisées par le comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) au fonctionnement duquel le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement sera étroitement associé aux côtés des deux autres ministères chargés de cette mission du budget général.

La stratégie de ce programme s'inscrit aussi dans les orientations du comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) rappelées dans le rapport au Parlement de décembre 2006 :

- La promotion de l'investissement productif ;
- La mobilisation des compétences des élites de la diaspora ;
- Les projets de développement local ;
- Les aides à la réinsertion ou à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine.

Le découpage de ce programme en 3 actions associées à 2 objectifs principaux, à 3 indicateurs et à 4 sous-indicateurs couvre l'ensemble du champ de cette nouvelle politique en faveur principalement des pays de l'Afrique subsaharienne et du Maghreb, au travers de la constitution d'un volet multilatéral qui comprend la création d'un fonds fiduciaire dédié au codéveloppement logé dans un organisme bancaire international (Banque mondiale ou Banque africaine de développement), d'un ensemble d'actions bilatérales au travers de la signature en 2008 de 6 accords de gestion concertée des flux migratoires et de codéveloppement destinés à renforcer le financement de l'investissement productif dans les secteurs clés de la santé ou de la formation professionnelle, complétés par la poursuite et l'amplification des partenariats conduits avec des associations et des ONG en faveur du soutien à des projets locaux, dans le cadre du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) et hors FSP. Enfin, les aides à la réinstallation qu'il convient de distinguer du dispositif d'aide au retour volontaire complètent les axes stratégiques de ce programme.

Les deux objectifs retenus qui portent sur la promotion des accords de gestion concertée des flux migratoires et de codéveloppement ainsi que sur la contribution au développement des projets individuels ou collectifs portés par les migrants dans leur pays d'origine permettront, dès la première année d'exécution des crédits du programme 301, de mesurer la performance de cette politique nouvelle qui doit contribuer à renforcer la lisibilité de notre politique d'immigration choisie et concertée au service des intérêts des pays d'origine autant que des pays d'accueil.

4.1 - Récapitulation des objectifs et indicateurs de performances

Objectif 1 : Promouvoir les actions de gestion concertée des flux migratoires et de codéveloppement

- Indicateur 1.1 : taux de conclusion des accords de gestion concertée des flux migratoires ;
- Indicateur 1.2 : taux de conclusion des accords de codéveloppement.

Objectif 2 : Contribuer au développement des projets individuels ou collectifs portés par les migrants dans leur pays d'origine

- Indicateur 2.1 : nombre de projets de codéveloppement financés dans les pays d'origine des migrants.

4.2 - Présentation des crédits et des dépenses fiscales

2008 / Présentation par action et titre des crédits demandés

2008 / Autorisations d'engagement

Numéro et intitulé de l'action / sous-action		Titre 6 Dépenses d'intervention	FDC et ADP attendus en 2008
01	Aides multilatérales en faveur du codéveloppement (nouveau)	10 000 000	
02	Aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine (nouveau)	5 000 000	250 000
03	Autres actions bilatérales de codéveloppement (nouveau)	45 000 000	
Totaux		60 000 000	250 000

2008 / Crédits de paiement

Numéro et intitulé de l'action / sous-action		Titre 6 Dépenses d'intervention	FDC et ADP attendus en 2008
01	Aides multilatérales en faveur du codéveloppement (nouveau)	3 000 000	
02	Aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine (nouveau)	5 000 000	250 000
03	Autres actions bilatérales de codéveloppement (nouveau)	21 000 000	
Totaux		29 000 000	250 000

5 – LES EXPÉRIENCES DE CODÉVELOPPEMENT

5.1 - Le codéveloppement au Mali



La deuxième convention de financement sur le codéveloppement au Mali (FSP 2005 / 081) a été signée le 15 mars 2006. Le premier comité de pilotage s'est réuni en avril 2006, pour un démarrage effectif des activités en mai 2006. Le bilan présenté ci-dessous est le résultat de 14 mois d'activité.

La volonté d'accentuer l'impact des actions de codéveloppement dans le secteur productif a été commune aux pouvoirs publics français et maliens et aux migrants eux-mêmes¹. Trois axes de travail ont été retenus dans la perspective d'une plus grande intervention du dispositif dans le secteur productif :

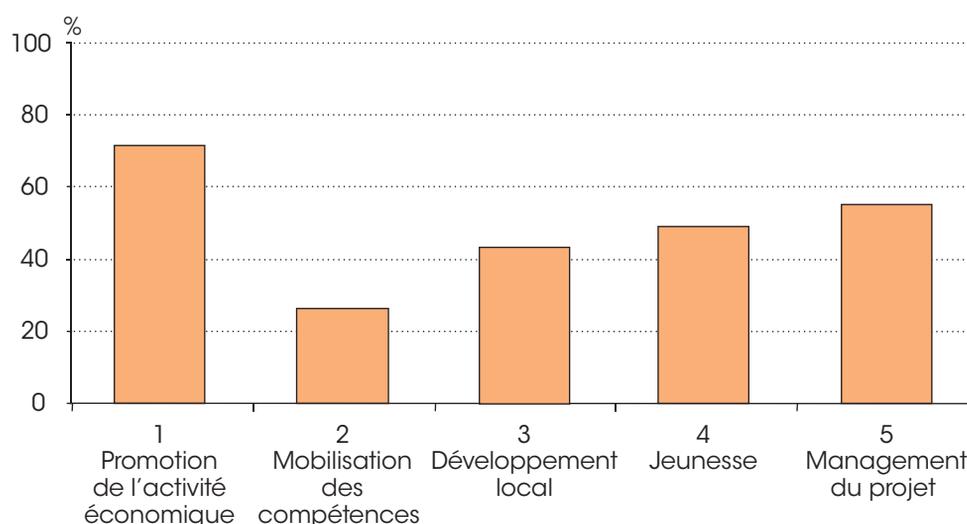
- Une évolution des procédures internes ;
- Une plus grande implication du secteur bancaire dans le dispositif ;
- Une dynamique d'appui aux filières dans la région de Kayes.

La poursuite des procédures mises en place durant la première phase du FSP codéveloppement Mali a permis une progression nette de l'implication des migrants. Durant les 14 mois d'activité, 1 M€ a été mobilisé auprès des migrants et des partenaires (hors frais de management du projet) et la répartition par action s'établit comme suit :

Tableau n° VIII-3

Actions	Délégation de crédits (en €)	Engagements financiers (en €)	% des engagements par rapport aux crédits disponibles
1 - Promotion de l'activité économique	540 000	386 284	72 %
2 - Mobilisation des compétences	515 000	137 790	27 %
3 - Développement local	762 000	309 769	41 %
4 - Jeunesse	385 000	188 603	49 %
(Management du projet)	(299 000)	(165 441)	(55 %)
Total	2 501 000	1 187 887	47 %

Graphique n° VIII-3bis - Engagements par rapport aux crédits disponibles



1. En effet, les investissements faits par les migrants depuis plus de trente ans, ainsi que les programmes nationaux d'investissements, ont amélioré le niveau d'équipement en infrastructures sociales des communes de la région de Kayes. De plus, le désenclavement de la région et l'augmentation des activités sur l'axe Dakar-Bamako, suite aux difficultés survenues en Côte d'Ivoire, offrent un environnement plus favorable aux investissements.

5.1.1 - Actions de promotion de l'activité économique

5.1.1.1 - Récapitulatif des cofinancements des projets de réinsertion en 2006 et au premier semestre 2007 (en €)

Tableau n° VIII-4

2006	133 projets
ANAEM	599 465
Migrant	296 968
Budget total des projets	896 433
appui technique Codev	182 481
2007	96 projets
ANAEM	418 769
Migrant	300 946
Budget total des projets	719 715
appui technique Codev	131 716

- Au total, 229 projets ont été financés, pendant la période concernée (mai 2006-juin 2007) dont 96 projets pour le seul premier semestre 2007.
- 80 % des projets bénéficient d'une préparation à partir de la France, notamment grâce à la présence de la cellule relais du codéveloppement en France.
- 600 000 € ont été investis en 2006 et 2007 par les migrants dans leurs projets de réinsertion soit sous forme d'apport matériel, soit sous forme d'apport financier.
- 70 % des projets sont réalisés dans les domaines du commerce et du transport, qui sont les secteurs pour lesquels les migrants ont le plus d'expérience, mais qui sont également considérés comme des secteurs accessibles pour des migrants n'ayant que peu ou pas de formation professionnelle.
- 3 emplois sont créés en moyenne par projet, soit un total d'environ 700 emplois.
- Pour ce qui concerne la pérennité des projets, une étude menée en juin 2005 auprès de 120 migrants réinstallés de manière durable donne les résultats suivants :
 - 75 % des projets fonctionnent de manière durable ;
 - 80 % des migrants considèrent leur réinsertion sociale comme réussie.

