

RAPPORT AU PARLEMENT

LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTÉGRATION

SEPTIÈME 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

© Direction de l'Information légale et administrative - Paris, 2011

«En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétée par la loi du 3 janvier 1985, 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 : 978-2-11-008314-2

DF : 5HC23530

www.ladocumentationfrancaise.fr

SOMMAIRE

Préface	9
Synthèse	11
CHAPITRE I La maîtrise des flux migratoires	17
I-1 La politique de délivrance des visas	19
Présentation générale.....	20
Une compétence partagée entre deux ministères	
Les lignes directrices de la politique des visas	
1 – L'évolution de la demande et de la délivrance de visas depuis 2005	21
1.1 – Les visas de court séjour Schengen	
1.2 – Les visas de long séjour	
1.2.1 – Visas délivrés aux étudiants	
1.2.2 – Visas délivrés aux conjoints de Français	
1.2.3 – Visas délivrés au titre du regroupement familial	
1.2.4 – Visas délivrés pour l'établissement professionnel	
1.3 – Les visas pour les départements, les collectivités et les territoires d'outre-mer	
1.4 – Les visas délivrés sur passeport diplomatique ou de service	
2 – Les moyens et méthodes	29
2.1 – La biométrie	
2.2 – L'évolution de l'organisation des services des visas	
2.3 – L'externalisation de certaines tâches préparatoires à l'instruction des demandes	
2.4 – Les moyens mobilisés pour la délivrance des visas	
3 – L'évolution du contexte	32
4 – La coopération européenne dans le domaine des visas	33
4.1 – L'adoption de règles communes pour la délivrance des visas de court séjour	
4.2 – Les accords de «représentation Schengen»	
4.3 – La coopération consulaire dans les pays tiers	
5 – Les recours et contentieux	34
5.1 – Les recours devant la commission de recours contre les refus de visa (CRRV)	
5.2 – Les contentieux devant la juridiction administrative	
La généralisation des référés	
Un coût croissant pour l'État	
Prédominance des recours pour motif familial notamment en provenance du Maghreb	
I-2 L'admission au séjour	39
Avertissement méthodologique.....	40
1 – La délivrance de titres selon les principaux motifs.....	41
1.1 – L'évolution globale	
1.2 – Cette évolution globale masque des phénomènes contrastés	
1.3 – Les principales nationalités bénéficiaires selon les motifs	
1.4 – Les stocks de titres et autorisations de séjour	
2 – La délivrance des titres de séjour selon les motifs juridiques	49
2.1 – Commentaires généraux	
2.1.1 – Les ressortissants étrangers relevant du droit communautaire	
2.1.2 – Les ressortissants étrangers relevant des accords bilatéraux de circulation liant la France aux pays du Maghreb et aux pays d'Afrique francophone subsaharienne	
2.1.3 – Autres ressortissants étrangers	

2.2 – Statistiques	
2.2.1 – Présentation générale	
2.2.2 – Évolution selon le motif de la délivrance	
3 – L’immigration professionnelle	59
3.1 – L’immigration professionnelle en provenance des pays tiers a fortement progressé au cours des dernières années	
3.2 – Les flux en provenance des nouveaux États membres (NEM)	
4 – L’immigration familiale	60
4.1 – Les flux relatifs à l’immigration familiale	
4.2 – Les familles de Français	
4.3 – Le regroupement familial	
4.4 – Les liens personnels et familiaux	
4.5 – L’immigration familiale et la lutte contre la fraude au mariage, à la nationalité et à l’état civil	
4.5.1 – L’acquisition de la nationalité française par mariage	
4.5.2 – La lutte contre la fraude au mariage	
I-3 L’immigration irrégulière	65
Avertissement	66
Présentation générale	66
1 – L’entrée irrégulière sur le territoire	66
1.1 – La pression migratoire aux frontières	
1.1.1 – Les maintiens en zone d’attente	
1.1.2 – Les refoulements à la frontière : refus d’admission sur le territoire et réadmissions simplifiées	
1.1.3 – Les demandes d’admission au titre de l’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	
2 – Le séjour irrégulier sur le territoire	71
2.1 – Estimation du nombre de séjours irréguliers	
2.1.1 – Par rapport à l’activité des services	
2.1.2 – Par rapport au constat de situation du ressortissant étranger	
2.1.3 – Nombre de bénéficiaires de l’aide médicale d’État	
2.2 – L’éloignement des étrangers en situation irrégulière	
2.2.1 – L’exécution des mesures d’éloignement	
2.2.2 – Un dispositif nouveau : les pôles interservices éloignement (PIE)	
2.2.3 – Les obstacles à la mise en œuvre de l’éloignement	
2.2.4 – La rétention administrative	
2.2.5 – Les incitations financières : aides au retour volontaire et aides au retour humanitaire	
3 – La lutte contre le travail illégal intéressant les étrangers	81
3.1 – L’évolution du dispositif de lutte contre le travail illégal en 2009	
3.2 – Les résultats obtenus en 2009 par les services de police et de gendarmerie en métropole	
3.2.1 – Bilan global	
3.2.2 – Bilan en matière d’emploi d’étrangers sans titre	
3.3 – La poursuite des opérations conjointes de lutte contre le travail illégal intéressant les ressortissants étrangers	
3.4 – Les sanctions administratives infligées aux employeurs d’étrangers sans titre de travail	
3.4.1 – La contribution spéciale due à l’Office français de l’immigration et de l’intégration (OFII)	
3.4.2 – La contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement dans le pays d’origine	
3.5 – La vérification de la situation administrative des étrangers candidats à l’embauche par les employeurs auprès des préfetures	
4 – La lutte contre les fraudes à l’identité et la fraude documentaire	87
4.1 – L’évolution du cadre institutionnel	
4.2 – Les résultats obtenus	
4.3 – Les actions menées par les différents acteurs de la lutte contre la fraude documentaire	
4.3.1 – Les groupes départementaux de référents « lutte contre la fraude à l’identité »	
4.3.2 – La formation et l’équipement	
4.3.3 – La coopération européenne et internationale dans le domaine de la lutte contre la fraude	

CHAPITRE II	L'asile	93
Présentation générale		95
1 – L'activité de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)		95
1.1 – L'évolution de la demande d'asile		
1.2 – La mise en œuvre de certaines procédures		
1.3 – Le traitement de la demande d'asile et admission au statut de réfugié		
1.4 – Les perspectives de l'année 2010		
2 – La mise en œuvre du règlement de Dublin par la France		107
3 – L'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés		109
3.1 – Le renforcement des capacités d'accueil		
3.2 – L'amélioration du pilotage du dispositif d'accueil		
3.3 – La régionalisation de l'admission au séjour des demandeurs d'asile		
3.4 – Le renforcement de mesures spécifiques pour favoriser l'intégration des réfugiés		
4 – La réforme de la Cour nationale du droit d'asile		119
5 – La suspension par la Cour européenne des droits de l'homme de mesures d'éloignement prises à l'encontre de demandeurs d'asile déboutés		120
6 – Les programmes de réinstallation		120
6.1 – Le programme de réinstallation de réfugiés prévu par l'accord-cadre du 4 février 2008 avec le HCR		
6.2 – Le programme d'accueil en France de ressortissants irakiens menacés		
6.3 – L'opération de transfert intracommunautaire de personnes placées sous la protection de Malte		
CHAPITRE III	L'intégration et l'acquisition de la nationalité française	125
1 – Le cadre de la politique d'intégration		127
1.1 – Le pilotage de la politique d'intégration		
1.1.1 – La création d'une direction dédiée à l'intégration au sein du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire		
1.1.2 – Le budget de l'intégration		
1.2 – Les opérateurs dans le champ de l'intégration		
1.2.1 – Le rôle de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)		
1.2.2 – La Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI)		
1.3 – La place de l'Europe		
2 – L'accueil des migrants primo-arrivants : le contrat d'accueil et d'intégration		131
2.1 – Un objectif majeur : l'intégration républicaine dans la société française		
2.2 – Le bilan du contrat d'accueil et d'intégration		
2.2 – Les évolutions introduites par la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile en faveur des migrants familiaux		
1) La préparation du parcours d'intégration dans le pays de résidence		
2) Un CAI pour la famille		
3 – Les politiques territoriales déconcentrées		139
3.1 – Un outil : le programme régional d'intégration des populations immigrées (PRIPI)		
3.2 – La relance des travaux en 2010		
3.3 – Un support financier renforcé		
4 – Les principaux programmes nationaux en faveur de l'intégration		141
4.1 – L'insertion professionnelle		
4.1.1 – L'action en faveur de l'accès à l'emploi des signataires du contrat d'accueil et d'intégration		
4.1.2 – L'appui à la création d'activité par les immigrés		
4.1.3 – Les actions spécifiques en faveur des jeunes migrants ou issus de l'immigration		
4.1.4 – Les actions en faveur d'une plus grande diversité dans le recrutement des entreprises		
4.2 – L'éducation		
4.3 – La situation des femmes immigrées		
4.4 – La reconnaissance des parcours d'intégration réussis		
4.5 – L'accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants (FTM)		
4.6 – L'évaluation de la politique d'intégration		

5 – L’acquisition de la nationalité française	152
5.1 – L’acquisition de la nationalité française : bilans	
5.1.1 – Nombre de personnes ayant acquis la nationalité française	
5.1.2 – Les quinze premières nationalités en 2009	
5.1.3 – Répartition par sexe sur les trois dernières années	
5.1.4 – Répartition par âge sur les trois dernières années	
5.1.5 – Répartition entre originaires de l’Union européenne et des pays tiers en 2009, y compris par effets collectifs	
5.1.6 – Les déclarations gérées par le ministère de la justice	
5.2 – Nombre de décrets	
5.3 – Les évolutions prévues dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP)	
5.3.1 – La première priorité a été en 2009 un effort important pour résorber les stocks de dossiers de demande de naturalisation en attente d’instruction.	
5.3.2 – Afin de mettre en œuvre cette réforme, il a été décidé de procéder à une expérimentation dans vingt et une préfectures à compter du 1 ^{er} janvier 2010	
5.3.3 – Le bilan de l’expérimentation et la généralisation	
5.4 – Le transfert des déclarations par mariage aux préfectures	
 CHAPITRE IV Le développement solidaire	 161
Présentation générale	163
1 – Le programme «Développement solidaire et migrations» : un lien affirmé entre la gestion des flux migratoires et le développement	164
1.1 – Présentation du programme 301 «Développement solidaire et migrations»	
1.2 – Exécution du programme 301	
2 – Présentation stratégique du projet annuel de performances	166
2.1 – Réalisation des objectifs et indicateurs de performance	
2.1.1 – Objectif 1 : Promouvoir les actions de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire	
2.1.2 – Objectif 2 : Contribuer au développement des projets individuels ou collectifs portés par les migrants dans leur pays d’origine	
2.2 – Présentation par action des crédits mobilisés pour 2009	
3 – Présentation des actions	170
3.1 – Les objectifs poursuivis en termes migratoires	
3.1.1 – Développer l’emploi dans les pays d’origine	
3.1.2 – Améliorer l’environnement des femmes et des enfants	
3.1.3 – Améliorer l’environnement général par le développement local	
3.1.4 – Protéger sur place les droits des demandeurs d’asile potentiels	
3.2 – Le champ du développement solidaire	
3.2.1 – Pays traditionnels de migration	
3.2.2 – Actions multilatérales	
3.2.3 – Réduction du coût des transferts de fonds des migrants	
 CHAPITRE V L’outre-mer	 189
Présentation générale	191
1 – Les dispositions applicables	193
2 – La situation migratoire	194
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 – L’immigration à la Réunion	
2.3.2 – L’immigration en Nouvelle-Calédonie	
2.3.3 – L’immigration en Polynésie française	
2.3.4 – L’immigration à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis-et-Futuna	

Liste des contributeurs	201
--------------------------------------	-----

Annexes

Décret n° 2005-544 du 26 mai 2005 instituant un comité interministériel de contrôle de l'immigration	203
--	-----

Décret du 11 juin 2009 portant nomination du secrétaire général du comité interministériel de contrôle de l'immigration.....	205
--	-----

Décret n° 2010-1444 du 25 novembre 2010 relatif aux attributions du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration.....	206
---	-----

Secrétariat général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration	210
--	-----

Observations

Haut conseil à l'intégration	213
------------------------------------	-----

Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFRA)	215
--	-----

Office français de l'immigration et de l'intégration	219
--	-----

PRÉFACE

L'année 2009 fut la deuxième année complète d'activité du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire. À la fin de l'année 2010, l'ensemble des administrations de ce ministère a basculé sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration. Cette nouvelle organisation pérennise l'objectif du Gouvernement de poursuivre la construction d'une véritable politique migratoire pour la France.

Entre 2007 et 2009, une véritable administration d'état-major s'est créée, chargée de la politique migratoire, regroupant des administrations, des services et des prérogatives jusque-là éclatés entre le ministère de l'Intérieur, celui des Affaires sociales comme celui des Affaires étrangères. C'est un succès important pour le Gouvernement que d'avoir construit cette nouvelle administration unifiant au sein de l'État la gestion des questions migratoires. Cette administration œuvre tout au long du parcours d'un étranger candidat à l'immigration en France : de 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.

C'est, d'ailleurs, le premier sens de ce septième rapport sur les orientations de la politique d'immigration : illustrer – par un bilan statistique s'efforçant d'être aussi exhaustif que possible – l'activité des administrations chargées de la gestion des flux migratoires vers la France. Cette activité est importante et il est crucial pour la bonne information de la représentation nationale comme pour celle de nos concitoyens qu'il en soit rendu compte, en pleine transparence, par des données chiffrées comparables d'année en année.

Les données statistiques de l'année 2009 confirment l'orientation générale de la politique migratoire de la France : une politique orientée vers une lutte déterminée contre l'immigration clandestine ; une politique humaine, car fidèle à notre tradition d'accueil.

Respecter notre tradition d'accueil, c'est s'assurer qu'elle n'est pas détournée au profit d'intérêts illégaux. Sauf situations particulières, tout étranger en situation irrégulière a vocation à être reconduit dans son pays d'origine.

Les statistiques de l'année 2009 témoignent de l'implication remarquable des services de police et de gendarmerie, des préfectures, dans la lutte contre l'immigration clandestine. En 2009, 29 288 étrangers ont été éloignés de la métropole, l'objectif de 27 000 étant ainsi dépassé. La lutte contre l'immigration clandestine relève aussi d'une organisation interministérielle de la lutte contre le travail illégal. En 2009, 3 204 personnes ont été mises en cause dans le cadre de la lutte contre l'emploi d'étrangers sans titre (contre un objectif initial de 2 700). Pour mieux contrôler les flux migratoires et lutter contre la fraude à l'identité, les travaux d'introduction de la biométrie dans les visas, en cours depuis 2005, se sont poursuivis en 2009 ; 166 postes diplomatiques ont été équipés pour délivrer environ 40 % de la totalité des visas délivrés en 2009.

C'est dans l'application rigoureuse des objectifs de lutte contre l'immigration clandestine que peut vivre la tradition d'accueil et d'intégration de la France.

L'année 2009 enregistre une hausse contrastée des premiers titres de séjour délivrés en France métropolitaine à des étrangers ressortissants de pays tiers de l'Union européenne (+ 5 %). Cette hausse révèle des réalités différentes : une baisse de l'immigration par regroupement familial (- 12 %) et pour motif professionnel (- 6 %), une hausse de l'immigration étudiante (+ 12 %) et des personnes rejoignant pour motif familial un ressortissant français (+ 8 %).

Quant à notre politique d'intégration, 15 101 diplômes initiaux de langue française ont été délivrés dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration, contre 11 000 en 2008 et 2 900 en 2007.