Pour accompagner ces initiatives économiques, des bourses sont accordées à des migrants pour leur permettre de parfaire leur formation ou d'affiner localement la faisabilité de leur projet en liaison avec la cellule technique de codéveloppement.

Le dispositif a démarré en avril 2007 et permet à des porteurs de projet de prendre localement des contacts et de bénéficier le cas échéant d'une formation. Huit missions entre la France et le Mali (étude de faisabilité de projets d'entreprise, actions de formations, etc.) ont ainsi été réalisées.

5.1.1.2 - Autres actions

En matière d'aide aux financements, un protocole d'accord devrait être signé très prochainement avec la BICIM (Banque internationale pour le commerce et l'industrie au Mali) pour faciliter les investissements productifs des migrants, en leur offrant à la fois des garanties bancaires et des taux intéressants, tant en ce qui concerne les emprunts (8,5 %) que la rémunération de l'épargne (3,5 %).

Dans cet esprit, l'appui aux filières économiques dans la région de Kayes, forte pourvoyeuse de migrants, mérite une mention particulière.

L'appui au secteur productif étant une priorité de la coopération franco-malienne, les actions de codéveloppement privilégient le soutien aux filières agricoles, dans le cadre des partenariats établis entre la région de Kayes et les régions Nord-Pas-de-Calais et Île-de-France. Des résultats ont été obtenus dans les domaines horticole et agricole (fonio, gomme arabique), en facilitant notamment l'accès au crédit.

5.1.2 - Actions de mobilisation des compétences des diasporas

Quinze missions d'universitaires maliens résidant en France ont été réalisées en 2006/2007.

Une convention d'un montant de 130 000 € a été signée avec le PNUD. Elle permet désormais la prise en charge progressive d'experts autres que des enseignants ou chercheurs (spécialistes dans les domaines de la santé, de l'informatique, de la gestion, de la production, etc.), et ouvre des possibilités de mise à disposition de compétences dans le cadre de la décentralisation au niveau des communes et des régions du Mali.

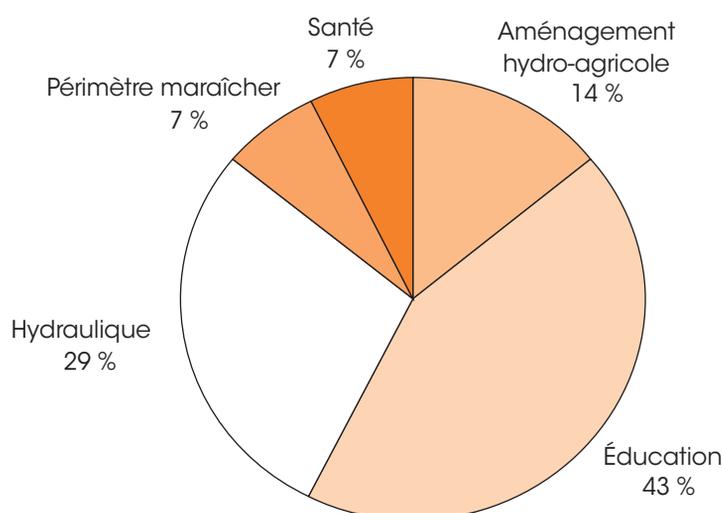
5.1.3 - Actions de cofinancement de projets de développement local

Tableau n° VIII-5 - Récapitulatif des projets de développement local financés en 2006 et 2007 (premier semestre) (en €)

2006/2007	14 projets (en €)
Migrants et bénéficiaires	197 332
Codev	384 625
Budget total des projets	581 957

Au total, 14 projets ont été financés en 2006/2007, mobilisant 197 000 € auprès des migrants et des associations locales bénéficiaires.

Graphique n° VIII-6 - Répartition des secteurs d'intervention



Le secteur de l'éducation a été celui sur lequel le plus grand nombre de projets a été cofinancé, cela pour plusieurs raisons :

- L'éducation est le secteur prioritaire d'intervention des migrants depuis le milieu des années 1990.
- Les procédures de mobilisation et d'exécution du PISE (Programme national d'investissement dans le secteur de l'éducation) sont difficilement accessibles aux acteurs de la région de Kayes (communes et migrants).

- Les projets "éducation" sont techniquement plus simples à mettre en place (relativement à des projets d'aménagement hydro-agricole, par exemple).

Afin de pallier ce déséquilibre, et pour susciter l'émergence de projets productifs, le comité technique "Développement local" à Kayes a revu les critères d'analyse de ce type de projets. Il s'agit d'améliorer l'expertise technique et l'instruction de ces projets, de renforcer l'information des acteurs, d'étudier les aspects de viabilité commerciale des projets (débouchés, filières, etc.).

Ces évolutions du dispositif sont fonctionnelles depuis mars 2007.

5.1.4 - Actions dans le cadre des programmes jeunesse

5.1.4.1 - Depuis 2003, le codéveloppement appuie les projets des jeunes Français d'origine malienne, d'une part parce que ces jeunes sont porteurs de compétences et de valeurs citoyennes, d'autre part parce que le lien avec le pays d'origine de leurs parents est un élément important de leur insertion socio-professionnelle en France ou au Mali.

Tableau n° VIII-7 - Montage du cofinancement des 6 projets de jeunes retenus après examen de 35 propositions, en 2006 et au premier semestre 2007 (en €)

2006/2007	6 projets (en €)
Apport des associations et de leurs partenaires	89 180
Subvention codev	147 049
Montant total des projets	236 229

La majorité des projets implique des communes françaises (Montreuil, Gentilly, Aubervilliers, etc.).

Certains projets ont été cités dans l'étude de faisabilité¹ du Centre malien migration et développement de l'UE, parmi les rares initiatives de sensibilisation et d'information aux problèmes de migrations clandestines au Mali.

5.1.4.2 - En outre, un programme spécifique d'appui à la jeunesse malienne (PAJM) a été mis en place.

L'objectif du PAJM est de consolider le système d'intégration économique, sociale et culturelle des jeunes au Mali en renforçant la capacité des acteurs publics, associatifs et privés du secteur mais surtout en mettant l'accent sur la réussite de projets d'entreprise portés par de jeunes Maliens qui serviront d'exemple et de référence à une politique nationale ambitieuse.

Ce programme, défini suite au vingt-troisième sommet Afrique-France et à la tenue d'un atelier en décembre 2006 regroupant jeunes, associations, organisations institutionnelles et opérateurs privés, repose sur trois composantes : jeunesse et entrepreneuriat, culture et citoyenneté, structuration associative.

5.1.4.3 - De nombreux jeunes Français d'origine malienne, de formation supérieure ou technique, envisagent le pays d'origine de leurs parents comme une terre d'accueil potentiel de leur dynamisme à travers des créations d'entreprises ou des emplois salariés.

Un groupe de réflexion associant jeunes leaders associatifs, travailleurs sociaux, juristes de France et du Mali doit engager durant le deuxième semestre 2007 un travail visant à répondre à la double problématique de l'opportunité du Mali comme espace d'insertion des jeunes en grande difficulté et comme espace d'emploi de jeunes qualifiés.

1. . Étude de faisabilité menée par l'OIM en avril 2007.

Les résultats attendus sont :

- Identification en France et au Mali des acteurs, des structures et des partenaires susceptibles d'accompagner, de financer et de mettre en place un dispositif d'orientation sociale et professionnelle à destination de jeunes Franco-Maliens de seize à vingt-cinq ans.
- Identification des leviers et des freins juridiques, sociologiques, institutionnels à la création d'un dispositif de droit commun de l'orientation sociale et professionnelle.
- Proposition de cadres opérationnels pour des projets d'accompagnement : chantier d'insertion, chantier école, formation de formateurs français et maliens, centre de formation d'apprentis "hors les murs", en France et au Mali.
- Élaboration de propositions pédagogiques de parcours d'orientation et de formation professionnelle.
- Identification de passerelles avec les entreprises maliennes pour l'emploi des jeunes issus de l'immigration.

5.2 - Le codéveloppement au Maroc



5.2.1 - Promotion de l'activité économique

Deux programmes ont été mis en œuvre par l'Agence française de développement (AFD) sur cofinancement européen.

Le premier porte sur la réalisation d'une vingtaine de gîtes ruraux dans la région de Taroudant. Les MRE (Marocains résidant à l'étranger) doivent apporter au minimum 33 % de l'investissement pour bénéficier d'un complément sous forme de subventions et de crédits bancaires.

L'Agence de développement social (ADS), établissement public marocain, a été choisie par l'AFD comme opérateur responsable de l'exécution du volet "Tourisme rural". Pour sélectionner les zones d'intervention, tester les circuits touristiques et le concept de "tourisme durable", sensibiliser les MRE, évaluer leurs dossiers, assurer le suivi de l'exécution des projets, former les futurs gestionnaires des gîtes, etc., l'ADS se fait assister par un opérateur délégué local, l'association Migrations et Développement, implantée à la fois au Maroc (région de Taroudant dans l'Anti-Atlas) et en France (Marseille).

Le second projet, obéissant au même montage financier, s'adresse à toute personne physique de nationalité marocaine résidant en France porteuse d'un projet de création ou de développement d'une entreprise. Peuvent être éligibles les projets présentant une viabilité économique, un caractère innovant, des qualités technologiques et une implication du promoteur.

Les secteurs économiques prioritaires, mais non exclusifs, sont 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.

Trois projets de création d'entreprise ont été acceptés :

- Un projet de création et de développement de logiciels informatiques sous-traitant de Thomson et Thalès (conception et design de circuits intégrés), basé à Casablanca;
- La création à Fès d'une entreprise spécialisée dans les matériaux de construction innovants (renforcement des fondations des bâtiments);
- Une société spécialisée dans le développement de composants pharmaceutiques (synthèses de protéines), basée à Ifrane.

5.2.2 - Les projets de développement local

Bénéficiant d'une subvention annuelle moyenne de 200 000 €, l'association Migrations et Développement conduit au Maroc des opérations de développement local de grande envergure : électrification de villages, réalisation d'ouvrages hydrauliques, construction et équipement d'écoles, de dispensaires, de coopératives agricoles et artisanales.

5.3 - Le codéveloppement au Sénégal

Le Sénégal et la France ont signé en 2000 une convention globale de codéveloppement qui poursuit deux objectifs :



- Favoriser la mobilisation des Sénégalais installés en France pour le développement de leur pays d'origine;
- Organiser la mobilité des personnes, notamment pour répondre aux besoins de formation professionnelle au Sénégal.

Dans le cadre de l'objectif de mobilisation des Sénégalais installés en France pour le développement de leur pays d'origine, les gouvernements sénégalais et français ont signé le 3 février 2005 la convention de financement pour la mise en œuvre, dans le cadre du Fonds de solidarité prioritaire (FSP 2004 24), du programme "Initiatives de codéveloppement". Ce programme s'organise autour des mêmes priorités que celui du Mali, à l'exception des interventions en faveur des jeunes.

Une cellule de coordination, chargée de la mise en œuvre et de la coordination du programme est logée à la direction de l'assistance technique et appuyée par un expert mis à disposition par le gouvernement français.

Une cellule relais, structure indispensable dans le fonctionnement du projet et dont le cahier des charges a été rédigé conjointement avec l'ambassade du Sénégal à Paris (bureau économique), le ministère français des Affaires étrangères (ambassadeur au codéveloppement et mission d'appui à l'action internationale des ONG - MAAIONG) et la cellule de coordination (direction de l'assistance technique) est chargée des missions suivantes auprès des bénéficiaires migrants en France :

- Interface - information ;
- Mission d'accueil, conseil et aide à la formulation des initiatives de codéveloppement ;
- Appui à l'instruction des requêtes ;
- Secrétariat du comité de suivi en France du projet "Initiatives de codéveloppement".

Le projet est piloté par un comité franco-sénégalais qui se réunit en moyenne deux fois par an et qui prend l'ensemble des grandes décisions d'orientation stratégique.

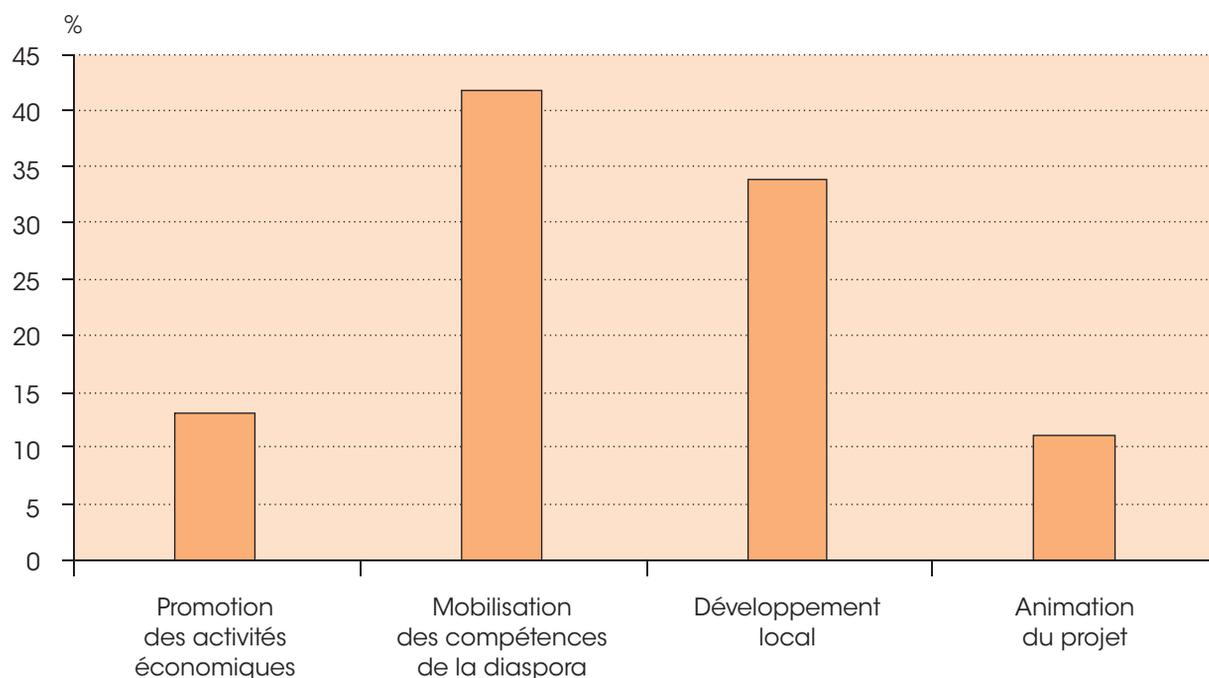
Un comité de sélection se réunit à la demande de la cellule de coordination plusieurs fois par an afin de statuer sur le financement des porteurs de projet.

La communication sur le projet est essentiellement assurée par un portail Internet (www.codev.gouv.sn) : qui en reprend tous les éléments de fond et d'actualité. Hébergé par l'Agence informatique de l'État, ce site comporte des liens sont disponibles une base de données d'experts sénégalais, une cellule relais, l'ambassade du Sénégal à Paris, l'ambassade de France au Sénégal, le gouvernement du Sénégal, le Fonds de solidarité prioritaire du ministère français des Affaires étrangères).

Tableau n° VIII-8 - Crédits disponibles et état de leur consommation

Actions	Budget global	Engagé au 30/06/2007	
		Montant	Pourcentage
Promotion des activités économiques	325 000 €	123 532 €	38 %
Mobilisation des compétences de la diaspora	1 047 000 €	151 920 €	15 %
Développement local	850 000 €	841 016 €	99 %
(Animation du projet)	278 000 €	197 305 €	71 %
Total	2 500 000 €	1 313 773 €	53 %

Graphique n° VIII-9 - Répartition sectorielle des crédits



5.3.1 - La promotion de l'activité économique

Un accompagnement est proposé aux migrants porteurs de projet pour le développement d'activités économiques au Sénégal. L'accompagnement apporté peut comporter tout ou partie des interventions suivantes :

- Conseil à la conception et au montage des projets : bilan professionnel, étude de faisabilité, étude de marché, étude architecturale, business plan, etc.;
- Renforcement des capacités adapté au secteur d'intervention envisagé, en particulier dans le domaine de la gestion ou de la comptabilité en fonction des besoins exprimés et identifiés;
- Actions de suivi pendant une durée d'au moins 12 mois pour accompagner le porteur de projet.

76 promoteurs sont accompagnés depuis janvier 2006 par 15 opérateurs, sélectionnés pour assurer les prestations d'accompagnement.