Le nombre total de demandes présentées devant l'Office français de protection des réfugiés et apatrides est de 47 686, contre 42 599 en 2008. En revanche, le nombre de statuts de réfugié accordés en 2009 (10 411) est en baisse par rapport à 2008 (- 9 %). En 2009 a été lancée la réforme de la régionalisation de la demande d'asile, qui favorise une plus grande spécialisation des agents des services des étrangers dans les préfectures. Après une expérimentation, le dispositif a été pérennisé dans six régions et expérimenté dans huit nouvelles régions. Depuis mai 2010, ce dispositif est étendu à l'ensemble des régions de métropole, à l'exception de l'Île-de-France et de l'Alsace.

L'année 2009 a confirmé que les questions de politique migratoire se plaçaient parmi les priorités de notre politique internationale. En 2009, trois accords de gestion concertée des flux migratoires sont entrés en vigueur avec la république du Congo, le Sénégal et la Tunisie. Les actions de développement solidaire, bénéficiant de plus de 24 millions d'euros en 2009, ont, notamment, permis de soutenir plusieurs projets d'aide au retour de migrants souhaitant se lancer dans des activités économiques.

Parvenir à une juste régulation des flux migratoires est l'objectif renouvelé du gouvernement français. Cet objectif légitime est partagé par nos partenaires européens comme le montre l'adoption, à l'unanimité des États membres, du Pacte européen sur l'immigration et l'asile le 16 octobre 2008, comme le montrent encore les vingt-neuf mesures adoptées, à l'initiative de la France, lors du Conseil « Justice et Affaires intérieures » de février 2010 visant à renforcer la protection des frontières extérieures et à lutter contre l'immigration clandestine. Cet objectif est celui d'une mondialisation bénéficiant au migrant, à son pays d'origine et à son pays d'accueil.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'C' followed by 'G' and 'A'.

Claude GUÉANT

Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer,
des Collectivités territoriales et de l'Immigration

SYNTHÈSE

L'ensemble des données statistiques relatives à l'année 2009 montre que cette année s'inscrit dans la ligne des grandes tendances enregistrées au cours des deux années précédentes. Ainsi le rééquilibrage voulu par le Gouvernement français au profit des flux professionnels favorables à l'économie nationale, qui s'était traduit en 2008 par une très forte progression de ces derniers alors que l'on enregistrait une baisse sensible des flux de l'immigration familiale, est confirmé par les données statistiques de 2009. Les flux professionnels se stabilisent en effet à un niveau élevé (quoique en légère baisse par rapport à 2008) et les flux concernant l'immigration familiale à un niveau relativement faible par rapport aux années antérieures, même si l'on constate une très légère progression. Enfin, la stabilité prévaut pour d'autres aspects du contrôle de l'immigration, même si la délivrance des visas a légèrement diminué, parallèlement à la demande.

Enfin, le nombre d'étrangers qui quittent notre territoire en exécution d'une mesure d'éloignement ou en bénéficiant des programmes d'aide au retour s'est stabilisé à un niveau élevé en 2009, ce qui traduit l'implication toujours plus forte des services de police, de gendarmerie et des préfectures ainsi que le succès rencontré par les mesures d'aide au retour.

Le nombre de visas délivrés (chapitre I-1), demeuré stable au cours de ces dernières années, s'inscrit en baisse de presque 11 % en 2009 par rapport à 2008, mais suit une tendance parallèle à la demande de visas (- 10,1 %).

Ainsi, le nombre de visas de court séjour (visas Schengen) délivrés en 2009 a diminué de 12,2 % par rapport à 2008. Au sein de ces visas Schengen, on observe une diminution relative du nombre annuel de visas de circulation délivrés, qui se maintient à un niveau toutefois élevé (321 717 visas de circulation délivrés en 2009 contre 348 794 en 2008), mais ne remet pas en cause la tendance observée ces dernières années. Ainsi, en 2001, ces visas représentaient 9,85 % du total des visas Schengen effectivement délivrés par la France; ils en ont représenté 19 % en 2009. Ces visas autorisent un nombre illimité d'entrées en France et leur durée de validité est comprise entre un et cinq ans, avec pour seule contrainte de ne pas séjourner dans l'espace Schengen plus de quatre-vingt-dix jours par période de six mois. Ils constituent ainsi une mesure de facilitation importante pour le public visé, notamment les hommes d'affaires et les professionnels ayant à se déplacer fréquemment dans le cadre de leur activité économique.

Suite à la décision du Conseil de l'Union européenne du 8 juin 2004 d'introduire les éléments biométriques dans les visas délivrés et à l'adoption de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, le déploiement de la biométrie dans les postes diplomatiques s'est poursuivi en 2009, ce qui porte à 166 le nombre de postes équipés et à 40,3 % le taux de visas biométriques délivrés (soit 742 150).

Il restera à équiper vingt-sept ambassades ou consulats qui traitent environ la moitié des demandes de visa. La poursuite du programme reposera sur l'externalisation du recueil des données biométriques, prévue pour débiter à titre expérimental en 2011 dans nos trois consulats généraux à Alger, Istanbul et Londres. Ces trois postes traitent ensemble environ 300 000 demandes de visa par an, soit quelque 15 % de la demande mondiale.

Concernant les visas de long séjour, on a assisté en 2009 à une très légère progression de leur délivrance par rapport à 2008 : + 1,2 %.

Cette légère progression globale recouvre des disparités quant aux principaux motifs ayant présidé à leur délivrance.

Ainsi, les visas délivrés aux étudiants progressent de 3,3 % après une progression de plus de 12 % en 2008, ce qui traduit la volonté française d'encourager la venue d'étudiants étrangers dans nos établissements d'enseignement supérieur.

Si les visas délivrés aux conjoints de Français progressent de 2,3 % en 2009, ceux délivrés au titre du regroupement familial sont en forte diminution : - 16,8 %.

Après plusieurs années de baisse, le nombre de visas délivrés pour l'exercice d'une activité professionnelle avait fortement augmenté en 2008 ; cette évolution s'inscrit en conformité avec la politique migratoire du Gouvernement. Pour l'année 2009, la diminution, très sensible, s'explique par le contexte de crise économique.

Enfin, il est à noter que l'année 2009 a vu la mise en place des visas de long séjour valant titres de séjour (VLS-TS). Dans le prolongement des dispositions de la loi du 20 novembre 2007, le Gouvernement a voulu en effet simplifier les formalités pour la première année de séjour en France de certaines catégories d'étrangers détenteurs d'un visa de long séjour. Ainsi, le décret n° 2009-477 du 27 avril 2009 dispense les conjoints de Français, les travailleurs salariés, les étudiants ainsi que les visiteurs, de solliciter une carte de séjour préfectorale pendant la première année de leur séjour en France ; le visa de long séjour délivré par l'autorité consulaire se substitue au titre de séjour pendant toute sa durée de validité sous réserve que les intéressés se fassent enregistrer auprès de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (dans les conditions fixées par un arrêté du 19 mai 2009) dans les trois mois suivant leur arrivée en France. À fin septembre 2010, près de 170 000 VLS-TS avaient été délivrés depuis juin 2009 - entrée en vigueur de la mesure -, dont plus de 106 000 à des étudiants, attestant du succès de la mise en place de ce nouveau dispositif.

Les principales lignes directrices fixées par le Gouvernement en matière de visas de long séjour restent inchangées :

- faciliter l'entrée et les séjours en France des hommes d'affaires et de toutes les personnes qui contribuent aux relations bilatérales entre leur pays et le nôtre, notamment en matière économique, politique ou culturelle ;
- favoriser la délivrance de visas aux étudiants étrangers dont le potentiel et la maîtrise du français leur permettront d'acquérir une réelle qualification et de trouver un emploi, en France ou dans leur pays d'origine. Les « espaces Campus France » ouverts dans 89 pays ont pour mission d'accueillir, d'orienter et de sélectionner les candidats à des études en France ;
- favoriser la délivrance de visas aux travailleurs étrangers qualifiés qui répondent aux besoins de notre marché du travail ;
- délivrer les visas pour établissement familial dans des conditions qui donnent aux intéressés les meilleures chances d'intégration en France (tests et formation préalable à la langue française et aux valeurs de la République).

> Le chapitre I-2 (« L'admission au séjour ») recense l'ensemble des titres délivrés en analysant leur répartition et les évolutions constatées.

Globalement, le nombre de premiers titres de séjour délivrés en France métropolitaine à des étrangers ressortissants de pays tiers à l'Union européenne, aux pays de l'Espace économique européen non membres de l'Union européenne et à la Confédération suisse s'est élevé en 2009 à 193 400, soit une progression de 5,2 % par rapport à 2008.

On constate en 2009 une baisse du nombre de titres délivrés pour raison professionnelle. Toutefois, cette inflexion, sans doute largement imputable à la crise économique, ne remet pas en cause la rupture constatée en 2007, année durant laquelle le nombre de ces titres avait été stabilisé après des années de diminution. Avec 20 001 titres délivrés pour ce motif en 2009, dont 14 287 à titre salarié, 2 848 à titre

saisonnier, 364 au titre des compétences et des talents, l'immigration professionnelle représente 10 % du total des titres délivrés pour motif professionnel (contre 6,4 % en 2005).

La baisse amorcée en 2003 du nombre de titres délivrés à des étudiants ou stagiaires (- 2,9 % en 2006 par rapport à 2005, après - 6,1 % en 2005 par rapport à 2004, - 5,8 % en 2004 par rapport à 2003 et - 4,8 % en 2003 par rapport à 2002) s'est inversée depuis 2007 (+ 11,7 % en 2009 par rapport à 2008).

Ces évolutions attestent concrètement de la volonté gouvernementale et des mesures prises et rappelées plus haut afin de rendre la France attractive pour les migrants utiles à son économie et à son rayonnement.

Le nombre de titres délivrés pour motif familial a été en nette baisse de 2006 à 2008 (- 10,4 % en 2007 et - 5,6 % en 2008) ; cette évolution est à mettre en parallèle avec les nouvelles exigences de la législation, visant à mieux favoriser l'intégration de ces migrants dans la société française. On a toutefois assisté en 2009 à une légère progression de l'immigration familiale, + 1,4 % par rapport à 2008, avec 82 762 titres délivrés (dont 52 851 titres «famille de Français», 15 158 titres «membres de famille» et 14 753 au titre des liens personnels et familiaux), contre 81 605 en 2008, qui reste néanmoins inférieure à ce qu'elle était en 2006 et 2007.

La lutte contre l'immigration irrégulière (chapitre I-3) est l'un des volets essentiels de la politique de contrôle des flux migratoires.

L'efficacité de la mise en œuvre de cette politique se mesure en premier lieu d'après le nombre des infractions à la législation sur les étrangers constatées par les forces de l'ordre (103 556 en 2007, 111 692 en 2008, 96 109 en 2009). La baisse constatée en 2009 résulte de la combinaison de plusieurs facteurs : il convient tout d'abord de noter que l'annonce du démantèlement de la «jungle» à Calais a eu un effet dissuasif. Cette opération de septembre 2009, destinée à mettre fin à l'occupation illégale des terrains privés, a généré localement une baisse de la pression migratoire. La mise en place d'opérations d'évacuation de sites occupés illégalement dans le Calaisis a permis de démanteler trente campements au cours du troisième trimestre 2009. Par ailleurs, la lutte contre les filières d'immigration clandestine a également eu un impact direct sur le nombre d'interpellations de migrants en situation irrégulière en portant un coup à l'activité criminelle de structures très organisées et très professionnelles.

L'efficacité de la politique de contrôle et de lutte contre l'immigration irrégulière est également attestée par l'évolution du nombre des étrangers en situation irrégulière effectivement éloignés du territoire français : pour la métropole, ce nombre s'est établi à 29 288 en 2009. L'objectif de 27 000 éloignements effectifs a donc été largement dépassé.

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'ordres et leurs sous-traitants) qui se rendent coupables d'infraction à la législation en matière de travail illégal ont été renforcées par la législation et la réglementation, notamment la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration. Celle-ci comporte un ensemble de dispositions nouvelles en vue d'une meilleure efficacité de la lutte contre le travail illégal des étrangers, parmi lesquelles 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. Ce dispositif sera renforcé à l'occasion de la transposition de la directive n° 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009, «prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier», prévue par le projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

Relancée en 2005 sous l'impulsion du comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI), la lutte contre le travail illégal des étrangers s'est accentuée encore en 2009 ; 13 170 personnes ont été mises en cause pour infraction à la législation du travail (contre 14 477 en 2008, soit une baisse de 9,0 %). La part des étrangers s'établit à 33,3 % du total des mis en cause, soit 4 382 personnes.

La mobilisation des services en matière de lutte contre la fraude en 2009 s'est traduite par une nouvelle hausse (+ 3 % par rapport à 2008) du nombre total de personnes mises en cause (PMC) pour faux documents d'identité (index 81 de l'état 4001), faux documents concernant la circulation des véhicules (index 82) et autres faux documents administratifs (index 83).

Dans le même temps, la proportion d'étrangers mis en cause, en régression en 2006 et en 2007, a augmenté en 2008 et 2009, en se maintenant à un niveau relativement élevé (près de 60 % en moyenne pour les trois index cumulés ; 83,1 % pour les infractions recensées par le seul index 81). Cela démontre que la légitimité à promouvoir des actions sur la problématique de la fraude documentaire et à l'identité, à l'origine de ce qui a été lancé par le CICI en 2006 (création du Groupe interministériel d'expertise de la lutte contre la fraude à l'identité, mise en place du réseau de référents réuni au plan national en 2010, mise en œuvre du plan de formation dans les préfectures confrontées à la fraude) demeure.

L'asile (chapitre II) : Après plusieurs années de baisse continue, la reprise de la demande d'asile observée en 2008 s'est confirmée tout au long de l'année 2009.

Ainsi, le nombre des demandes (hors mineurs accompagnants) augmente de 13,3 % en 2009 par rapport à 2008.

Le nombre de décisions d'accord (statut de réfugié et bénéficiaires de la protection subsidiaire) s'établit en 2009 à 10 411 ; il est en baisse de 9,3 % par rapport au total des décisions positives de 2008.

Pour la première fois en 2009, l'activité de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) s'est exercée dans le cadre du contrat d'objectif et de moyens signé avec les ministères de tutelle en décembre 2008.

Enfin, l'année 2009 a également été marquée par le traitement à l'OFPRA des dossiers des trois programmes de réinstallation lancés en 2008 en France (opération spéciale d'accueil d'Irakiens, réinstallation de réfugiés dans le cadre de l'accord entre le gouvernement français et le HCR et prise en charge de personnes initialement réfugiées à Malte).

Une politique d'immigration volontariste doit s'accompagner d'une politique d'intégration ambitieuse (chapitre III).

La politique menée en faveur de l'intégration des étrangers en situation régulière repose sur une approche renouvelée de l'intégration, précisée et confortée par les dispositions de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007, dont l'élément le plus marquant est la généralisation du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) pour les primo-arrivants. Cette politique doit être renforcée dans le cadre du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

L'intégration des immigrants légaux, quel que soit le motif de leur démarche (immigration professionnelle, familiale ou humanitaire), débute dès leur arrivée en France. Elle peut même, pour certains publics, ainsi que l'a prévu le législateur, s'engager avant l'arrivée en France. Elle se caractérise par l'apprentissage de la langue et des valeurs de notre société mais passe également par l'accès à l'emploi et un parcours professionnel. La politique d'intégration n'exclut pas un accompagnement plus ciblé à l'égard de populations spécifiques, tel l'accompagnement des jeunes dans leurs études et vers l'emploi, le rattrapage linguistique des immigrés déjà établis en France, le soutien à l'intégration des femmes migrantes et de leur famille ou, enfin, le suivi des migrants âgés.

Le parcours d'intégration s'achève lorsque la personne sollicite et obtient la nationalité française.

À travers ces actions, il s'agit de donner aux migrants les moyens de participer pleinement à la vie économique, sociale et culturelle de notre pays et de les aider à compenser les éventuelles difficultés que peut générer leur situation.

Le CAI 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 »* (art. 5 de la loi du 24 juillet 2006).