Tableau n° VIII-10 - Répartition des cofinancements

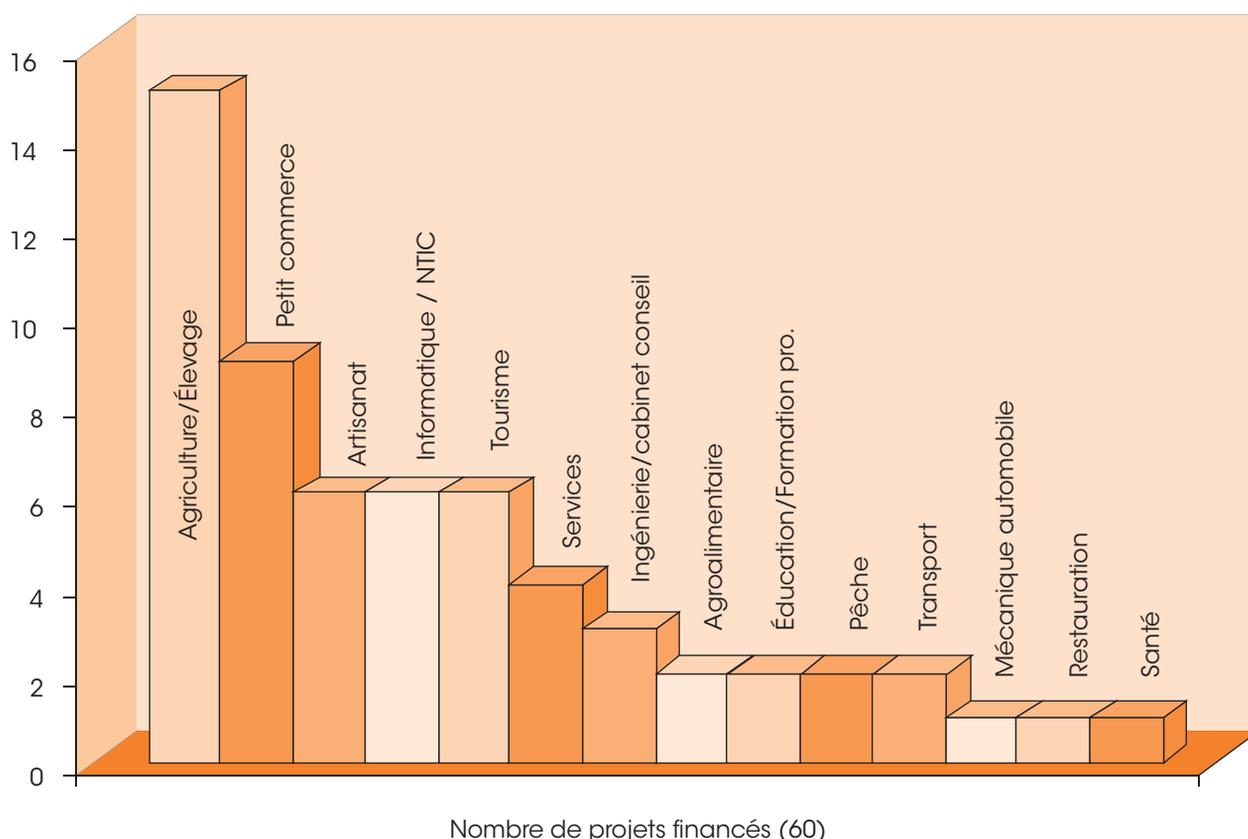
	2006	2007 (1 ^{er} semestre)
Nombre de projets	30	46
ANAEM	49 500 €	36 000 €
Migrants + prêts bancaires	39 600 €	32 400 €
Budget total	89 100 €	68 400 €
Appui technique codev	17 600 €	35 200 €

Le plus grand nombre (2/3) des promoteurs sont des investisseurs intervenant dans le domaine des PME et bénéficiant de concours bancaires. Le Sénégal a la particularité de disposer de nombreux ressortissants en France bénéficiant de hautes qualifications et exerçant une activité professionnelle. Leur démarche

est de développer des entreprises au Sénégal afin d'assurer une possibilité de réinstallation au pays qui soit confortable et durable. Ce type de projets a une grande valeur d'exemplarité pour les jeunes professionnels diplômés au Sénégal.

Graphique n° VIII-11 - Répartition des projets par secteur

L'examen de cette répartition fait apparaître une forte dominante de l'activité agricole et commerciale.



5.3.2 - Mobilisation des compétences de la diaspora

Le projet mobilise l'élite de la diaspora sénégalaise en France pour la création d'activités porteuses de développement au Sénégal.

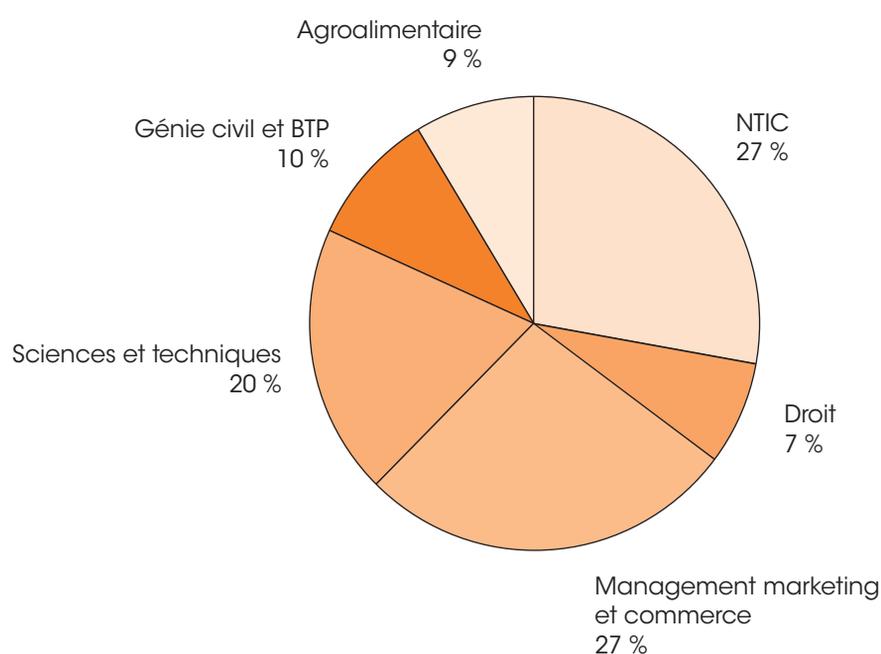
L'accompagnement par les pouvoirs publics consiste à financer la mobilité des experts sénégalais amenés à intervenir pour des missions de courte ou moyenne durée au Sénégal. Accessoirement peut être financée une participation au fonctionnement et à l'acquisition de l'équipement indispensable à la conduite des projets.

Tous les secteurs d'activité sont éligibles au projet, étant entendu qu'une attention particulière est portée aux initiatives résolument innovantes et susceptibles de contribuer de façon significative au développement économique et social du pays.

L'identification des personnels qualifiés de la diaspora sénégalaise se fait à partir de la base de données sur l'expertise humaine : www.senexpertise.gouv.sn.

En cette phase de démarrage qui ne porte que sur un nombre très limité de missions, l'expertise la plus sollicitée se situe dans les domaines des nouvelles technologies de l'information et du management, qui semblent déficitaires au Sénégal.

Graphique n° VIII-12 - Répartition des demandes de mission d'expertise par secteur



5.3.3 - Développement local dans les régions d'origine

Cette composante a pour objet de mettre en œuvre des projets de développement à caractère collectif initiés par les migrants et partagés avec les populations des zones concernées. Elle est ouverte aux associations de ressortissants sénégalais basées en France et apporte des financements pour la mise en œuvre des actions. Les projets proposés à l'appui de cette composante veilleront à :

- participer à l'amélioration des conditions de vie et d'insertion socio-économique des populations;
- contribuer à créer des conditions plus favorables à l'investissement productif et privilégier des réalisations concrètes;
- être harmonisés avec les initiatives de développement local en cours et privilégier une maîtrise d'ouvrage garantissant une forte implication des acteurs et un renforcement de leurs capacités.

Vingt projets de développement local sont cofinancés dans les secteurs suivants :

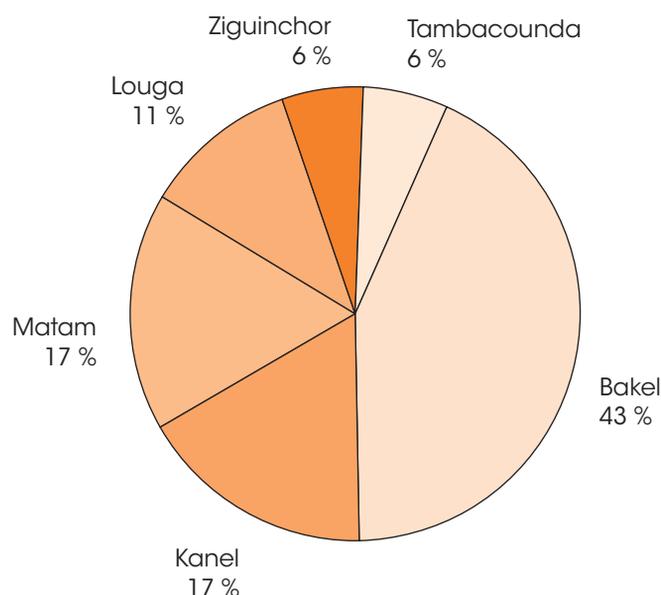
- Adduction d'eau (5);
- Aménagement hydro-agricole (4);
- Infrastructures sanitaires (4);
- Infrastructures scolaires (4);
- Formation professionnelle (1);
- Divers (2).

L'assemblage financier s'établit comme suit :

- Financement global du "Programme Initiatives de codéveloppement" : 841 000 €;
- Apport global des migrants sur fonds propres : 500 000 €;
- Financements mobilisés par les migrants auprès d'autres partenaires (État, ONG, Collectivités) : 700 000 €;
- Total : 2 041 000 €.

La grande majorité des projets se situe dans les régions de Matam, Bakel et Tambacounda, zones historiques de migration.

Graphique n° VIII-13 – Répartition géographique des projets par département



6 – LES TRANSFERTS DE FONDS

La mobilisation de l'épargne des migrants constitue un axe essentiel de la politique française en faveur du codéveloppement. Elle vise à mieux orienter cette épargne vers l'investissement productif en diminuant notamment le coût des transferts, dont le montant (8 milliards d'€) est comparable à celui de l'aide publique au développement (APD). Cependant, les transferts entre la France et les pays du Sud s'effectuent pour l'essentiel par des circuits informels, coûteux et peu fiables.

Certaines actions permettraient de diminuer les coûts de transfert des fonds des migrants vers les pays en développement.

Ces actions ont deux objectifs :

- Augmenter l'offre de services bancaires ;
- Augmenter la concurrence et favoriser le développement des acteurs les plus proches des clients migrants.

Ces objectifs seront réalisés en agissant sur l'environnement des transferts financiers et en favorisant la diminution des coûts de transaction.

Bien entendu il conviendra dans le même temps de favoriser l'investissement de ces transferts vers des dépenses productives.

6.1 – Agir sur l'environnement des transferts

Des actions incitatives peuvent canaliser les transferts vers les circuits officiels, en diminuant le risque de change. De ce fait, elles tendent à augmenter l'offre de service aux émigrants, et par là même à diminuer leurs coûts.

Citons¹ l'autorisation de l'ouverture de comptes en devises, comme au Maroc, où les intérêts de ce type de comptes, destinés aux résidents à l'étranger, sont exonérés de taxes. Ainsi, dans ce pays, 75 % des flux de transfert sont officiels. Ou encore la bonification des taux de rémunération des comptes des migrants, comme en Turquie.

6.2 - Diminuer le coût des transferts

Deux types d'actions ont également pour but d'augmenter la concurrence entre acteurs du marché des transferts de fonds, afin de diminuer les coûts.

a) Un site Internet de comparaison des coûts des transferts permettra une baisse importante des coûts, comme l'a montré sa mise en place par la Banque interaméricaine de développement entre les États-Unis et l'Asie, où plus récemment en Grande-Bretagne.

b) La croissance du nombre de banques ou d'institutions de microfinance, qui proposent des produits bancaires incluant des transferts de fonds aux migrants, tendra également à faire baisser les coûts de ces services.

Ces produits se multiplient récemment :

- La Poste a annoncé qu'elle proposera d'ici à la fin de l'année des transferts de fonds par mandat électronique, grâce à des accords avec 26 banques postales d'Afrique, dont 16 francophones.
- La Caisse d'épargne propose avec sa filiale marocaine, le Crédit immobilier et hôtelier (CIH), des transferts gratuits de compte à compte dans la limite de 12 500 €. Il s'agit d'une offre plus globale comprenant également la vente, le financement et la garantie d'achats immobiliers résidentiels.
- La Caisse d'épargne étudie aussi la possibilité de virements de fonds de carte à carte entre la France et un pays en développement (la banque Caixa le fait déjà entre l'Espagne et la Colombie pour 3 € par retrait).

6.3 – Une étude conjointe avec la Banque mondiale et la Banque africaine de développement a été lancée en 2006, portant sur le Sénégal, le Mali, le Maroc et les Comores afin d'identifier le volume des flux de transfert, les facteurs de surcoût, les moyens d'améliorer la sécurité des transferts et la possibilité de développer leur utilisation à des fins productives. Cette étude sera publiée d'ici à la fin de l'année 2007.

6.4 – Par ailleurs, le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 19 juin 2006 a décidé la création d'un site Internet de comparaison des tarifications pratiquées par différentes institutions (banques et opérateurs spécialisés) pour procéder à des transferts vers les pays d'origine des populations d'immigration en France. L'objectif est de rendre ce marché plus transparent et de réduire les coûts et les risques. L'AFD est le maître d'ouvrage de cette opération dont la maîtrise d'œuvre a été confiée à un cabinet technique.

Dans un premier temps, le site sera expérimental et concernera les transferts à destination des cinq pays suivants : Maroc, Tunisie, Sénégal, Mali, Comores. Il fournira des informations sur les services offerts et les coûts pratiqués par les opérateurs. Compte tenu de la multiplicité des circuits possibles et des tarifications (certains opérateurs accordent parfois à leurs clients des conditions privilégiées différentes des tarifs standards appliqués à la clientèle de passage), le site ne donnerait, dans un premier temps, des informations que sur un nombre limité d'opérateurs et de circuits. Ce type d'expérience a été mené avec succès dans d'autres pays, notamment au Royaume-Uni et aux Pays-Bas.

Une maquette du site, www.envoirdargent.fr, est techniquement achevée. Cependant, la communication via l'Internet d'informations de nature commerciale et financière exige une concertation étroite avec la profession bancaire afin que toutes les garanties de fiabilité des informations, de respect des principes de

1. .Source : Rapport Godfrain-Cazenave sur le codéveloppement, janvier 2007.

la concurrence et de protection des consommateurs soient prises. À cette fin, le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi a mis en place un groupe de travail avec la profession bancaire, la Banque de France et l'AFD afin de convenir des modalités de fonctionnement de ce site. Celui-ci devrait concerner 12 pays en 2008, dont le Bénin et le Congo, et sera très prochainement inauguré.

6.5 – Contribuent également à cet effort de sécurisation et de réduction des coûts des transferts, l'initiative du groupe La Poste ainsi que celle de l'Union postale universelle qui ont créé un nouveau mandat "express international", garantissant un transfert d'argent en 2 jours, pour un prix souvent inférieur de moitié aux services jusqu'ici les plus utilisés, faute de choix.

6.6 – En outre, la mise en place d'un compte-épargne codéveloppement, prévue par l'article 1^{er} de la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, est désormais rendue possible grâce au décret n° 2007-218 du 19 février 2007. Dans ce cadre, des mesures de défiscalisation sont applicables, selon certaines modalités, pour les sommes transférées en faveur d'investissements productifs dans les pays d'origine (54 pays). Ce dispositif représente une charge de défiscalisation annuelle de l'ordre de 15 M€.

Une première convention a été signée le 13 septembre 2007 avec le groupe Caisse d'épargne.

Des négociations sont en cours entre le Trésor et les autres établissements bancaires concernés, pour rendre les comptes opérationnels avant la fin de l'année.

Parallèlement, la politique française de codéveloppement vise à faciliter l'accès au crédit pour les micro-sociétés ou PME, notamment à travers les actions de l'AFD en mettant en place des dispositifs adaptés aux micro et mésoactivités. Des réflexions sont en cours sur la manière d'atteindre dans les meilleures conditions ces objectifs.

7 – PARTENARIAT EUROPÉEN ET CODÉVELOPPEMENT

7.1 – La France s'est employée ces derniers mois à œuvrer pour la mise en réseau au niveau européen des associations, des opérateurs d'appui et de manière générale de tous les acteurs du codéveloppement. C'est dans cet esprit qu'a été créé, au niveau gouvernemental, un réseau informel d'échange sur les migrations et le développement auquel participent bon nombre de pays européens. Ce réseau permet de mieux coordonner les approches et les pratiques dans un dialogue constructif, visant à permettre à la Commission européenne de financer des projets efficaces en matière de codéveloppement.