Mis en place à titre expérimental le 1^{er} juillet 2003, le CAI a été généralisé à l'ensemble du territoire (100 départements) à la fin 2008.

En 2009, 97 736 contrats ont été signés contre 103 952 en 2008. Environ 500 000 personnes ont bénéficié du CAI depuis 2003.

Le souhait de mieux articuler les politiques migratoires et les politiques de développement s'est traduit par une approche innovante du partenariat avec les pays d'origine et un nouveau concept : le développement solidaire (chapitre IV). Cette politique travaille tout d'abord à impliquer les migrants établis en France et à développer un partenariat privilégié avec leurs pays d'origine dans le cadre des accords relatifs à la gestion concertée des flux migratoires et au développement solidaire que la France a conclu avec 12 d'entre eux. Les conclusions du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement du 5 juin 2009 traduisent la volonté de donner un élan supplémentaire au lien migration/développement en spécifiant que les pays ayant conclu un accord de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire pourront bénéficier d'un traitement préférentiel en matière d'aide publique au développement.

Le développement solidaire inclut des projets sectoriels (dans des domaines comme la santé, la formation professionnelle ou le développement d'activités économiques) qui participent à une meilleure maîtrise des flux migratoires, aux côtés de projets articulés autour du codéveloppement.

Pour la mise en œuvre des actions de développement solidaire, le ministère dispose d'un programme spécifique : le programme 301 « Développement solidaire et migrations » qui a été doté en LFI 2009 de 26,3 M€ en autorisations d'engagement et de 24,3 M€ en crédits de paiement. Ce programme soutient des projets principalement au plan bilatéral dans le cadre des accords signés. Il intervient également au plan multilatéral en soutenant l'initiative « Migration et Développement » de la Banque Africaine de Développement et du Fonds africain de développement. Il vise aussi à accentuer l'effort consenti au profit des migrants volontaires au travers d'aides au retour vers leurs pays d'origine, notamment par des aides à la réinstallation de migrants souhaitant créer des activités économiques génératrices de revenus, mises en œuvre par l'OFII.

En 2009, 561 projets de réinsertion économique ont été acceptés en financement par l'OFII, ce qui représente une augmentation de 37 % par rapport au nombre de projets validés en 2008. L'engagement financier correspondant s'est élevé pour l'OFII à 3,6 M€.

> La sensibilité des problèmes d'immigration clandestine outre-mer (chapitre V), et plus précisément en Guadeloupe, en Guyane et à Mayotte, est due pour la plus grande part à la prospérité des départements et collectivités de l'outre-mer français au sein de leur environnement régional.

Aussi la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration comporte-t-elle un titre VI spécifique à l'outre-mer, renforçant la lutte contre l'immigration irrégulière en adaptant le droit applicable.

Le phénomène migratoire outre-mer se présente de façon différenciée.

Certains territoires ultramarins sont soumis 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, en raison de leur très grande proximité géographique avec les pays voisins, sources des flux locaux d'immigration. Pour les autres collectivités d'outre-mer, la situation est moins préoccupante.

Aussi le nombre d'éloignements d'étrangers en situation irrégulière est-il proportionnellement beaucoup plus important outre-mer qu'en métropole et à un niveau qui témoigne du renforcement de l'action des services de l'État et de la très importante mobilisation des services chargés de la lutte contre l'immigration clandestine. Il convient de relever que le nombre des éloignements réalisés au départ des départements et collectivités d'outre-mer (dont 16 726 à Mayotte et 9 056 en Guyane en 2009) est proche du nombre total des éloignements réalisés à partir du territoire métropolitain. Il convient également de souligner que les éloignements dans ces deux départements ont progressé en 2009 par rapport à 2008 de 168 % à Mayotte et de presque 87 % en Guyane.

CHAPITRE I

LA MAÎTRISE des flux migratoires

I-1

LA politique de délivrance des visas

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Une compétence partagée entre deux ministères

Aux termes de l'article 1^{er} du décret n° 2007-999 du 31 mai 2007, la « *politique d'attribution des visas* » est une compétence partagée entre le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire et le ministère des Affaires étrangères et européennes.

En 2008, la répartition des rôles entre les deux ministères en ce qui concerne les instructions générales ou particulières relatives aux visas a été précisée dans le décret n° 2008-1176 du 13 novembre 2008 relatif aux attributions des chefs de mission diplomatique et des chefs de poste consulaire en matière de visas.

Ce texte distingue les « instructions générales » (mise en œuvre de la réglementation et description des procédures) des « instructions particulières » relatives aux demandes individuelles de visa. Les premières sont établies par le ministre chargé de l'immigration, après consultation du ministère chargé des Affaires étrangères. Les secondes relèvent de la compétence générale du ministère chargé de l'immigration sauf pour trois catégories, qui sont traitées par le ministère des Affaires étrangères et européennes :

- les visas sollicités par les détenteurs d'un passeport diplomatique, d'un passeport de service, d'un passeport officiel, d'un passeport spécial ou d'un laissez-passer délivré par une organisation internationale ;
- les visas relatifs aux procédures d'adoption internationale ;
- les visas relatifs à des cas individuels relevant de la politique étrangère de la France, ces derniers devant toutefois faire l'objet d'une consultation du ministère chargé de l'immigration.

Les lignes directrices de la politique des visas

Les principales lignes directrices fixées par le Gouvernement pour la délivrance des visas sont les suivantes :

- faciliter l'entrée et les séjours en France des hommes d'affaires et de toutes les personnes qui contribuent de manière notable aux relations bilatérales entre leur pays et le nôtre, notamment en matière économique, politique ou culturelle. C'est ainsi que la délivrance de visas dits « de circulation » a considérablement augmenté ces dernières années en passant de 209 981 en 2003 à 348 794 en 2008, soit + 66 % en cinq ans ; en 2009, la délivrance de ce type de visas est moins importante (321 717 soit une diminution de - 7,7 % par rapport à 2008), ce qui peut s'expliquer par le nombre important de ces visas encore en cours de validité. Ces visas autorisent un nombre illimité d'entrées en France et leur durée de validité est comprise entre un et cinq ans, avec pour seule contrainte de ne pas séjourner dans l'espace Schengen plus de 90 jours par période de 6 mois. Ils représentent désormais près de 21 % des visas de court séjour délivrés et constituent une mesure de facilitation importante pour le public visé ;
- favoriser la délivrance de visas de long séjour aux étudiants étrangers à qui leur potentiel et leur maîtrise de notre langue permettront d'acquérir une réelle qualification et de trouver un emploi, en France ou dans leur pays. Dans 89 pays, ont été mis en place des « espaces CampusFrance » qui ont pour mission d'accueillir, d'orienter et de sélectionner les candidats à des études en France. En 2009, 70 906 visas pour études ont été délivrés, en hausse de + 2,3 % par rapport à 2008 ;
- favoriser la délivrance de visas de long séjour aux travailleurs étrangers qualifiés et répondant aux besoins de notre marché du travail. En 2009, 16 041 visas de long séjour pour l'exercice d'une activité professionnelle ont été délivrés, en baisse de - 19 % par rapport à 2008 (cette baisse s'explique par le contexte de crise économique ; entre 2007 et 2008 on constatait en effet une hausse de cette catégorie de + 18 %) ;
- délivrer les visas de long séjour pour établissement familial dans les conditions qui donnent aux intéressés les meilleures chances d'intégration en France (tests et formation préalables à la langue française et aux valeurs de la République) ;

- améliorer l'accueil et faciliter les démarches relatives à l'installation durable en France des étrangers venant y accomplir des études ou y exercer une activité professionnelle, ou encore venant s'y installer auprès de leur famille ; un nouveau type de visa de long séjour, valant titre de séjour (VLS valant TS), a ainsi vu le jour le 1^{er} juin 2009 ; il concerne les catégories suivantes : conjoints de Français, visiteurs, étudiants et salariés et dispense ses bénéficiaires de titre de séjour pour la première année ou pour la totalité du séjour si celui-ci est inférieur à douze mois ; le visa doit cependant être validé par les services de l'OFII qui apposent leur timbre sur le passeport. Pour l'année 2009, 80 527 visas de ce type ont été délivrés.

Les postes diplomatiques et consulaires se montrent très vigilants dans l'instruction des demandes de visa. Nonobstant la diminution constatée depuis 2003, le taux de refus de visa reste élevé par comparaison avec nos partenaires européens. L'application stricte des instructions consulaires communes (ICC) – aujourd'hui réunies sous un document unique, le Code communautaire des visas – pour la délivrance des visas « Schengen » prévoit par ailleurs la consultation des administrations françaises ou d'autres États membres de l'espace Schengen et contribue également de ce fait à la fiabilité du dispositif. Des études ont ainsi montré qu'une faible minorité des étrangers en situation irrégulière en France s'étaient vu préalablement délivrer un visa par un consulat français.

La mise en œuvre, à partir de 2010, du système européen VIS (Visa Information System), qui permettra de centraliser les données, notamment biométriques, relatives aux demandes de visa de court séjour déposées dans chaque consulat d'un État Schengen, va constituer une nouvelle étape de sécurisation des entrées dans l'espace Schengen.

Ainsi, notre réseau consulaire et celui des autres États Schengen, qui délivrent eux aussi des visas valables pour la France, jouent en amont un rôle majeur dans la lutte contre l'immigration irrégulière, la prévention du terrorisme ou de la prolifération nucléaire, ou encore la protection de notre patrimoine scientifique.

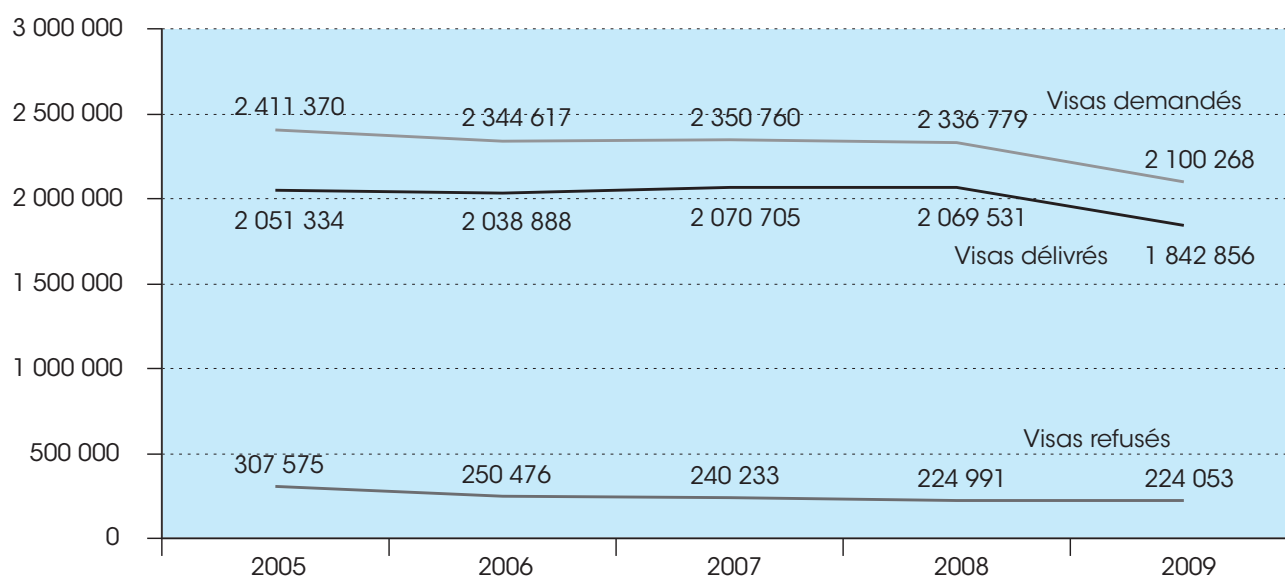
1 – L'ÉVOLUTION DE LA DEMANDE ET DE LA DÉLIVRANCE DE VISAS DEPUIS 2005

Nos ambassades et nos consulats à l'étranger ont traité 2 100 268 demandes de visa en 2009 contre 2 336 779 en 2008, soit une diminution de – 10 %. Le taux de délivrance a diminué dans les mêmes proportions (2 069 531 visas délivrés en 2008 contre 1 842 856 en 2009).

Cette évolution s'explique pour partie par l'entrée dans l'espace Schengen de neuf nouveaux États membres à la fin de l'année 2007 (Estonie, Lettonie, Hongrie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, République tchèque), et de la Suisse fin 2008, ce qui a eu pour effet de multiplier les guichets Schengen. En effet, les visas délivrés par ces États sont également valables pour entrer en France et les titulaires d'un titre de séjour délivré par l'un d'eux sont dispensés de visa pour entrer en France. Le nombre de visas de circulation délivrés ces dernières années (voir *supra*) a sans doute aussi contribué à ce fléchissement de la demande, mais la crise économique mondiale a eu aussi une incidence notable.

Sur la période 2004-2009, la diminution de la demande est de – 16,6 %, alors que le nombre de visas délivrés n'enregistre qu'une diminution de – 10 %.

Le taux de refus est stabilisé à environ 10 % : 10,2 % en 2007, 9,6 % en 2008, 10,8 % en 2009. Il a beaucoup baissé depuis 2003 (19,3 %) en raison de la perception de droits non remboursables au moment du dépôt d'une demande et de l'augmentation des tarifs, deux mesures du droit communautaire qui découragent la présentation de dossiers qui ne répondent pas aux critères de délivrance d'un visa.



NB : La différence entre visas demandés et le total des visas délivrés ou refusés tient au fait qu'un certain nombre de dossiers sont classés sans qu'aucune décision soit prise, par exemple si le requérant ne donne pas suite.

Tableau synthétique de l'évolution de la demande et de la délivrance pour les principales catégories de visas depuis 2005*

	2005	2006	2007	2008	2009	Évolution 2009/2008
Total des demandes	2 411 370	2 344 617	2 350 760	2 336 779	2 100 268	- 10,1 %
Taux de refus	13,0 %	10,9 %	10,4 %	9,8 %	10,8 %	10,5 %
Nombre de refus de visa	307 575	250 476	240 235	224 991	224 053	- 0,4 %
Total visas délivrés	2 053 378	2 038 888	2 070 705	2 069 531	1 842 856	- 11,0 %
dont visas de court séjour Schengen	1 893 883	1 875 245	1 887 936	1 874 760	1 645 797	- 12,2 %
– dont visas ordinaires court séjour	1 798 495	1 781 421	1 795 060	1 789 594	1 574 329	- 12,0 %
– dont visas officiels court séjour	95 388	93 824	92 876	85 166	71 468	- 16,1 %
Visas de long séjour	126 974	128 353	149 182	161 647	163 442	1,1 %
– dont visas ordinaires long séjour	122 594	124 279	145 343	157 903	159 781	1,2 %
– dont visas officiels long séjour	4 380	4 074	3 839	3 744	3 661	- 2,2 %
Visas DOM-TOM	26 459	28 706	27 364	27 975	29 223	4,5 %
Visas délivrés pour le compte de pays tiers	6 062	6 584	6 223	5 149	4 394	- 14,7 %

* Note de lecture :

Des demandes de visa déposées en fin d'année peuvent ne donner lieu à refus ou délivrance que l'année suivante. De fait : 2 411 370 est le total des demandes déposées en 2005. 2 053 378 est le total des visas délivrés en 2005, qu'ils aient été sollicités en 2005 ou fin 2004. Le taux de refus est égal au rapport du nombre de refus à la somme de ce nombre avec le total des visas délivrés.

Source : MIIINDS

Analyse de l'évolution de la délivrance pour les principales catégories de visas

1.1 – Les visas de court séjour Schengen

L'espace Schengen est aujourd'hui constitué de vingt-cinq États européens dont trois ne sont pas membres de l'Union européenne (la Norvège, l'Islande et la Suisse) ; parmi les États membres de l'UE, cinq États n'appliquent pas encore l'acquis de Schengen : le Royaume-Uni, l'Irlande, la Roumanie, la Bulgarie et Chypre.