Globalement, au terme d'une phase expérimentale, et de résultats certes modestes et limités, mais porteurs de perspectives, il s'agit maintenant d'intensifier et multiplier les projets de codéveloppement, par des partenariats avec d'autres États membres de l'espace européen et d'autres bailleurs de fonds, et tout particulièrement la Communauté européenne, qui manifeste un intérêt croissant dans ce domaine. De nombreux contacts ont été établis en ce sens avec la Commission, ainsi qu'avec les partenaires européens bilatéraux.

Ces échanges ne sauraient uniquement se situer au niveau européen mais doivent s'insérer dans une réflexion régionale. À cet égard, les démarches engagées pour un renforcement de la coopération européenne avec l'Union africaine et la CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest) sont prometteuses.

7.2 – L'initiative de la Commission européenne – dans laquelle la France a été largement impliquée dès le début – de créer, à titre expérimental, un centre d'information et de gestion des migrations à Bamako va dans ce sens.

Il s'agit d'aborder la migration de manière positive, de dédramatiser et de sortir de la clandestinité le phénomène migratoire.

L'idée d'une agence des migrations a été évoquée par le commissaire Louis Michel à l'occasion de la conférence ministérielle de Tripoli les 22-23 novembre 2006 sur les migrations et développement. Cette initiative a été reprise par la Commission européenne dans sa communication de novembre 2006 consacrée à la mise en œuvre de l'approche globale des migrations, ainsi que par le Conseil européen de décembre 2006 qui a souhaité améliorer l'organisation des différentes formes de circulation légale entre l'UE et les pays tiers. Elle a reçu le soutien de la France et de l'Espagne.

Aussi la Commission a-t-elle décidé la mise en place rapide, sur financement (FED) (reliquat 9^e et 10^e FED soit 17 M€), d'un projet pilote au Mali.

Ce projet a été lancé à l'occasion de la visite conjointe à Bamako, le 8 février 2007, du commissaire Michel, de la ministre déléguée à la Coopération et de son homologue espagnol.

Le centre d'information et de gestion des migrations au Mali (CIGEM) constituera une expérience pilote qui pourrait trouver un écho au sein d'autres États membres de la CEDEAO. Il a pour objectifs :

- L'amélioration de la connaissance des phénomènes migratoires (intra-régionaux et internationaux) ;
- L'accueil, l'information, l'orientation et l'accompagnement des migrants potentiels et des migrants de retour ;
- L'information sur les conditions juridiques de la migration et la sensibilisation de la population pour la prévention de la migration clandestine ;
- La valorisation du capital humain, financier et technique des Maliens de l'étranger.

De par notre implication en amont dans la définition du concept de ce centre, il conviendra de veiller à ce que les programmes français de recherche et de codéveloppement notamment bénéficient d'une bonne articulation avec cette structure. La Commission européenne se propose d'ailleurs de contribuer financièrement à un élargissement des activités de codéveloppement à des migrants maliens établis dans d'autres pays membres de l'Union européenne que la France.

L'IRD (Institut de recherche pour le développement), enfin, pourra utilement participer à l'objectif d'amélioration des connaissances du phénomène migratoire.

À ce stade, le projet appelle cependant les observations suivantes :

- Malgré le caractère pilote et innovant du centre, parmi les États membres de l'Union européenne seules la France et l'Espagne semblent réellement impliquées dans le projet ;
- L'implication technique malienne devrait être importante ;
- Il y a lieu d'éviter que ce centre soit perçu comme une incitation à la migration ;
- Le succès du centre dépendra en grande partie des informations que les États membres de l'Union européenne et de la CEDEAO seront à même de lui communiquer (services consulaires, conditions juridiques de la migration, possibilités de formation en Europe, perspectives d'emploi par secteur d'activité, etc.).

8 – LE FORUM NATIONAL DES ACTEURS DU CODÉVELOPPEMENT

Ce Forum, qui s'est tenu à Paris les 18 et 19 décembre 2006, a permis une confrontation enrichissante d'analyses, d'expériences et de pratiques, tout en faisant connaître et en valorisant la démarche singulière engagée par la France en matière de codéveloppement.

Cette rencontre a, en effet, mis en lumière des possibilités de complémentarités entre acteurs et a dégagé des pistes tendant à renforcer les synergies entre les pouvoirs publics, les diasporas agissantes, la société civile, les acteurs économiques et financiers et les collectivités locales.

Elle a, sans aucun doute, mis en évidence le lien entre l'offre de codéveloppement et la demande de développement local (celle des États qui décentralisent et des élus qui travaillent à l'attractivité de leur territoire, celle des populations et celle des migrants qui veulent garder un lien avec leur région d'origine). Les débats ont souligné le rôle du codéveloppement qui, en facilitant les transferts financiers, l'investissement domestique et productif ainsi que la mobilité des compétences, participe au développement et à la démocratie locale dans un monde ouvert et fondé sur l'échange.

Dans cet esprit, de nombreux contacts ont été établis, en 2006 et 2007, avec les collectivités locales et les représentants des secteurs économiques, de manière à les faire adhérer à la démarche du codéveloppement.

9 – LES ACCORDS DE GESTION CONCERTÉE DES FLUX MIGRATOIRES ET DE CODÉVELOPPEMENT

L'objectif du gouvernement est désormais d'inscrire les actions de codéveloppement dans une stratégie plus globale en signant avec les principaux pays d'origine de l'immigration des accords de gestion concertée des flux migratoires et de codéveloppement.

L'accord signé le 23 septembre 2006 entre la France et le Sénégal comporte de nombreuses stipulations en matière de codéveloppement et constitue à cet égard une référence.

Un accord d'inspiration identique a été signé le 5 juillet 2007 avec le Gabon.

Des négociations en vue de la signature de ce type d'accords ont débuté en septembre 2007 avec le Bénin et la République du Congo.

QUATRIÈME 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, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales (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 et européennes (DFAE)

Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)

Ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité (DPM, DARES)

Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM)

Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSÉ)

Ministère de la Justice (DACG)

Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)

Ministère de l'Outre-mer (DAPAF)

Ambassadeur au codéveloppement

Publication au JORF du 6 octobre 2007
Décret n° 2007-1432 du 5 octobre 2007
modifiant le décret n° 2005-544 du 26 mai 2005
instituant un comité interministériel de contrôle de l'immigration

NOR : PRMX0766772D

Le président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre et du ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement,

Vu la Constitution, notamment son article 37 ;

Vu le décret n° 2005-544 du 26 mai 2005 instituant un comité interministériel de contrôle de l'immigration ;

Le Conseil des ministres entendu,

Décète :

Article 1

Le décret du 26 mai 2005 susvisé est ainsi modifié :

1° Au deuxième alinéa de l'article 1er, au premier alinéa de l'article 2 et au deuxième alinéa de l'article 4, les mots : « ministre de l'Intérieur » sont remplacés par les mots : « ministre chargé de l'Immigration » ;

2° Au troisième alinéa de l'article 1er, après les mots : « il comprend » sont ajoutés les mots : « le ministre chargé de l'Immigration, ».

Article 2

Le Premier ministre et le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement 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 5 octobre 2007.

Nicolas Sarkozy

Par le président de la République :

Le Premier ministre,
François Fillon

Le ministre de l'Immigration, de l'Intégration,
de l'Identité nationale et du codéveloppement,
Brice Hortefeux

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 1^{er}.

Il veille à la cohérence de la mise en œuvre 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 œuvre 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'organisme public 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, la 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

JO 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'État, 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'État ;

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,

Décète :

Article 1

M. Patrick Stefanini, conseiller d'État, est nommé secrétaire général du comité interministériel de contrôle de l'immigration.

Article 2

Le Premier ministre et le ministre d'État, 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'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire,
Nicolas Sarkozy

SECRETARIAT GÉNÉRAL DU COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE CONTRÔLE DE L'IMMIGRATION

Secrétaire général

Patrick Stefanini01 77 72 61 65
Conseiller d'État

Conseillers

Conseillers aux affaires intérieures

• immigration régulière

François Darcy01 77 72 62 32
Administrateur civil h. c.

• immigration irrégulière

Eric Darras01 77 72 62 34
Colonel de gendarmerie

• visas biométriques, coopération policière internationale

Philippe Thévenard01 77 72 62 48
Commissaire divisionnaire

Conseiller diplomatique

Serge Lavroff01 77 72 62 36
Conseiller des A. E. h. c.