Les visas de court séjour Schengen sont des visas valables pour le territoire européen de la France et, sauf rares exceptions, pour le territoire de tous les autres États Schengen («visas uniformes»), délivrés en application de l'«acquis de Schengen», un ensemble de règles communes constitué notamment de la convention d'application de l'accord de Schengen (CAAS) du 19 juin 1990 et des «Instructions consulaires communes», ensemble qui a été codifié dans le «Code communautaire des visas», qui a fait l'objet du règlement européen CE n° 810/2009 du 13 juillet 2009, entré en vigueur le 5 avril 2010.

Outre les visas «uniformes», les consulats français, comme ceux des autres États membres, peuvent également délivrer des visas de court séjour à validité territorialement limitée (VTL) au seul territoire métropolitain «pour des motifs humanitaires ou d'intérêt national ou en raison d'obligations internationales» lorsque les conditions requises par l'article 5 de la CAAS pour permettre la délivrance d'un visa «uniforme Schengen» ne sont pas réunies.

Les États membres peuvent aussi délivrer des visas à validité territoriale limitée (VTL) valables pour une partie seulement de l'espace Schengen si un ou plusieurs pays ne reconnaissent pas le document de voyage que détient l'intéressé.

En outre, plusieurs nationalités sont soumises par le droit européen au visa de transit aéroportuaire (VTA) pour transiter par un aéroport de l'espace Schengen afin de se rendre dans un pays tiers ; ce dispositif permet de lutter contre l'immigration clandestine. Chaque État membre peut en plus établir une liste de nationalités soumises par lui seul au VTA. À ce titre, la France a inscrit vingt-quatre nationalités sur sa liste nationale.

Le tableau ci-après retrace l'évolution de la délivrance des visas de court séjour ces dernières années.

	2005	2006	2007	2008	2009
Visas de court séjour Schengen	1 990 922	1 974 441	1 986 952	1 874 761	1 645 797
– dont VTL	30 196	27 248	22 476	140 069	225 850
– dont VTA	25 258	23 555	23 116	18 023	10 581
Évolution délivrance des CS		– 0,8 %	+ 0,6 %	– 5,6 %	– 12,2 %

Après plusieurs années de stabilité, le nombre de visas de court séjour s'inscrit en nette diminution en 2008 et en 2009, ce que l'on peut expliquer par ces principaux facteurs :

- l'entrée dans l'espace Schengen de neuf nouveaux États membres fin 2007, et de la Suisse en 2008 (voir *supra*) ;
- le nombre élevé de visas «de circulation» délivrés ces dernières années (321 712 en 2009) ;
- la crise économique mondiale ;
- la suppression de l'obligation de visa pour quelques nationalités ;
- la réduction des cas d'obligation de visa pour les détenteurs de passeport diplomatique et de service.

L'augmentation particulièrement forte (multiplication par plus de 6) du nombre de visas territorialement limités (VTL) s'explique par le fait que les nouveaux États membres qui ont rejoint l'espace Schengen fin 2007 n'ont pas encore communiqué la liste complète des documents de voyage qu'ils reconnaissent.

On estime les visas de court séjour Schengen délivrés par la France à quelque 20 % des visas délivrés par l'ensemble des États membres en application de la convention.

1.2 – Les visas de long séjour

En 2009, 163 442 visas de long séjour ont été délivrés ; ce chiffre est en légère augmentation par rapport à 2008 : + 1 %.

L'évolution pour les différents types de visas entrant dans cette catégorie est la suivante :

1.2.1 – Visas délivrés aux étudiants

Après une baisse continue entre 2003 et 2006, la tendance s'est inversée : faible augmentation entre 2006 et 2007 (+ 1,2 %), forte augmentation (+ 12 %) entre 2007 et 2008 :

2005	2006	2007	2008	2009
61 320	60 522	61 230	68 647	70 906
- 4,3 %	- 1,3 %	+ 1,2 %	+ 12,1 %	+ 3,3 %

Ce résultat s'explique principalement par :

- le développement de l'action de promotion de l'agence CampusFrance qui a mis en place dans 89 pays des « espaces CampusFrance » pour accueillir, renseigner, orienter les candidats à des études en France, et évaluer leurs dossiers au plan pédagogique (dans 30 pays) ;
- la mise en place par le ministère des Affaires étrangères et européennes d'un système de procédure d'admission dématérialisée « centre pour les études en France » (CEF) dans 30 pays, connecté à 226 établissements d'enseignement supérieur français, pour évaluer les dossiers au plan pédagogique ;
- les mesures législatives et réglementaires adoptées pour faciliter le séjour des étudiants étrangers en France.

a) L'action de l'agence CampusFrance

La convention constitutive du GIP « CampusFrance » a été publiée au *Journal officiel* du 29 avril 2007. Cette agence, dotée du statut d'établissement à autonomie financière, est placée sous la double tutelle du ministère des Affaires étrangères et européennes et du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Depuis le 25 juin 2008, le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire (MIIINDS) est représenté au sein des instances délibératives du groupement. Au 3 février 2010, l'agence compte 235 adhérents.

La création de l'agence s'est accompagnée de la fusion du réseau des centres pour les études en France (CEF) et des bureaux de l'ancien EduFrance, sous le label unique d'espaces CampusFrance. Ces espaces, qui sont partie intégrante du réseau culturel du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) et donc placés sous son autorité, sont à l'étranger les relais de l'agence. Au 1^{er} mai 2010, 140 espaces ou antennes CampusFrance existent dans 89 pays. Ce dispositif permet de renseigner et orienter les candidats étrangers à des études en France.

Les espaces CampusFrance ont pour mission d'assurer auprès du public étranger la promotion des formations supérieures françaises en participant à des salons, des rencontres institutionnelles, des colloques,

des rencontres universitaires entre établissements de France et du pays de résidence, des rencontres entre établissements et étudiants (*via* un outil de mise en relation, permettant des rendez-vous ciblés), des conférences dans les établissements d'enseignement supérieur locaux mais aussi dans les lycées français.

Au quotidien, les espaces CampusFrance sont également un lieu d'information au service de l'étudiant étranger, de conseil sur l'enseignement supérieur et d'aide à l'orientation. Les sites Internet des espaces regroupent de nombreuses informations sur les études en France.

Dans 30 des 89 espaces CampusFrance (Algérie, Argentine, Bénin, Brésil, Cameroun, Canada, Chili, Chine, Colombie, Congo Brazzaville, Corée du Sud, Côte d'Ivoire, États-Unis, Gabon, Guinée, Inde, Liban, Madagascar, Mali, Maroc, île Maurice, Japon, Mexique, Russie, Tunisie, Turquie, Sénégal, Syrie, Vietnam ainsi qu'à Taiwan), le dispositif mis en place permet de renseigner et orienter les candidats étrangers à des études en France, et de suivre leurs dossiers, en s'appuyant sur des outils informatiques innovants de communication et de dialogue avec les candidats étudiants étrangers. Ceux-ci disposent notamment auprès de ces espaces CampusFrance de services d'information et d'orientation sur Internet, et ont ensuite la possibilité de transmettre leur dossier de candidature sous forme électronique aux différents établissements partenaires ; ils peuvent également disposer d'un espace personnel en ligne, et recevoir par courriel les réponses à leurs questions.

b) Les dispositions législatives et réglementaires concernant le séjour en France des étudiants étrangers

La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a prévu :

- la possibilité (art. 9) pour les étudiants étrangers d'exercer, à titre accessoire, une activité professionnelle salariée dans la limite de 60 % de la durée de travail annuelle ;
- la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour (APS) d'une durée de validité de six mois non renouvelable à l'étudiant étranger qui, ayant achevé avec succès, dans un établissement d'enseignement supérieur habilité au plan national, un cycle de formation conduisant à un diplôme au moins équivalent au master, souhaite, dans la perspective de son retour dans son pays d'origine, compléter sa formation par une première expérience professionnelle participant ainsi directement ou indirectement au développement économique de la France et du pays dont il a la nationalité. Pendant la durée de cette autorisation, le titulaire est autorisé à chercher et, le cas échéant, à exercer un emploi en relation avec sa formation si ce dernier est assorti d'une rémunération supérieure à 1,5 fois le salaire minimum de croissance. En 2008, 721 APS ont été délivrées en application de ces dispositions (art. L 311-11 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile-CESEDA) ; pour l'année 2009, on estime que ce chiffre atteindra 1 200 APS (chiffre provisoire actuel de 1 161 APS).

En outre, le décret n° 2009-477 du 27 avril 2009 portant création du visa de long séjour dispensant de titre de séjour, relatif à certaines catégories de visas pour un séjour en France d'une durée supérieure à trois mois, dispense les étudiants étrangers titulaires d'un visa de long séjour de solliciter un titre de séjour pendant toute la période de validité du visa, dans la limite d'une année. Ils sont seulement tenus de s'enregistrer auprès de l'OFII (Office français d'immigration et d'intégration).

1.2.2 - Visas délivrés aux conjoints de Français

2005	2006	2007	2008	2009
25 899	22 785	29 635	34 819	35 611
+ 6,5 %	- 12 %	+ 30 %	+ 17,5 %	+ 2,3 %

NB : les chiffres ci-dessus incluent les visas de court séjour délivrés aux conjoints algériens pour s'installer en France, en application de l'accord bilatéral de 1968.

Cette hausse constante illustre l'augmentation du nombre de mariages entre ressortissants français et étrangers.

1.2.3 – Visas délivrés au titre du regroupement familial

> Le regroupement familial au titre de la procédure OFII (Office français d'immigration et d'intégration) :

	2005	2006	2007	2008	2009
Conjoints	15 182	10 493	10 584	9 849	8 288
Enfants	6 014	5 370	6 865	6 296	5 135
Total	21 196	15 863	17 449	16 145	13 423
	- 2,2 %	- 25,2 %	+ 10 %	- 7,5 %	- 16,8 %

Le nombre des visas délivrés en 2009 au titre du regroupement familial a fortement diminué par rapport à 2008 : - 16,8 %. On peut expliquer cette évolution par au moins deux facteurs :

- l'allongement de douze à dix-huit mois du délai au terme duquel les ressortissants étrangers peuvent solliciter le regroupement familial, inscrit dans les dispositions de la loi du 24 juillet 2006 ;
- la modification des conditions minimales de revenus et de logement prévues par la loi du 20 novembre 2007 pour le regroupement familial, elle-même conjuguée aux effets de la crise économique.

> Visas pour les familles des réfugiés :

	2005	2006	2007	2008	2009
Conjoints	1 507	1 687	1 205	1 658	1 379
Enfants	1 054	996	2 026	2 708	2 543
Total	2 561	2 683	3 231	4 366	3 922
	+ 38,4 %	+ 4,8 %	+ 20,4 %	+ 35,1 %	- 10,2 %

Le nombre de visas délivrés pour les membres de familles de réfugiés augmente très fortement, en partie du fait de la résorption de la majeure partie du retard pris ces dernières années dans le traitement des dossiers. Toutefois, le changement de procédure survenu en août 2009 (dépôt de la demande de visa fait directement par les membres de la famille auprès du poste consulaire) pourrait expliquer la diminution de 10 % qui est observée pour l'année 2009 ; il est probable en effet que l'obligation de déposer un dossier complet dissuade certaines familles d'entreprendre ces démarches, notamment en raison des nombreuses difficultés touchant à la vérification des actes d'état civil.

> Visas délivrés pour l'établissement de mineurs en France :

	2005	2006	2007	2008	2009
Adoption d'un enfant mineur	3 996	3 880	3 101	3 237	2 913
Évolution par rapport à l'année précédente	- 0,3 %	- 2,9 %	- 20 %	+ 4,4 %	- 10 %
Enfant étranger mineur à charge de Français	688	518	421	722	928
Enfant mineur de conjoint d'un ressortissant français	417	296	355	415	553
Enfant mineur accompagnant un étranger « visiteur »	1 197	1 524	1 755	1 629	1 752
Sous-total (hors adoption)	2 302	2 338	2 531	2 766	3 233
Évolution par rapport à l'année précédente	- 3,9 %	+ 1,6 %	+ 8,3 %	+ 9,3 %	+ 16,9 %
Total	6 298	6 218	5 632	6 003	6 146
Évolution par rapport à l'année précédente	- 1,6 %	- 1,3 %	- 9,4 %	+ 6,6 %	+ 2,4 %

Après la très forte diminution constatée en 2007 (– 20 %), le nombre de visas pour adoption, en légère reprise en 2008 (+ 4,4 %), est de nouveau en léger recul en 2009 (– 10 %).

L'augmentation est particulièrement marquée pour les enfants étrangers mineurs à charge de ressortissants français (+ 33 %) ; pour les enfants de conjoint de ressortissant français, cette augmentation est plus légère (+ 7,5 %). Au total, hors adoption, on enregistre pour l'année 2009 une augmentation proche de 17 % pour les mineurs.

1.2.4 – Visas délivrés pour l'établissement professionnel :

	2005	2006	2007	2008	2009
Visas délivrés	19 010	18 085	16 783	19 835	16 042
Évolution	– 0,8 %	– 4,9 %	– 7,2 %	+ 18,2 %	– 19,1 %

Ces visas sont délivrés après réception, par les consulats, d'un dossier contenant l'accord d'une direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP). Après plusieurs années de baisse, le nombre de visas délivrés pour l'exercice d'une activité professionnelle a fortement augmenté ; cette évolution s'inscrit en conformité avec la politique migratoire du Gouvernement. Pour l'année 2009, la diminution, très sensible, s'explique par le contexte de crise économique.

À noter également que ces chiffres ne prennent pas en compte le travail des étudiants étrangers (beaucoup d'entre eux occupent des emplois à temps partiel), ni les étrangers qui, sur la base de leur visa de long séjour, obtiennent une carte de séjour « vie privée et familiale » qui les autorise à exercer une activité rémunérée.

1.3 – Les visas pour les départements, les collectivités et les territoires d'outre-mer

Le nombre de visas délivrés pour les DOM-CTOM est faible par rapport au total des visas délivrés (1,5 %). Les chiffres ne montrent pas d'évolution régulière. Après une baisse entre 2006 et 2007 (– 4,7 %), on constate une hausse depuis 2008 (+ 4,5 % entre 2008 et 2009).

	2005	2006	2007	2008	2009
Visas délivrés	26 459	28 706	27 364	27 975	29 223
Évolution	– 15,2 %	+ 8,5 %	– 4,7 %	+ 2,2 %	+ 4,5 %

1.4 – Les visas délivrés sur passeport diplomatique ou de service

	2005	2006	2007	2008	2009
Visas délivrés	99 768	97 898	97 870	88 910	75 129
Évolution	– 1,4 %	– 1,9 %	-	– 9,2 %	– 15,5 %

La diminution du nombre des visas délivrés s'explique par l'extension progressive des dispenses de visa à de nouvelles nationalités.

Répartition géographique des visas délivrés en 2009

Répartition par zone géographique (ensemble des visas délivrés) :

Zone géographique	Visas délivrés	Zone géographique	Visas délivrés
	2009		2008
Europe hors Schengen	448 888	Europe hors Schengen	609 780
Maghreb	363 491	Maghreb	363 181
Asie-Océanie	357 734	Asie-Océanie	365 494
Moyen-Orient	272 200	Moyen-Orient	292 895
Afrique francophone	162 510	Afrique francophone	167 591
Afrique non francophone	104 919	Afrique non francophone	120 249
Amérique latine-Caraïbes	63 931	Amérique latine-Caraïbes	71 303
Amérique du Nord	63 203	Amérique du Nord	73 064
Europe Schengen	5 980	Europe Schengen	5 974

La région Europe hors Schengen, qui comprend à la fois des pays de l'Europe centrale et orientale, mais aussi le Royaume-Uni et l'Irlande, arrive en tête pour les visas délivrés en raison du nombre élevé de visas délivrés aux ressortissants russes (248 000) et ukrainiens (46 000). Le nombre de visas délivrés en Europe occidentale, à Londres notamment, reste important (autour de 75 000) ; il est directement lié à l'importance des communautés étrangères installées au Royaume-Uni et en Irlande.

Le Maghreb représente le deuxième bloc avec en moyenne plus de 100 000 visas délivrés aux ressortissants de chacun de ces trois pays (148 000 pour le Maroc, 138 000 pour l'Algérie et 76 000 pour la Tunisie).

La région Asie-Océanie vient ensuite avec quelques pays à forte délivrance comme la Chine (157 000), l'Inde (59 000) et Taïwan (44 000).

La région Amérique du Nord et la région Amérique latine-Caraïbes arrivent en avant-dernière position du fait que nombre de pays du continent américain sont dispensés de visa de court séjour : États-Unis, Canada, Mexique, Argentine, Brésil, Venezuela, Chili, etc.

Enfin, l'activité « visas » des postes situés dans les pays Schengen est une activité résiduelle qui devrait encore se réduire avec l'entrée en vigueur, le 5 avril 2010, du règlement CE 265 relatif aux visas de long séjour qui permet à leurs titulaires de se déplacer librement dans l'espace Schengen, sans carte de séjour, durant toute la période de validité de leur visa.

Avec 248 107 visas délivrés, soit 13,5 % du total, la Russie reste très largement en tête des pays où des visas sont délivrés.

Le tableau suivant montre peu de différences par rapport à celui établi pour 2008 : les pays mentionnés restent à peu près les mêmes, la Suisse n'y figure plus depuis son entrée dans Schengen et l'Égypte a devancé la Thaïlande ; le groupe de tête est toujours constitué de la Russie, de la Chine, de la Turquie et des trois pays du Maghreb. Par rapport à 2008, le nombre des visas délivrés a baissé dans tous ces pays, sauf en Arabie saoudite.

Ces quinze pays représentent un peu plus des deux tiers (68,5 %) des visas délivrés par nos ambassades et nos consulats dans l'ensemble du monde.

Les quinze pays où sont délivrés le plus grand nombre de visas

Pays	Visas délivrés
	2008
Russie	341 393
Maroc	151 909
Chine	143 522
Algérie	132 135
Turquie	110 615
Tunisie	79 137
Royaume-Uni	76 743
Inde	70 504
États-Unis	63 147
Ukraine	59 652
Arabie saoudite	51 017
Taiwan	43 848
Afrique du sud	32 963
Thaïlande	28 966
Suisse	27 086

Pays	Visas délivrés
	2009
Russie	248 107
Chine	157 077
Maroc	148 664
Algérie	138 576
Turquie	95 496
Tunisie	76 251
Royaume-Uni	69 171
Inde	59 169
États-Unis	53 642
Arabie saoudite	52 209
Taiwan	43 945
Ukraine	43 218
Afrique du sud	26 973
Égypte	26 409
Liban	24 711

2 – LES MOYENS ET MÉTHODES

2.1 – La biométrie

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 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, les développements informatiques ont été engagés et le déploiement de la biométrie dans nos ambassades et nos consulats a débuté en 2005.

La biométrie a pour but de lutter contre la fraude à l'identité grâce à une identification certaine des personnes auxquelles sont délivrés des visas, que ce soit lors des contrôles à la frontière, lors des vérifications d'identité sur le territoire national ou encore dans le pays d'origine lorsque la délivrance du visa a été assortie d'un rendez-vous de retour au consulat après expiration de la validité du visa.

Le tableau ci-après donne l'évolution du nombre d'ambassades et de consulats équipés depuis l'année précédente et du nombre de visas biométriques délivrés de 2005 à 2009.

	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre d'ambassades et de consulats équipés	5	20	38	41	62
Total des postes équipés	5	25	63	104	166
Nombres de visas biométriques délivrés	61 698	93 545	347 486	602 479	742 150
Pourcentage de visas biométriques par rapport à l'ensemble des visas délivrés	3 %	4,6 %	16,8 %	29 %	40,3 %

En 2009, soixante-deux nouveaux postes ont été équipés, ce qui porte le nombre de postes équipés à 166 et le taux de délivrance des visas biométriques à près de 50 %.

Il restera à équiper en 2010 et au-delà vingt-sept ambassades ou consulats qui traitent à eux seuls environ la moitié des visas délivrés. La poursuite du programme reposera sur l'externalisation du recueil des données biométriques, prévue pour débiter à titre expérimental en 2011 dans nos trois consulats généraux à Alger, Istanbul et Londres. Ces trois postes traitent ensemble environ 300 000 demandes de visa par an, soit quelque 15 % de la demande mondiale.

Si cette expérimentation s'avère concluante, l'externalisation du recueil des données pourra être envisagée dans nos postes en Russie (350 000 demandes de visa par an), en Chine (160 000 demandes de visa par an), en Inde, en Arabie saoudite, en Afrique du Sud et en Thaïlande. Déjà, en Russie, en Chine, en Inde et en Arabie saoudite, les tâches préparatoires à l'instruction des demandes de visa sont externalisées (accueil des demandeurs, collecte des dossiers, saisie informatique des formulaires de demande, restitution des passeports). En revanche, le non-recours à l'externalisation du recueil des données biométriques impliquerait la mise en œuvre de moyens très importants pour recevoir les demandeurs de visa dans ces consulats (construction de nouveaux locaux et recrutement de personnel supplémentaire).

Parallèlement, les travaux de développement du système européen d'information sur les visas (VIS), qui a fait l'objet du règlement CE n° 767/2008 du 9 juillet 2008 du Parlement européen et du Conseil, se poursuivent.

L'architecture du VIS comporte un fichier central «C-VIS», en cours de réalisation sous la maîtrise d'œuvre de la Commission européenne, qui sera alimenté par chaque État membre et hébergé à Strasbourg. Le dispositif pourrait fonctionner dès le mois de juin 2011.

Le calendrier actuel prévoit, pour la France comme pour les partenaires, une première étape de mise en œuvre du VIS au second semestre de l'année 2011, avec un démarrage sur la zone des pays d'Afrique du Nord (de l'Égypte à la Mauritanie).

La France devra se conformer à ce calendrier et, à cet effet, s'est fixé deux priorités :

- dégager les moyens nécessaires aux développements informatiques correspondants ;
- mettre en œuvre d'ici là l'externalisation du recueil des données biométriques à notre consulat général à Alger (voir *supra*), ce poste ne disposant pas actuellement des locaux nécessaires pour accueillir les demandeurs dans de bonnes conditions.

La généralisation du déploiement de la connexion au VIS se fera ensuite par étapes correspondant chacune à une extension à une zone géographique donnée.

Un nouveau règlement n° 390/2009 du 23 avril 2009 du Parlement européen et du Conseil a par ailleurs précisé les conditions de mise en œuvre de la biométrie dans les représentations consulaires des États membres.

2.2 - L'évolution de l'organisation des services des visas

Trois nouveaux postes consulaires ont été ouverts depuis le début de l'année 2008 : Ekaterinbourg (Russie) en janvier 2008, Anjouan (Comores) en décembre 2008 et Astana (Kazakhstan) en janvier 2009.

Deux autres consulats ont également été ouverts en 2009 en Inde (Bangalore et Calcutta) mais ils ne seront en mesure de délivrer des visas qu'à compter du second semestre 2010.

Il a également été décidé de rouvrir notre ambassade à Kigali (Rwanda) dont le service des visas ne sera équipé qu'à compter du second semestre 2010.

À l'inverse, l'activité « visas » qui était devenue marginale dans dix de nos ambassades ou consulats situés dans des États membres de l'espace Schengen a été supprimée et transférée dans une autre représentation géographique proche, en application du décret du 13 novembre 2008, qui prévoit la possibilité de regrouper de telles activités par arrêté (arrêté du 9 juillet 2009 fixant la liste des pays ou des zones géographiques pour lesquels les compétences consulaires s'exercent sur plusieurs circonscriptions en matière de visas).

Le poste de Saint-Louis du Sénégal a également cessé de délivrer des visas depuis la fin du mois de décembre 2009.

Le tableau ci-après récapitule ces transferts d'activité « visas ».

Postes où l'activité « visas » a été supprimée	Activité transférée à	Date
Ambassade à La Haye et consulat général à Amsterdam	Consulat général à Bruxelles	1 ^{er} mai 2009
Ambassades à Tallinn et Vilnius	Ambassade à Riga	1 ^{er} mai 2009
Ambassade à Berne et consulat général à Zurich	Consulat général à Genève	1 ^{er} juillet 2009
Ambassades à Bratislava, Budapest, Ljubljana et Prague	Ambassade à Vienne	1 ^{er} septembre 2009
Consulat à Saint-Louis du Sénégal	Ambassade à Dakar	31 décembre 2009
Ambassade à Reykjavik	Ambassade à Copenhague	4 février 2010 (décision prise en 2009)

2.3 – L'externalisation de certaines tâches préparatoires à l'instruction des demandes

Le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire et le ministère des Affaires étrangères et européennes attachent une importance particulière à la qualité de l'accueil et de l'information des demandeurs de visa, et à tirer le meilleur parti des moyens humains qui peuvent être affectés au traitement des demandes. C'est ainsi qu'a été mis en œuvre un programme d'externalisation des tâches annexes à l'instruction proprement dite des visas, dans les pays où la demande de visas est la plus forte : Algérie, Chine, Russie, Maroc, Turquie, Inde.

Ce programme s'inscrit dans le cadre de la « révision générale des politiques publiques-RGPP » (mesure n° 164). Le but est de permettre aux agents consulaires de se concentrer sur leur tâche régalienne d'instruction des demandes, en particulier pour mieux évaluer le risque migratoire qui s'attache à certains dossiers, et mieux lutter contre les fraudes au travers, par exemple, d'entretiens individuels avec les demandeurs.

Trois niveaux d'externalisation ont été mis en œuvre à ce stade dans nos ambassades et nos consulats :

- le premier niveau se limite à l'externalisation de l'accueil téléphonique des usagers et de la prise de rendez-vous pour déposer une demande de visa, et à la diffusion d'informations ;
- le deuxième niveau comprend notamment l'externalisation de la collecte des dossiers (vérification que le dossier contient toutes les pièces mentionnées sur une liste fournie par le consulat : formulaire de demande rempli et signé, document de voyage en cours de validité, photos aux normes, justificatifs de l'objet du voyage, justificatifs de ressources, etc.), la collecte des droits, la restitution, sous enveloppe fermée, du document de voyage avec ou sans le visa sollicité ;
- le troisième niveau comprend en plus la saisie informatique sécurisée du contenu du formulaire de demande de visa.

Le recueil des données biométriques n'est pas externalisé à ce stade. Une expérimentation de l'externalisation de cette tâche est prévue dans nos consulats à Alger, Istanbul et Londres à partir de 2011 pour une période d'un an ; la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) saisie de ce projet a émis un avis favorable lors de sa délibération du 23 septembre 2009 au projet de décret l'autorisant, décret non encore publié.

Au 1^{er} janvier 2010, 54 de nos ambassades et consulats dans 40 pays avaient mis en œuvre l'externalisation à l'un des trois niveaux précités ; ces 54 postes traitent approximativement les deux tiers de la demande de visas (70 % en 2009).

L'externalisation présente deux avantages majeurs :

- l'accueil des demandeurs est grandement amélioré : suppression des files d'attente, locaux adaptés, constitution plus rapide des dossiers ;
- les services consulaires peuvent se consacrer à l'examen des dossiers sans être mobilisés par des tâches de moindre valeur ajoutée comme la vérification de la simple présence de certains justificatifs ou la collecte des frais de dossiers. Ils peuvent ainsi dégager du temps pour un examen des documents produits et, le cas échéant, pour des entretiens individuels avec les requérants. Dans les pays à forte pression migratoire notamment, ils sont ainsi mieux à même de lutter contre les fraudes.

2.4 - Les moyens mobilisés pour la délivrance des visas

L'instruction des demandes de visa mobilise :

- l'équivalent de 831 agents (ETP-équivalents temps plein) dans nos ambassades et nos consulats ; ces agents font partie des effectifs du ministère des Affaires étrangères et européennes (il s'agit en fait du plafond d'emploi 2009 pour le programme 151 du MAEE) ;
- 106 agents à la sous-direction des visas du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire qui inclut désormais les dix-sept agents de la commission de recours contre les refus de visa.

Des crédits spécifiques sont aussi prévus pour les systèmes informatiques dédiés au traitement des demandes de visa. Ces crédits, dont une partie est transférée au ministère des Affaires étrangères et européennes pour le « réseau mondial visas » (RMV, application informatique de traitement automatisé des demandes de visa), sont gérés par le ministère de l'Immigration.

Le budget correspondant pour 2009 s'établit à 4 150 000 € pour le développement et la maintenance du système « Réseau mondial visas-RMV », le déploiement de la biométrie, et les développements liés au système européen VIS-Visa Information System.

L'approvisionnement des ambassades et des consulats en vignettes visas est assuré par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) en liaison avec l'Imprimerie nationale (qui les produit), le ministère des Affaires étrangères (qui les transporte par valise diplomatique) et le ministère chargé de l'immigration (qui contrôle le dispositif).

3 – L'ÉVOLUTION du CONTEXTE

Le cadre juridique applicable à l'immigration professionnelle et à l'immigration familiale évolue.

Outre le décret n° 2009-477 du 27 avril 2009, déjà cité, relatif au visa de long séjour dispensant de titre de séjour (VLS-TS), trois décrets ont été pris par le Gouvernement en 2008 en application des dispositions de la loi du 20 novembre 2007 qui ont eu un impact sur le traitement des demandes de visa :

- le décret n° 2008-614 du 27 juin 2008 concernant la modulation des ressources nécessaires au regroupement familial. Ce décret a aussi prévu un certain nombre de dispositions concernant la délivrance de la carte de résident permanent et la délivrance de cartes de séjour pour les scientifiques ;
- le décret n° 2008-634 du 30 juin 2008 relatif aux autorisations de travail délivrées à des étrangers et modifiant le Code du travail ;
- le décret n° 2008-1115 du 30 octobre 2008 relatif à la préparation de l'intégration en France des étrangers qui souhaitent s'y installer durablement a précisé le dispositif d'évaluation du degré de connaissance de la langue française et des valeurs de la République et de la formation dans le pays d'origine. Le contenu de la formation a ensuite fait l'objet d'un arrêté du ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire du 1^{er} décembre 2008.

Cette nouvelle procédure est entrée immédiatement en application dans les pays où l'Office français d'immigration et d'intégration (OFII) disposait de ses propres services soit le Canada, le Mali, le Maroc, le Sénégal, la Tunisie et la Turquie. Dans les autres pays, la mise en place du dispositif se fait progressivement au moyen de conventions signées entre l'OFII et des organismes locaux pouvant assurer les prestations d'évaluation et de formation.

Dans le prolongement des dispositions de la loi du 20 novembre 2007, le Gouvernement s'est aussi attaché à simplifier les formalités pour la première année de séjour en France de certaines catégories d'étrangers détenteurs d'un visa de long séjour.

Ainsi, le décret n° 2009-477 du 27 avril 2009 dispense les conjoints de Français, les travailleurs salariés, les étudiants ainsi que les visiteurs de solliciter une carte de séjour préfectorale pendant la première année de leur séjour en France ; le visa de long séjour délivré par l'autorité consulaire se substitue au titre de séjour pendant toute sa durée de validité sous réserve que les intéressés se fassent enregistrer auprès de l'OFII (dans les conditions fixées par un arrêté du 19 mai 2009) dans les trois mois suivant leur arrivée en France.

Enfin, l'accueil des stagiaires bénéficie désormais d'un cadre réglementaire avec le décret n° 2009-609 du 29 mai 2009.

4 – LA COOPÉRATION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE DES VISAS

4.1 – L'adoption de règles communes pour la délivrance des visas de court séjour

La coopération entre États membres de l'espace Schengen en matière de visas s'exerce en premier lieu au travers de l'adoption de règles et de procédures communes pour la délivrance des visas de court séjour, visas dits « visas Schengen ».