Conseiller au codéveloppement

André Bailleul01 77 72 62 66
Conseiller des A. E.

Conseiller pour l'organisation de la conférence ministérielle de suivi de la conférence euro-africaine sur les migrations et le développement

Patrick Cohen01 77 72 62 67
Conseiller des A. E.

Conseiller à la gestion de la politique de l'immigration

Patrick Midy01 77 72 62 39
Administrateur h. c. de l'Insee

Conseiller pour la gestion budgétaire et comptable

Hubert Blaison01 77 72 61 38
Administrateur civil h. c.

Conseiller budgétaire

Yves Bentolila01 77 72 61 95
Administrateur civil

Conseiller à l'emploi et aux affaires sociales

Saïd Issack01 77 72 62 38
Administrateur civil

Chef de projet pour la création de l'administration centrale du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement

Géraud du Jonchay01 77 72 62 28

Chef de cabinet

Budget, relations institutionnelles, gestion administrative, affaires courantes

Charlotte Orgebin01 77 72 62 40
.....06 23 09 71 14

**Adresse postale : Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement
101 rue de Grenelle - 75323 Paris cedex 07 - Télécopie : 01 77 72 61 20
Mail : sg.cici@iminidco.gouv.fr - Adresses mail personnelles : prenom.nom@iminidco.gouv.fr**



OBSERVATIONS





MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES



Fontenay-sous-Bois, le 8 novembre 2007

Préfet, Directeur général

DIR n°3028/2007

☎ : 01.58.68.13.91

Fax : 01.58.68.13.21

Monsieur le Secrétaire général,

En réponse à votre lettre du 2 novembre dernier, reçue le 7 novembre à l'OFPRA, je vous prie de trouver ci-dessous les observations de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides relatives au quatrième rapport au Parlement sur les orientations de la politique de l'immigration.

En 2006, pour la troisième année consécutive, la demande d'asile est en baisse, rejoignant ainsi son niveau de la fin des années 90. Dans ce contexte l'OFPRA a pu mener deux opérations majeures : la résorption de plus de 3 000 dossiers, soit le tiers de ses dossiers en instance, et le règlement des demandes dont l'ancienneté demeurerait supérieure à un an. Le traitement de la demande se rapproche désormais du flux, le nombre de dossiers en cours représentant 2,5 mois d'activité. L'activité de l'OFPRA en 2007 va se trouver confrontée aux réalités et objectifs suivants :

1) Un ralentissement de la baisse de la demande d'asile

Les tendances de l'évolution des flux observées à la fin du second semestre 2006 vont se trouver conforter durant l'année 2007. Ainsi, si globalement la demande d'asile est toujours en baisse, celle-ci se ralentit nettement. En effet, les premières demandes, après avoir fortement baissé entre 2004 et 2006, semblent se stabiliser au fil des mois de l'année 2007 autour d'une moyenne de 2 000 dossiers déposés mensuellement. En revanche, les demandes de réexamen, qui ont vu leur nombre augmenter sensiblement dès 2004, sont en nette diminution en 2007 (-30%). Cette dernière tendance s'explique par l'épuisement des effets « nouvelle loi » observés en 2004 mais aussi par la diminution du nombre de décisions négatives rendues par l'OFPRA et la CRR à l'issue de la résorption des dossiers en instance.

Cet infléchissement de la courbe des premières demandes se traduit par une augmentation des flux parmi les principaux pays de provenance des demandeurs d'asile en France : Bangladesh (+42%), Chine (+29%), Serbie (+20%), Russie (+12%), et dans une moindre mesure l'Arménie et le Congo.

Ces observations doivent également être complétées à la lumière de l'évolution de la demande d'asile à la frontière. L'année 2006 a vu cette demande croître de 12% avec une nette accélération au cours du second semestre. Cette courbe ascendante se confirme en 2007, la demande d'asile à la frontière augmentant dans une fourchette de 35 à 40% par rapport à l'année précédente. Cette augmentation concerne des demandeurs en provenance de zones de conflit : Irak, Tchétchénie, Somalie, Soudan.

2) Une activité orientée vers la qualité et en voie de diversification

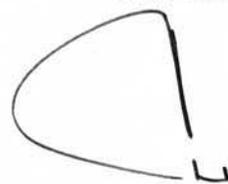
Face à ces évolutions, l'activité de l'OFPRA ne peut être rigoureusement proportionnelle à la demande qu'il doit traiter.

En premier lieu, les activités d'appui à l'instruction sont appelés à se développer pour parfaire la qualité des décisions prises mais également pour répondre au mouvement d'harmonisation européenne de la politique de l'asile. Les efforts sur la qualité de l'instruction se traduisent par un taux d'audition des demandeurs d'asile en 2007 (73%) jamais atteint par le passé et qui répond à une convocation quasi systématique des premières demandes. Les travaux européens sur l'asile conduisent à mettre en place un portail commun sur l'accès à l'information sur les pays d'origine, doublé d'un projet de partage de recueil d'informations entre les États membres sur certain pays d'origine des demandeurs d'asile ; ainsi la France pourrait être amenée à prendre en charge l'information sur la République démocratique du Congo. Parallèlement, la préparation de directives sur les procédures et la qualification des demandes d'asile nécessitent un renforcement des activités juridiques de l'Office.

Par ailleurs, la mission de protection, second volet de l'activité de l'OFPRA, continue à croître parallèlement à l'augmentation du nombre de personnes placées sous la protection de l'OFPRA. Au 31 décembre 2006, l'Office comptabilisait environ 124 000 réfugiés. En 2007, les décisions positives de l'OFPRA et de la CRR sont en hausse et laissent présager un accroissement du nombre de personnes placées sous protection, nonobstant la baisse continue de la demande d'asile.

En souhaitant avoir répondu à vos instructions, je vous prie de croire, Monsieur le Secrétaire général, à l'expression de ma très vive considération

et de nos sentiments



Jean-François CORDET

Monsieur Patrick STEFANINI
Secrétaire général du CICI
Comité Interministériel de Contrôle de l'Immigration
Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement
101 rue de Grenelle
75007 PARIS

PREMIER MINISTRE

HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION

LA PRÉSIDENTE

Paris, le 4 décembre 2007

Monsieur le Secrétaire général, *Cher Patrick*

En application du dernier alinéa de l'article L111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, vous avez bien voulu me communiquer le quatrième rapport au Parlement relatif aux orientations de la politique d'immigration, et je vous en remercie.

Ce rapport tient compte de nos observations de l'année dernière, en retraçant, cette année, très complètement les grandes lignes de la politique d'intégration, telle qu'elle a été profondément rénovée en France depuis cinq ans et nous nous en réjouissons.

Il appelle néanmoins les quelques observations suivantes. Le Haut Conseil souhaiterait que soient rassemblés d'une part, des informations plus précises sur le respect du contrat d'accueil et d'intégration dans ses différents modules (formations civique, « Vivre en France » et linguistique) et d'autre part des éléments sur le suivi social spécialisé des primo-arrivants. Nous regrettons également que ne soit pas mieux signalée la participation réglementaire du HCI à la préparation du CII, et que nous ne soyons pas régulièrement associés à la préparation des Assises nationales à l'intégration, désormais annuelles.

Par ailleurs, sur le fond, nous aurions souhaité, que 1) la politique d'intégration occupe une place égale à celle consacrée dans le rapport à la politique d'immigration. Elle le mérite et devrait être signalée dans le titre du rapport. Un processus continu doit s'inscrire de l'accueil à l'intégration jusqu'à l'acquisition de la nationalité française en passant par les diverses politiques d'égalité de traitement et de lutte contre les discriminations, d'égalité des chances, principalement à l'école, dans l'accès à l'emploi ou encore le logement, et de respect des principes fondamentaux de notre Constitution. 2) Il manque à notre sens un paragraphe distinct sur la formation à la citoyenneté et la prise en compte de la diversité culturelle.

3) J'observe enfin que la présentation de ce continuum qu'est l'intégration dans notre pays, de l'accueil à l'acquisition de la nationalité, sera rendue possible par les modifications apportées par l'article 34 de la loi du 20 novembre 2007 sur ce rapport du Gouvernement au Parlement.

En vous remerciant encore de nous avoir transmis ce rapport, je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le Secrétaire Général, l'expression de toute ma considération.