La concertation préalable à l'adoption de nouvelles règles se fait principalement *via* les travaux du « Groupe visas », groupe technique fonctionnant à Bruxelles sous l'égide du Conseil de l'Union européenne, et composé des délégations de chacun des États membres, de représentants de la Commission européenne et du Secrétariat général du Conseil. Ce groupe est notamment chargé de préparer les règlements européens et de répondre aux questions relatives à la mise en œuvre de ces règlements. Il propose notamment l'actualisation et la codification des instructions communes données aux services des visas, applicables pour le traitement des demandes de visa Schengen.

Grâce notamment à l'impulsion donnée par la présidence française pendant le second semestre 2008, les instances Schengen ont finalisé le texte du règlement CE n° 390/2009 (publié le 23 avril 2009), qui permet le recueil des données biométriques et l'externalisation de certaines tâches relatives aux visas, ainsi que le texte du règlement CE n° 810/2009 (publié le 13 juillet 2009) établissant un « Code communautaire des visas » ; ce règlement s'est substitué le 5 avril 2010 à un ensemble hétéroclite de dispositions relatives aux visas Schengen, et notamment aux « Instructions consulaires communes ».

Le Code communautaire des visas permet une meilleure lisibilité du droit applicable (texte de référence unique), une meilleure protection des droits des usagers (encadrement des délais, information, communication des motifs des refus de visa, cette dernière disposition n'entrant en vigueur qu'à compter du 5 octobre 2011, droit de recours) et une efficacité accrue du dispositif de prévention de l'immigration irrégulière (traitement harmonisé des demandes de visa).

Le Groupe visas examine également les mandats sollicités par la Commission européenne pour négocier avec un certain nombre de pays tiers des accords de facilitation en matière de visas ou de dispenses.

4.2 - Les accords de «représentation Schengen»

La coopération opérationnelle entre États membres de l'espace Schengen s'exerce également par les accords de «représentation Schengen» pour la délivrance de visas Schengen dans un certain nombre de pays tiers.

Au 1^{er} septembre 2009, la France représentait 20 autres États membres dans 74 pays, soit 419 représentations Schengen réparties sur 88 villes, et 24 784 visas ont été délivrés à ce titre en 2009.

De son côté, la France était représentée par 10 États membres dans 17 pays (18 villes).

La question d'un rééquilibrage de ces accords a été posée.

4.3 - La coopération consulaire dans les pays tiers

La mise en place de véritables services communs pour la délivrance de visas Schengen présente à ce stade d'importantes difficultés, au plan juridique et au plan des équipements informatiques notamment.

En revanche, des centres communs de «coexternalisation», à savoir le recours mutuel à un même prestataire de services pour la collecte des dossiers, ont pu être mis en place dans une quinzaine de pays avec d'autres États membres de l'espace Schengen : à Alger (avec le Danemark et l'Italie), à Lagos (avec la Belgique et l'Italie), à Ekaterinbourg (avec la Bulgarie et la Grèce), à Istanbul (avec la Suède), à Koweït (avec l'Italie) ou encore à Saint-Petersbourg (avec le Benelux, le Danemark, l'Espagne et la Grèce).

5 — LES RECOURS ET CONTENTIEUX

Les requérants qui se voient opposer un refus à une demande de visa peuvent exercer un recours devant la commission de recours contre les refus de visa d'entrée en France, créée en novembre 2000 ; dans le cas où la commission rejette le recours, ou en l'absence de réponse de la commission dans un délai de deux mois, absence constitutive d'une décision implicite de rejet, les requérants peuvent saisir la juridiction administrative, le cas échéant en référé (procédure d'urgence).

5.1 – Les recours devant la commission de recours contre les refus de visa (CRRV)

Le tableau ci-après donne l'évolution du nombre des recours enregistrés et examinés par la CRRV depuis 2005.

Nombre de recours	2005	2006	2007	2008	2009
enregistrés à la CRRV	5 410	4 481	3 867	4 328	691
examinés par la CRRV	4 071	4 125	4 125	3 233	4 212

Ces chiffres reflètent mal l'évolution des recours en raison des difficultés rencontrées par la CRRV en 2008, notamment au niveau de son greffe pour enregistrer les recours et de ses effectifs.

En conséquence, le nombre de recours examinés par la commission a fortement diminué en 2008 avec 3 233 dossiers traités, soit environ 20 % de moins qu'en 2006 et 2007. En 2009, le faible nombre des recours enregistrés est dû à la restructuration de l'ensemble des procédures visant à la réduction des délais d'enregistrement et de traitement.

D'autre part, le délai global de traitement d'un dossier par la commission s'établit à environ dix-huit mois, alors qu'une décision implicite de rejet naît à l'expiration d'un délai de deux mois. Le ministère chargé de l'immigration a engagé en 2009 un ensemble de mesures pour redresser cette situation. Ces mesures donnent leurs fruits depuis début 2010. Les délais de traitement varient entre deux et quatre mois.

La Commission recommande la délivrance du visa dans 7 à 8 % des cas qui lui sont soumis. La sous-direction des visas entérine environ 60 % de ces recommandations.

La CRRV est placée sous l'autorité du MIINDS depuis le mois de janvier 2009.

5.2 – Les contentieux devant la juridiction administrative

Le nombre de recours contentieux devant la juridiction administrative a progressé de plus de 28 % en 2009, passant de 897 recours à 1 154, après une augmentation de près de 80 % l'année précédente (entre 2007 et 2008).

Le tableau ci-après détaille cette évolution depuis 2005 :

	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de recours	415	486	500	897	1 154
– dont référés	76	80	140	277	398
Décisions d'annulation des juridictions administratives/recours	24 %	18 %	13 %	15 %	12 %
Non-lieu à statuer/recours (délivrance de visa avant décision du Conseil d'État)	12 %	19 %	24 %	39 %	44 %
Frais de justice	84 550 €	136 472 €	158 425 €	258 600 €	395 200 €

La généralisation des référés

Ce phénomène est essentiellement induit par les procédures d'urgence, car l'on assiste à une véritable croissance exponentielle des référés suspension. Après avoir doublé entre 2007 et 2008, ce type de contentieux a continué à progresser à un rythme très élevé en 2009 (+ 45 %).

Désormais, 34 % des recours font l'objet d'une procédure d'urgence, ce qui impose la production d'un mémoire de référé sous quinzaine et une défense orale devant le tribunal administratif, en plus de la rédaction d'un mémoire au fond dans le cadre du recours parallèle en annulation.

Un coût croissant pour l'État

Les recours contentieux sont de plus en plus suivis d'effet pour le requérant du fait d'une spécialisation croissante de certains avocats et d'une jurisprudence du Conseil d'État qui tend à exercer un contrôle normal sur la quasi-totalité des décisions contestées. Si, dans 37 % des cas, le Conseil d'État rejette les recours, dans 60 % des cas, le requérant obtient satisfaction (à la suite d'une annulation de la décision ou du fait d'un non-lieu à statuer).

En effet, le Conseil d'État a annulé les décisions de refus de visa dans 12 % des recours et ce chiffre a légèrement baissé en 2009 par rapport à 2008. Toutefois, dans 44 % des cas, au cours de l'instruction du recours, la SDV donne satisfaction au requérant en délivrant le visa (non-lieu à statuer). Ce phénomène a progressé en 2009 (+ 5 points par rapport à 2008). Il peut s'expliquer par la production de pièces nouvelles décisives au stade du recours, notamment en référé, ou par une instruction défailante de la demande initiale de visa.

Cette tendance à la judiciarisation des refus de visa entraîne une charge financière accrue pour l'État condamné au versement de frais de justice et de dommages et intérêts.

Ainsi, le montant des frais de justice à la charge de l'État s'établit à 395 200 € fin 2009 contre 258 600 € pour l'ensemble de l'année 2008.

Les recours indemnitaires pour préjudices subis par les requérants augmentent également, et certains comportent des demandes à hauteur de 100 000 €, ce qui peut laisser redouter des condamnations de l'État d'une ampleur financière nouvelle.

Prédominance des recours pour motif familial notamment en provenance du Maghreb

Au total, comme les années antérieures, 80 % des requérants ont déposé une demande de visa motivée par une raison familiale au sens large.

Les recours provenant des familles de réfugiés sont en forte augmentation avec près de 24 % (+ 8 points par rapport à l'année précédente) tandis que ceux au titre du regroupement familial OFII restent stables à 8 %.

Les recours émanant de conjoints de Français connaissent un léger repli avec 23 % contre 29 % l'année précédente.

Les recours émanant d'ascendants de Français restent stables en 2009 avec 7 % compte tenu de la prise en compte par les postes, la CRRV et la SDV d'une jurisprudence du Conseil d'État qui leur est très favorable.

Le Maghreb demeure à l'origine de plus de la moitié des recours. L'Algérie devance maintenant le Maroc avec 23,9 % des recours contre 23,8 %, la Tunisie est loin derrière avec 4,2 % des recours. En Afrique subsaharienne, le Cameroun devance désormais la Côte d'Ivoire (6,1 % contre 4,4 %).

Les perspectives

Les mesures prises pour renforcer l'efficacité de la CRRV (avec des délais d'examen des dossiers raccourcis) devraient toutefois permettre de diminuer le nombre des recours en référé. Néanmoins, en dépit de l'amélioration espérée du fonctionnement de la CRRV, deux facteurs devraient contribuer à augmenter le nombre de recours contentieux :

- l'entrée en vigueur à brève échéance (avril 2011) de l'obligation de motivation de l'ensemble des visas Schengen dans le cadre du Code communautaire des visas contribuera, selon toute vraisemblance, à augmenter le nombre des recours émanant de catégories de demandeurs de visa pour le moment peu enclins à former des recours (affaires, touristes, ascendants de ressortissants étrangers résidant en France...);
- les possibilités d'appel et de cassation ouvertes par le transfert de compétences du Conseil d'État au TA de Nantes en matière de contentieux visas.

I-2

L'ADMISSION AU SÉJOUR

AVERTISSEMENT MÉTHODOLOGIQUE

Les statistiques relatives aux titres de séjour tiennent compte des spécificités suivantes.

1 – Trois champs géographiques sont distingués

Le premier concerne les pays tiers à l'Espace économique européen (EEE) et à la Confédération suisse, dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de détenir un titre, quel que soit le motif de leur séjour en France, qui entrent dans un champ «pays tiers».

Le deuxième champ regroupe les dix nouveaux États membres (NEM¹), dont les ressortissants, soumis à des dispositions transitoires, ne sont soumis à obligation de détention d'un titre de séjour que s'ils souhaitent exercer une activité professionnelle en France. Pour tenir compte de cette spécificité, le parti a été pris de traiter séparément ce champ géographique, soit un périmètre «10 NEM».

Le dernier champ concerne 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 (CESEDA). C'était, jusqu'en 2008, le cas des pays de l'Union européenne à quinze, de Chypre et de Malte, des pays de l'Espace économique européen non membres de l'Union européenne (Islande, Norvège, Liechtenstein) et de la Confédération 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. Ce champ ne figure donc que très rarement dans les indicateurs de ce rapport.

2 – Le présent rapport présente les chiffres définitifs de délivrance de titres de séjour des années 2004 à 2008 et les chiffres provisoires de l'année 2009².

Le suivi des flux migratoires avec l'application de gestion des dossiers des résidents étrangers en France (AGDREF), application fondée sur la délivrance des titres de séjour, ne peut se faire sans un temps de latence. En effet, le délai entre le dépôt d'une demande de titre et sa délivrance varie, pour une petite partie des demandes, dans de grandes proportions selon de nombreux facteurs.

Le traitement de certains dossiers peut nécessiter en effet une instruction assez longue, dépassant parfois l'année. Ainsi, 1 % des demandes déposées une année donnée peuvent se voir dénouer en fin de l'année suivante, voire dans 1 % des cas au-delà. Aussi, les statistiques définitives de délivrance de titres ne sont arrêtées qu'au 31 décembre de l'année suivante.

3 – Une nomenclature adaptée aux titres de séjour

L'identification des grands courants migratoires justifie que les divers motifs de délivrance des titres soient précisés et regroupés. Cette catégorisation permet de suivre l'impact des politiques menées, d'isoler les phénomènes sur lesquels ces politiques ont moins d'emprise et d'offrir les éléments nécessaires à toutes comparaisons internationales.

Le tableau suivant présente cette nomenclature.

1. Les États entrés dans l'Union européenne au 1^{er} janvier 2004, à l'exception de Chypre et de Malte, ont été soumis à des dispositions transitoires (carte de séjour pour raison professionnelle) jusqu'en juillet 2008. Les ressortissants de Bulgarie et de Roumanie, pays entrés en 2007, demeurent soumis aux dispositions transitoires.

2. Les données 2009 sont signalées «provisoires» dans les tableaux par la mention 2009 (p).

Tableau n° I-2-1 : Regroupement des titres par motifs juridiques

A. Professionnel	1 – Compétences et talents
	2 – Actif non salarié
	3 – Scientifique
	4 – Artiste
	5 – Salarié
	6 – Saisonnier ou temporaire
B. Familial	1 – Famille de Français
	2 – Membre de famille*
	3 – Liens personnels et familiaux
C. Étudiant	Étudiant et stagiaire
D. Divers	1 – Visiteur
	2 – Étranger entré mineur
	3 – Admission exceptionnelle au séjour
	4 – Rente accident du travail
	5 – Ancien combattant
	6 – Retraité ou pensionné
	7 – Motifs divers
E. Humanitaire	1 – Réfugié et apatride
	2 – Asile territorial/protection subsidiaire
	3 – Étranger malade
	4 – Victime de la traite des êtres humains

* Regroupement familial.

1 – LA DÉLIVRANCE DE TITRES SELON LES PRINCIPAUX MOTIFS

Il convient de rappeler que la politique gouvernementale, en matière d'immigration, telle qu'elle ressort de la lettre de mission adressée par le président de la République et le Premier ministre au ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, vise à réorienter les flux migratoires vers la France pour privilégier l'immigration professionnelle et plus généralement celle utile à l'intérêt national, tout en alliant à cette démarche le souci du développement des pays sources d'émigration. L'instauration de nouvelles cartes de séjour en 2006 et 2007 et la délivrance par les postes diplomatiques de visas de long séjour valant titres de séjour (VLS-TS), visant à attirer en France des migrants participant de son économie et de son rayonnement international, sont les dernières grandes mesures législatives et réglementaires prises à cette fin.

> La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a créé une nouvelle catégorie de carte de séjour, la carte « compétences et talents », ainsi que, en application de la directive européenne relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, une nouvelle catégorie de carte de résident, la carte de résident de longue durée-CE. En outre la loi du 24 juillet 2006 a créé deux nouvelles catégories de carte de séjour temporaire autorisant l'exercice d'une activité professionnelle : la carte « saisonnier », et la carte « salarié en mission ». La loi du 20 novembre 2007 relative à l'immigration,

à l'intégration et à l'asile, a créé une carte de résident permanent à durée indéterminée, qui peut être délivrée à l'étranger titulaire d'une carte de résident, à l'expiration de celle-ci. Les étrangers exerçant en France une activité professionnelle non soumise à autorisation reçoivent désormais des cartes portant la mention de l'activité exercée.

> Depuis le 1^{er} juin 2009 (à la suite d'un décret publié au *Journal officiel* du lundi 27 avril 2009), un certain nombre de visas de long séjour dispensent d'un premier titre de séjour. Leurs titulaires n'ont donc pas à déposer de demande de titre de séjour en préfecture, lors de leur installation en France. Au terme de la validité de leur visa, il leur appartiendra de demander un titre de séjour. Les étrangers concernés par cette mesure de simplification sont ceux titulaires d'un visa pour un séjour supérieur à trois mois : il s'agit des visas « vie privée et familiale » (pour les conjoints de ressortissants français), ou encore « visiteur », « étudiant », « salarié », ou « travailleur temporaire ».

1.1 - L'évolution globale

Le nombre de premiers titres de séjour délivrés en France métropolitaine à des étrangers ressortissants de pays tiers à l'Union européenne, aux pays de l'Espace économique européen non membres de l'Union européenne et à la Confédération suisse s'est élevé en 2009 à 193 401, soit une progression de plus de 5 % par rapport à 2008.

Tableau n° I-2-2 : Taux de variation du nombre d'admissions au séjour, par rapport à l'année précédente (pays tiers)

2005	2006	2007	2008	2009
- 2,5 %	- 2,1 %	- 6,2 %	7,0 %	5,2 %

Sur la période 2005-2009, l'augmentation est de 3,3 %.

1.2 - Cette évolution globale masque des phénomènes contrastés

Le nombre de titres délivrés pour motif professionnel à des ressortissants des pays tiers, qui avait diminué jusqu'en 2006 pour se stabiliser en 2007, a très fortement augmenté entre 2007 et 2008, passant de 11 751 à 21 352, soit une progression de plus de 80 % pour se stabiliser à un haut niveau en 2009, quoique légèrement inférieur à celui atteint en 2008 (20 000 en 2009 contre plus de 21 300 en 2008).

La baisse amorcée en 2003 du nombre de titres délivrés à des étudiants ou stagiaires (- 2,9 % en 2006 par rapport à 2005, après - 6,1 % en 2005 par rapport à 2004, - 5,8 % en 2004 par rapport à 2003 et - 4,8 % en 2003 par rapport à 2002) a été interrompue en 2007 (+ 3,8 % par rapport à 2006), et l'évolution s'est nettement inversée ensuite (+ 11,6 % en 2008 par rapport à 2007 et + 11,7 % en 2009 par rapport à 2008).

Ces évolutions attestent concrètement de la volonté du Gouvernement comme des mesures prises, et rappelées plus haut, pour rendre la France attractive pour les migrants participant de son économie et de son rayonnement.

Le nombre de titres délivrés pour motif familial a été en nette baisse de 2006 à 2008 (- 10,4 % en 2007 par rapport à 2006 et - 5,6 % en 2008 par rapport à 2007) ; cette évolution est à mettre en parallèle avec les nouvelles exigences de la législation, visant à mieux favoriser l'intégration de ces migrants dans la société française. On a toutefois assisté en 2009 à une légère progression de l'immigration familiale, dont le nombre reste néanmoins inférieur de presque 14 % à celui atteint en 2006.

Le nombre de titres délivrés pour raisons humanitaires, qui avait augmenté en 2008, après une diminution en 2007, a progressé de 5,8 % en 2009 par rapport à 2008. Il convient de rappeler que les titres accordés aux réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire dépendent du contexte international sur lequel la politique française d'immigration n'a pas de prise.

Tableau n° I-2-3 : Tous premiers titres de séjour, tous pays en France métropolitaine (hors VLS-TS)

		2005	2006	2007	2008	2009 (p)*
A. Professionnel	1 – Compétences et talents			5	183	364
	2 – Actif non salarié	816	1 007	1 497	1 541	1 187
	3 – Scientifique	1 318	1 404	1 594	1 957	2 253
	4 – Artiste	340	241	286	294	201
	5 – Salarié	8 377	8 356	13 448	18 371	15 115
	6 – Saisonnier ou temporaire	4 810	4 692	4 103	8 231	4 530
Total A. Professionnel		15 661	15 700	20 933	30 577	23 650
B. Familial	1 – Famille de Français	56 767	55 800	50 724	49 551	39 822
	2 – Membre de famille**	23 814	20 364	20 414	19 691	17 195
	3 – Liens personnels et familiaux	14 542	22 759	17 466	15 540	14 805
Total B. Familial		95 123	98 923	88 604	84 782	71 822
C. Étudiants		48 959	47 240	47 908	52 950	18 479
D. Divers	1 – Visiteur	6 372	6 522	5 895	4 948	3 861
	2 – Étranger entré mineur	2 665	2 805	2 936	3 022	3 426
	3 – Admission exceptionnelle au séjour	2 697	2 695	1 541	1 862	2 583
	4 – Rente accident du travail	41	64	75	99	126
	5 – Ancien combattant	385	333	318	265	286
	6 – Retraité ou pensionné	2 657	2 413	1 804	1 716	1 441
	7 – Motifs divers	728	495	426	503	526
Total D. Divers		15 545	15 327	12 995	12 415	12 249
E. Humanitaire	1 – Réfugié et apatride	14 837	9 851	9 264	10 750	10 427
	2 – Asile territorial/protection subsidiaire	348	376	523	753	1 770
	3 – Étranger malade	7 315	6 568	5 680	5 738	5 945
	4 – Victime de la traite des êtres humains				22	57
Total E. Humanitaire		22 500	16 795	15 467	17 263	18 199
Total		197 788	193 985	185 907	197 987	144 399

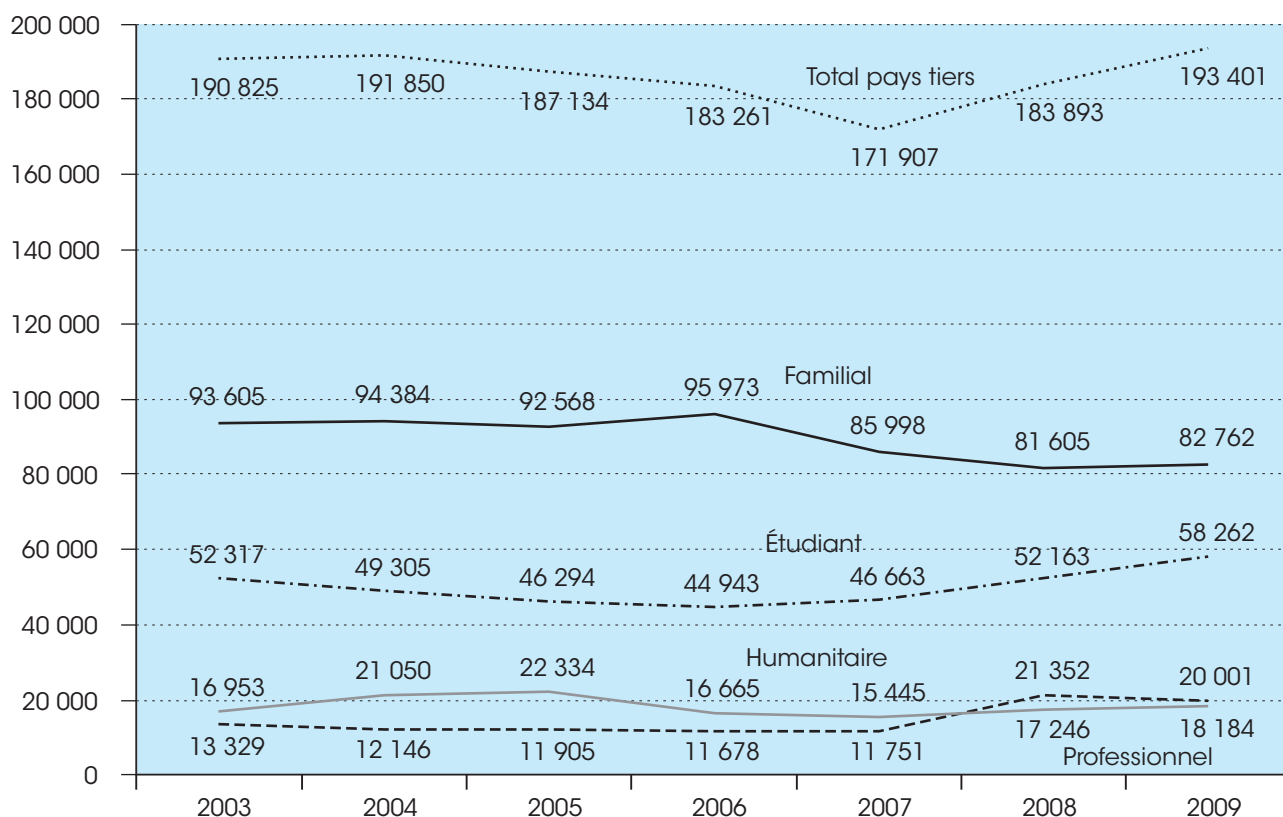
Source : MIIINDS-DSED

(*) Les admissions au séjour recensées dans ce tableau totalisent tous les premiers titres délivrés en 2009 ainsi que les VLS-TS qui ont fait l'objet, cette même année, d'une validation par l'OFII. Il en résulte que les effectifs des salariés, des conjoints de Français, des étudiants et des visiteurs sont légèrement surévalués, compte tenu qu'une petite partie de ces étrangers (notamment, parmi les étudiants et les visiteurs) a bénéficié d'un VLS-TS sans pour autant souhaiter s'installer durablement (plus d'un an) en France. Ce tableau donne une estimation provisoire des entrées durables.

(**) Regroupement familial.

Il est à noter que la diminution importante du nombre de titres observée en 2009 doit être mise en perspective avec l'instauration du VLS-TS à compter du 1^{er} juin de la même année, qui a permis le séjour en France de ses bénéficiaires sans obligation de détenir une carte de séjour ; celle-ci n'est obligatoire dans ce cas qu'à l'expiration du délai de validité du visa.

Graphique n° I-2-1 : Nombre de titres délivrés aux ressortissants des pays tiers



Source : MIIINDS/DSED

Il convient de relever en conclusion que le nombre de titres de séjour délivrés à des ressortissants de pays tiers a augmenté de presque 7 % entre 2007 et 2008, inversant la tendance à la baisse observée depuis 2005 pour s'inscrire à nouveau en hausse sensible entre 2008 et 2009 : + 5,1 % (en incluant les VLS-TS). Il convient de remarquer tout particulièrement la très importante progression du nombre de titres pour motif professionnel relevée entre 2007 et 2008 : + 81,7 %. Cette hausse est à mettre en regard avec la création par la loi de 2006 citée plus haut de la carte « saisonnier », qui, délivrée pour une durée de trois ans au maximum, permet à l'étranger qui a un contrat de travail saisonnier d'avoir un titre de séjour à condition de conserver son domicile habituel à l'étranger et de séjourner et travailler en France pour une durée de six mois au maximum par an.

1.3 - Les principales nationalités bénéficiaires selon les motifs

Relevons la part des trois pays du Maghreb, qui représentent en 2009 plus de 30 % des flux annuels en direction de la France. Cette part était toutefois de 35 % en 2006. La part de l'immigration familiale est particulièrement importante pour le Maghreb. Les Chinois, qui sont à la troisième place globalement, sont les premiers étrangers admis en France pour y étudier ou y accomplir un stage, devant les Marocains et les Algériens. Le flux chinois est constitué, à hauteur de 72 %, d'étudiants et stagiaires.

Les Roumains (dont l'immigration professionnelle a sextuplé à la suite de l'adhésion du pays à l'UE), les Marocains et les ressortissants des États-Unis occupent les trois premières places pour l'admission au séjour pour motif professionnel. Il est à noter la forte progression des Maliens en 2008 et 2009 (qui inclut les régularisations accordées en application de l'art. L. 313-14 du CESEDA).

Tableau n° I-2-4 : les dix principales nationalités bénéficiaires de premiers titres de séjour, par motif

Tous motifs 2006		Familial 2006		Étudiant et stagiaire 2006		Humanitaire 2006		Professionnel 2006	
Algérie	31 271	Algérie	23 270	Chine	6 864	Congo, RDC	1 311	États-Unis d'Amérique	2 127
Maroc	24 461	Maroc	17 506	Maroc	4 427	Turquie	1 294	Pologne	1 700
Chine	11 581	Tunisie	7 394	Algérie	3 260	Algérie	1 184	Japon	705
Tunisie	10 263	Turquie	6 378	États-Unis d'Amérique	2 226	Fédération de Russie	1 026	Chine	699
Turquie	9 190	Chine	3 289	Tunisie	2 062	Sri Lanka	954	Maroc	668
États-Unis d'Amérique	6 082	Cameroun	2 998	Japon	1 980	Congo, république du	716	Canada	657
Cameroun	4 795	Côte d'Ivoire	2 570	Sénégal	1 494	Serbie-et-Monténégro	695	Inde	626
Côte d'Ivoire	4 114	Mali	2 065	Brésil	1 470	Côte d'Ivoire	693	Turquie	547
Sénégal	4 012	Congo, RDC	2 042	Corée, république de	1 327	Cameroun	627	Roumanie	500
Congo, RDC	3 914	Sénégal	2 036	Liban	1 300	Haïti	566	Algérie	474
	57 %		71 %		56 %		53 %		61 %
Total 2006	191 140	Total 2006	98 344	Total 2006	47 192	Total 2006	16 795	Total 2006	13 484

Tous motifs 2007		Familial 2007		Étudiant et stagiaire 2007		Humanitaire 2007		Professionnel 2007	
Algérie	26 810	Algérie	19 946	Chine	8 595	Congo, RDC	1 187	Roumanie	2 782
Maroc	24 034	Maroc	16 832	Maroc	4 664	Sri Lanka	1 139	Pologne	2 390
Chine	12 062	Tunisie	6 761	Algérie	3 077	Turquie	1 085	États-Unis d'Amérique	2 057
Tunisie	9 815	Turquie	5 688	Tunisie	2 218	Algérie	996	Maroc	941
Turquie	8 036	Cameroun	2 627	États-Unis d'Amérique	2 019	Fédération de Russie	954	Japon	754
États-Unis d'Amérique	5 714	Côte d'Ivoire	2 409	Japon	1 819	Serbie-et-Monténégro	827	Inde	736
Cameroun	4 429	Chine	2 072	Brésil	1 696	Cameroun	588	Chine	668
Sénégal	4 038	Sénégal	2 044	Sénégal	1 554	Côte d'Ivoire	584	Canada	643
Roumanie	4 013	Mali	1 907	Liban	1 330	Guinée	570	Bulgarie	567
Côte d'Ivoire	3 850	Congo, RDC	1 887	Corée, république de	1 315	Congo, république du	551	Brésil	431
	57 %		71 %		59 %		53 %		66 %
Total 2007	181 476	Total 2007	87 719	Total 2007	47 836	Total 2007	15 467	Total 2007	18 119

Tous motifs 2008		Familial 2008		Étudiant et stagiaire 2008		Humanitaire 2008		Professionnel 2008	
Maroc	27 838	Algérie	18 192	Chine	10 411	Congo, RDC	1 482	Maroc	5 031
Algérie	26 312	Maroc	16 454	Maroc	4 922	Sri Lanka	1 469	Roumanie	4 191
Chine	14 048	Tunisie	6 304	Algérie	4 095	Fédération de Russie	1 199	États-Unis d'Amérique	2 088
Tunisie	10 267	Turquie	5 426	Tunisie	2 536	Turquie	1 013	Mali	1 434
Turquie	8 158	Cameroun	2 479	États-Unis d'Amérique	2 309	Algérie	950	Pologne	1 251
États-Unis d'Amérique	6 084	Côte d'Ivoire	2 265	Brésil	1 850	Serbie-et-Monténégro	950	Inde	1 039
Roumanie	5 769	Sénégal	1 937	Japon	1 636	Mali	939	Chine	1 020
Mali	5 181	Mali	1 923	Sénégal	1 555	Arménie	647	Tunisie	937
Cameroun	4 449	Chine	1 808	Corée, république de	1 373	Guinée	587	Bulgarie	924
Sénégal	4 192	Congo, RDC	1 718	Mexique	1 180	Congo, république du	587	Turquie	854
	58 %		70 %		60 %		57 %		67 %
Total 2008	193 459	Total 2008	83 436	Total 2008	52 908	Total 2008	17 262	Total 2008	28 089

Tous motifs 2009		Familial 2009		Étudiant et stagiaire 2009		Humanitaire 2009		Professionnel 2009	
Algérie	25 406	Algérie	17 465	Chine	10 560	Sri Lanka	2 334	Roumanie	3 352
Maroc	24 977	Maroc	15 855	Maroc	5 084	Congo, RDC	1 358	Maroc	2 357
Chine	14 618	Tunisie	7 081	Algérie	3 952	Fédération de Russie	1 196	États-Unis d'Amérique	2 122
Tunisie	12 190	Turquie	4 825	États-Unis d'Amérique	3 547	Turquie	956	Mali	2 118
États-Unis d'Amérique	7 582	Cameroun	2 589	Tunisie	2 770	Serbie-et-Monténégro	954	Tunisie	1 757
Turquie	7 537	Côte d'Ivoire	2 256	Brésil	2 056	Mali	890	Chine	1 159
Mali	6 089	Mali	2 092	Sénégal	1 909	Algérie	864	Inde	920
Sénégal	5 191	Sénégal	2 324	Japon	1 825	Arménie	750	Algérie	834
Roumanie	4 907	Chine	1 833	Mexique	1 480	Congo, république du	623	Bulgarie	721
Cameroun	4 688	Congo, RDC	1 518	Corée, république de	1 457	Guinée	607	Japon	718
	57 %		69 %		59 %		58 %		66 %
Total 2009	200 042	Total 2009	84 227	Total 2009	58 821	Total 2009	18 198	Total 2009	24 456
Source : MIINDS-DSED									

1.4 – Les stocks de titres et autorisations de séjour

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 (hors Union européenne), soit 62,9 %.