*Bien cordialement à vous pour ce grand travail, ce bon ouvrage
à nos côtés*

Blandine K.
Blandine Kriegel

Monsieur Patrick STEFANINI
Secrétaire Général
Comité interministériel de Contrôle de l'immigration
101 rue de Grenelle
75007 Paris





Paris, le lundi 12 novembre 2007

Le Préfet,
Directeur Général

Tél : 01 53 69 51 42
Fax : 01 53 69 51 90
jean.godfroid@anaem.fr

AH- 572

Monsieur Patrick STEFANINI
Secrétaire Général du CICI
101 rue de Grenelle
75007 PARIS

Monsieur le Secrétaire Général,

Vous avez souhaité porter à ma connaissance le IVème rapport au Parlement établi en application de l'article L. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile rapport cité en objet.

Je vous informe que ce rapport n'appelle pas d'observations particulières de la part de l'ANAEM.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Secrétaire Général, l'expression de ma considération distinguée.

Jean GODFROID



Observations de la Commission nationale de contrôle des centres de rétention administrative et des zones d'attente.

Les observations de la Commission portent exclusivement sur le chapitre VI du 4^e rapport et concernent, dans le cadre de la lutte contre l'immigration irrégulière, le traitement matériel et juridique des étrangers se trouvant dans une telle situation.

I Sur les zones d'attente (ZA)

Eu égard à la stabilisation, voire à la légère diminution du nombre de personnes étrangères placées en zones d'attente (cf page 130 tableau VI-1) la capacité de celles-ci (représentée pour l'essentiel par la ZA de Roissy, dite ZAPI III, s'avère suffisante et ne nécessite pas d'accroissement. Les installations des ZA des aéroports régionaux sont très généralement inadéquates même si leur utilisation est assez restreinte.

Le placement en ZA des mineurs isolés reste un problème très préoccupant et ne satisfait pas aux engagements contractés par notre pays en ratifiant la convention internationale des droits de l'enfant comme vient de le rappeler avec vigueur le 5 octobre 2007 le comité des Droits de l'Enfant de l'UNICEF lors de sa 46^e session.

Les modalités d'hébergement de familles avec enfants méritent également d'être réaménagées dans le même esprit.

Enfin de gros progrès doivent être accomplis pour rendre efficace la mission des "administrateurs ad hoc" dont la création remonte à 2002.

La commission se félicite de l'instauration, dans les toutes dernières réformes législatives, du recours suspensif à l'exécution d'une mesure d'éloignement (article L 213-9 du CESEDA) mais estime que ce délai de suspension est trop restreint pour satisfaire pleinement aux principes dégagés par la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

II Sur les locaux et les centres de rétention (LRA et CRA)

Les LRA, dont la plupart ne sont que périodiques, constituent des lieux de séjour éphémères, s'apparentant le plus souvent à des locaux de garde, au confort très sommaire et au régime spartiate. La configuration de ces locaux, la surveillance permanente et policière dont ils font l'objet, l'absence d'intervention d'organismes extérieurs d'assistance, autorisent d'affirmer que la plupart d'entre eux ne permettent pas aux personnes retenues d'exercer pleinement l'intégralité des droits qui leur sont reconnus notamment en matière de contacts familiaux et extérieurs et de bonne information en matière juridique.

L'augmentation régulière de la capacité globale des CRA, avec la mise en service de nouveaux centres et la remise aux normes des centres plus anciens, a permis de fermer certains centres vétustes dont la précarité des modalités d'accueil suscitait une réprobation générale et permet d'héberger, dans des conditions matérielles admissibles, le nombre sans cesse accru des personnes retenues.

Dans l'hypothèse d'une augmentation régulière prévisible du nombre d'étrangers en situation irrégulière susceptibles de faire l'objet de mesures d'éloignement, la poursuite du

plan triennal de construction de nouveaux CRA doit être maintenue, tant en métropole qu'outremer.

La commission reste préoccupée par le taux d'occupation élevé (environ 80%) des CRA actuellement en service, par l'augmentation de la durée moyenne des séjours et par les difficultés à ramener à bonne exécution les mesures d'éloignement prononcées par l'autorité administrative. Un nombre élevé de placements en CRA se solde en définitive par une remise en liberté pure et simple.

S'agissant des centres les plus récents, leur dimension et leur capacité unitaire (de 120 à 140 places) ne sont pas sans susciter des interrogations, au vu des constats opérés lors des visites des contrôles. Certes la qualité des prestations dites hôtelières est exempte de critiques majeures et assure un respect satisfaisant de la dignité des personnes. La difficulté provient de ce que les CRA hébergent un nombre important d'étrangers susceptibles d'être reconduits dans leur pays d'origine, alors qu'ils sont soucieux d'échapper à une telle mesure, voire d'y faire échec en multipliant contestations, protestations, recours et critiques à l'égard du régime dont ils sont l'objet. Le regroupement dans un même établissement de personnes animées d'un tel état d'esprit, joint à un régime de sécurité de type carcéral, caractérisé par une vidéosurveillance permanente, un verrouillage des portes automatisé, des commandes à distance et des contacts réduits avec le personnel de surveillance et le monde extérieur, aboutit souvent à créer dans les unités de vie un climat de tension, d'hostilité, voire d'agressivité

Cette atmosphère pesante est moins perceptible dans des centres de taille plus restreinte où les contacts entre personnes retenues et personnel de surveillance sont plus fréquents, plus détendus et plus naturels. Il paraît souhaitable que les programmes immobiliers fassent aussi place à ce deuxième type d'établissement, tout comme devrait être fait place, dans la vie rétentionnaire, à un développement d'activités individuelles ou collectives de détente ou sportives susceptibles d'éviter la passivité et l'oisiveté qui caractérisent actuellement a vie des personnes retenues.

La création d' "espaces famille" dans les CRA les plus importants constitue à l'heure actuelle la moins mauvaise des solutions au problème du placement en rétention d'étrangers en situations irrégulières ayant en charge des enfants mineurs. La mesure envisagée page 157 (CRA Ile de France dédié uniquement aux femmes et aux familles) devrait être mise en œuvre le plus rapidement possible. Elle permettrait aussi la fermeture du CRA femmes du Dépôt de Paris dont les conditions d'hébergement ne sont pas satisfaisantes.

Enfin la fréquente incompréhension de la langue française par des étrangers faisant l'objet de mesures administratives nécessite qu'ils puissent avoir un meilleur accès à l'interprétariat sans que celui-ci reste à leur charge financière.

III

La présentation des personnes maintenues ou retenues devant les juridictions civiles ou administratives constitue une très lourde charge pour les services de police chargés d'assurer les transferts et les accompagnements. La modification de l'arrêté du 22 avril 1997 sur le régime des escortes annoncée page 157 allègera sensiblement cette charge.

Le rapport n'évoque pas une autre expérimentation, mise en œuvre à Coquelles, à Toulouse et plus récemment à Marseille consistant à aménager, à proximité des CRA, des

salles d'audience décentralisées où siègent les juges des libertés (JLD) statuant sur les prolongations des mesures de placement. L'ouverture d'une autre salle d'audience à proximité de la ZAPI de Roissy pourrait également être envisagée à délai raisonnable. L'extension de telles pratiques n'est envisageable que si les salles d'audience prévues à cet effet sont extérieures aux CRA ou ZA, totalement indépendantes de ceux-ci, librement accessibles à tous (familles et public) et à condition encore qu'elles fassent partie intégrante du tribunal dont elles constituent une annexe et disposent d'équipements matériels adéquats pour les magistrats, le personnel de greffe et les membres du Barreau qui seront amenés à y exercer habituellement leur fonction ou leur activité.

La possibilité d'audiences par visioconférences peut constituer un autre axe d'expérimentation.

La commission tient à souligner l'apport très bénéfique pour les personnes maintenues ou retenues que constitue la présence dans les CRA et les ZA des bénévoles associatifs qui leur apportent leur aide morale matérielle et juridique. L'activité de ce bénévoles, qu'ils appartiennent à la Croix Rouge, à la Cimade, à l'Anafé ou à toutes autres associations qu'il serait trop long d'énumérer, mérite d'être facilitée et amplifiée. Ils ont droit à la considération des autorités administratives.

Ces observations constituent probablement les dernières que la CRAZA aura l'occasion de présenter pour être jointe au rapport annuel destiné au Parlement. Ses compétences seront dévolues au futur contrôleur général des lieux privatifs de liberté. A titre d'ultime message la commission formule le souhait que les étrangers en situation irrégulière soient, au cours de leur placement en rétention ou en maintien en zone d'attente, traités avec une plus grande "humanité".

Bernard CHEMIN
Président