L'adhésion des NEM en 2004 et celle de la Roumanie et de la Bulgarie en 2007 ont donné lieu à des mesures transitoires concernant l'obligation de détenir un titre pour s'installer en France. En 2009, seuls les ressortissants de ces deux derniers pays sont tenus d'avoir un titre pour tout séjour au-delà de trois mois.

Au 31 décembre 2009, 2 350 882 étrangers ressortissants de pays tiers sont détenteurs de documents délivrés par le ministère chargé de l'immigration, soit une progression de 9 % depuis 2003.

Les dix nationalités les plus importantes représentent sensiblement un peu moins des trois quarts des ressortissants des pays tiers (73,6 % en 2009).

Les nationalités chinoise et camerounaise sont celles qui connaissent les progressions les plus importantes, en termes de ressortissants présents en situation régulière sur le territoire national, entre 2003 et 2009. Les populations sénégalaise et malienne séjournant en France s'accroissent régulièrement depuis 2003. L'accroissement de la population algérienne, selon un rythme annuel moyen proche de 1,0 % au cours des trois dernières années, se poursuit en 2008 (+ 1,9 %) et reste important en 2009, malgré une légère décroissance. La population marocaine, dont on observait la diminution jusqu'en 2006, est repartie à la hausse en 2007 (+ 0,7 %), tendance nettement confirmée en 2008 (+ 2,4 %) ; il est à noter la multiplication par 5,5, entre 2007 et 2008, du nombre de titres pour motif professionnel dont sont titulaires les Marocains, qu'il convient de mettre notamment en relation avec la mise en place de la carte « saisonnier ».

L'ensemble des titres de séjour d'une durée de validité de plus d'un an représente environ les trois quarts des titres détenus par les ressortissants des pays tiers.

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, 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 une estimation de la population étrangère présente sur le territoire national. De plus, les chiffres du recensement produits par l'INSEE leur sont régulièrement inférieurs. Ces chiffres doivent également être interprétés avec prudence, car le dénombrement des étrangers souffre d'une tendance :

- à la sous-déclaration dans les enquêtes de recensement de la population par l'INSEE ;
- à une surévaluation dans AGDREF (application de gestion des titres de séjour), comme il vient d'être signalé ci-dessus ;
- à une sous-évaluation, dans cette même application, en raison de l'immigration irrégulière.

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 mise à jour des fichiers du ministère chargé de l'immigration.

Tableau n° I-2-5, I-2-5 bis et I-2-5 ter : Stock de titres et autorisations de séjour (pays tiers)

Tableau n° I-2-5 : Nationalités

Stock de titres et autorisations provisoires de séjour en cours de validité						Étrangers majeurs selon recensement INSEE valeur au 1 ^{er} janvier 2006*
<i>Pays tiers</i>						
	2005	2006	2007	2008	2009	
Algérie	565 448	568 486	576 807	587 880	584 350	409 194
Maroc	469 973	462 632	465 713	476 699	465 923	360 369
Turquie	183 891	185 599	188 051	192 981	191 647	156 862
Tunisie	170 794	170 139	172 461	176 888	174 836	116 988
R.P. Chine	55 791	59 898	65 686	73 126	72 476	52 412
Mali	49 789	50 492	52 366	54 854	57 808	39 662
Sénégal	45 503	46 565	48 554	54 777	54 409	40 617
RDC	36 737	38 746	41 182	44 099	45 219	25 972
Ex-Yougoslavie**	43 589	41 713	40 737	39 421	44 819	32 272
Cameroun	31 253	33 516	35 888	38 892	39 654	26 995
	74,8 %	74,3 %	73,9 %	73,3 %	73,6 %	72,5 %
Total	2 209 228	2 230 954	2 282 628	2 373 120	2 350 882	1 738 883

* Source : enquêtes annuelles de recensement 2004, 2005, 2006 et 2007 (Métropole, étrangers de 18 ans ou plus).

** Données concernant la seule Serbie, dans les résultats du recensement.

Tableau n° I-2-5 bis : Union européenne plus pays tiers

Stock de titres et autorisations provisoires de séjour en cours de validité					
	2005	2006	2007	2008	2009
Total pays tiers	2 209 228	2 230 954	2 282 628	2 373 120	2 350 882
Total Union européenne	1 005 554	851 904	719 996	631 993	557 986
Total général	3 214 782	3 082 858	3 002 624	3 005 113	2 908 868

Source : MIIINDS-DSED

Tableau n° I-2-5 ter : Stock de titres et autorisations provisoires de séjour en cours de validité par durée et type de titre (pays tiers)

Selon la durée	Type de titre	2005	2006	2007	2008	2009
Récépissés et autorisations provisoires de séjour		128 051	134 425	140 269	148 079	157 175
Titres durée validité < ou = 1 an	CEE et EEE	299	380	543	813	1 037
	CRA	43 889	44 957	44 964	45 668	45 045
	CST	325 989	348 202	390 350	427 352	398 456
Total titres durée validité < ou = 1 an		370 177	393 539	435 857	473 833	444 538
Titres durée validité > 1 an	CCT			5	383	1 064
	CEE et EEE	9 935	10 920	11 918	13 070	13 743
	CR	1 194 268	1 184 075	1 177 478	1 203 238	1 197 301
	CRA	503 604	504 404	513 098	524 371	518 692
	CST	181	196	205	5 823	12 085
	RETRAITE	3 012	3 395	3 798	4 132	4 379
	RLD				191	1 905
Total Titres durée validité > 1 an		1 711 000	1 702 990	1 706 502	1 751 208	1 749 169
Total		2 209 228	2 230 954	2 282 628	2 373 120	2 350 882

Source : MIIINDS-DSED

2 – LA DÉLIVRANCE DES TITRES DE SÉJOUR SELON LES MOTIFS JURIDIQUES

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 chargé de l'intérieur et, depuis le 30 mai 2007, du ministre chargé de l'immigration. 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 1^{er} 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 ainsi que les membres de leur famille quelle que soit leur nationalité) bénéficient d'un droit au séjour privilégié.

La loi du 26 novembre 2003 a supprimé l'obligation de détenir un titre de séjour pour les ressortissants de ces États et 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 d'en faire la demande, pour des raisons personnelles, auprès des services préfectoraux.

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. Au 1^{er} juillet 2008, seuls les ressortissants de la Bulgarie et de la Roumanie, qui ont adhéré à l'UE en 2007, y restent contraints, et ce jusqu'en 2012.

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

Les ressortissants étrangers relevant des accords bilatéraux de circulation et de séjour liant la France à certains pays du Maghreb et d'Afrique francophone subsaharienne 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 douze 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 en juillet 2001 et septembre 2000 et sont entrés en vigueur en janvier et novembre 2003.

Des accords bilatéraux de gestion concertée des flux migratoires ont été signés en 2007 avec le Gabon (entrée en vigueur en septembre 2008), le Congo (entrée en vigueur en août 2009) et le Bénin (entrée en vigueur en mars 2010), en 2008 avec la Tunisie (entrée en vigueur en juillet 2009), le Sénégal (avenant entré en vigueur en août 2009), Maurice (entrée en vigueur en septembre 2010) et le Cap-Vert, et en 2009 avec le Cameroun et le Burkina.

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 (trois 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 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).

Les tableaux I-2-6, 7 et 7 bis donnent une synthèse, depuis 2005, des titres de séjour délivrés.

Le nombre de titres délivrés à des ressortissants de pays tiers est en progression depuis 2007. Celle-ci est due à l'augmentation du nombre des titres délivrés pour raison professionnelle et à des étudiants.

Il convient de noter la forte augmentation des titres délivrés pour raison professionnelle aux ressortissants des NEM. Rappelons que, parmi les dix États entrés dans l'UE en 2004, Chypre et Malte étaient dispensés des dispositions transitoires. Celles-ci ont pris fin au 1^{er} juillet 2008. La Bulgarie et la Roumanie, qui ont adhéré en 2007, se voient appliquer des dispositions transitoires jusqu'en 2012 inclus.

Tableau n° I-2-6 : Délivrance de premiers titres de séjour de 2005 à 2009 (métropole)

2005	Titres communaux	Titres non communaux						Total titres
		Total	CCT	CR	CRA	CST	Retraité	
10 NEM	2 950	4 845		214		4 631		7 795
Nationalités non soumises à titre de séjour	2 754	105		46		58	1	2 859
Pays tiers	1 439	185 695		31 056	31 344	123 005	290	187 134
Total	7 143	190 645		31 316	31 344	127 694	291	197 788
2006	Titres communaux	Titres non communaux						Total titres
		Total	CCT	CR	CRA	CST	Retraité	
10 NEM	3 489	4 390		193		4 197		7 879
Nationalités non soumises à titre de séjour	2 754	91		45		46		2 845
Pays tiers	1 465	181 796		23 760	31 060	126 731	245	183 261
Total	7 708	186 277		23 998	31 060	130 974	245	193 985
2007	Titres communaux	Titres non communaux						Total titres
		Total	CCT	CR	CRA	CST	Retraité	
10 NEM	7 685	1 884		142		1 742		9 569
Nationalités non soumises à titre de séjour	4 319	112		50		62		4 431
Pays tiers	1 400	170 507	5	20 856	26 635	122 706	305	171 907
Total	13 404	172 503	5	21 048	26 635	124 510	305	185 907
2008	Titres communaux	Titres non communaux						Total titres
		Total	CCT	CR	CRA	CST	Retraité	
10 NEM	8 196	1 370		82		1 288		9 566
Nationalités non soumises à titre de séjour	4 447	81		36		45		4 528
Pays tiers	1 678	182 215	183	20 264	26 133	135 340	295	183 893
Total	14 321	183 666	183	20 382	26 133	136 673	295	197 987
2009	Titres communaux	Titres non communaux						Total titres
		Total	CCT	CR	CRA	CST	VLS-TS	
10 NEM	5 993	648		67		575	6	6 641
Nationalités non soumises à titre de séjour	3 891	84		40		44		3 975
Pays tiers	1 838	191 563	364	18 535	25 245	87 494	59 612	193 401
Total	11 722	192 295	364	18 642	25 245	88 113	59 618	204 017

Source : MIINDS-DSED

Tableau n° I-2-7 : Admission au séjour des ressortissants de pays tiers à l'Union européenne à vingt-sept, à l'Espace économique européen, à la Confédération suisse (métropole)

		2005	2006	2007	2008	2009 (p) *
A. Professionnel	1 - Compétences et talents			5	183	364
	2 - Actif non salarié	377	435	360	225	88
	3 - Scientifique	1 202	1 310	1 531	1 926	2 233
	4 - Artiste	299	195	263	286	181
	5 - Salarié	5 892	5 504	5 879	11 718	14 287
	6 - Saisonnier ou temporaire	4 135	4 234	3 713	7 014	2 848
Total A. Professionnel		11 905	11 678	11 751	21 352	20 001
B. Familial	1 - Famille de Français	55 379	54 490	49 767	48 833	52 851
	2 - Membre de famille	22 994	19 419	18 950	17 304	15 158
	3 - Liens personnels et familiaux	14 195	22 064	17 281	15 468	14 753
Total B. Familial		92 568	95 973	85 998	81 605	82 762
C. Étudiant		46 294	44 943	46 663	52 163	58 262
D. Divers	1 - Visiteur	5 204	5 487	5 241	4 475	6 120
	2 - Étranger entré mineur	2 639	2 774	2 935	3 015	3 422
	3 - Admission exceptionnelle au séjour	2 674	2 673	1 539	1 860	2 583
	4 - Rente accident du travail	41	64	75	98	126
	5 - Ancien combattant	292	245	199	193	225
	6 - Retraité ou pensionné	2 465	2 275	1 645	1 398	1 199
	7 - Motifs divers	718	484	416	488	517
Total D. Divers		14 033	14 002	12 050	11 527	14 192
E. Humanitaire	1 - Réfugié et apatride	14 796	9 833	9 253	10 742	10 419
	2 - Asile territorial/protection subsidiaire	347	372	520	753	1 770
	3 - Étranger malade	7 191	6 460	5 672	5 733	5 940
	4 - Victime de la traite des êtres humains				18	55
Total E. Humanitaire		22 334	16 665	15 445	17 246	18 184
Total		187 134	183 261	171 907	183 893	193 401

Source : MIIINDS-DSED

(*) Les admissions au séjour recensées dans ce tableau totalisent tous les premiers titres délivrés en 2009 ainsi que les VLS-TS qui ont fait l'objet, cette même année, d'une validation par l'OFII. Il en résulte que les effectifs des salariés, des conjoints de Français, des étudiants et des visiteurs sont légèrement surévalués, compte tenu qu'une petite partie de ces étrangers (notamment, parmi les étudiants et les visiteurs) a bénéficié d'un VLS-TS sans pour autant souhaiter s'installer durablement (plus d'un an) en France. Ce tableau donne une estimation provisoire des entrées durables.

Tableau n° I-2-7 bis : Admission au séjour des ressortissants des dix nouveaux États membres soumis à dispositions transitoires (métropole)

		2005	2006	2007	2008	2009 (p) *
A. Professionnel	2 – Actif non salarié	304	369	740	755	532
	3 – Scientifique	116	94	63	30	18
	4 – Artiste	41	46	22	8	20
	5 – Salarié	1 675	1 975	5 331	4 960	2 504
	6 – Saisonnier ou temporaire	438	308	212	984	1 381
Total A. Professionnel		2 574	2 792	6 368	6 737	4 455
B. Familial	1 – Famille de Français	1 267	1 166	785	494	291
	2 – Membre de famille	508	510	754	1 265	1 126
	3 – Liens personnels et familiaux	347	695	182	72	48
Total B. Familial		2 122	2 371	1 721	1 831	1 465
C. Étudiant		2 598	2 249	1 203	745	559
D. Divers	1 – Visiteur	196	197	144	141	76
	2 – Étranger entré mineur	25	31	1	5	3
	3 – Admission exceptionnelle au séjour	22	22	2	1	
	4 – Rente accident du travail				1	
	5 – Ancien combattant	80	75	102	63	52
	6 – Retraité ou pensionné	4	3	4	18	12
	7 – Motifs divers	9	9	2	8	5
Total D. Divers		336	337	255	237	148
E. Humanitaire	1 – Réfugié et apatride	40	18	11	7	7
	2 – Asile territorial/protection subsidiaire	1	4	3		
	3 – Étranger malade	124	108	8	5	5
	4 – Victime de la traite des êtres humains				4	2
Total E. Humanitaire		165	130	22	16	14
Total		7 795	7 879	9 569	9 566	6 641

Source : MIINDS-DSED

(*) Les admissions au séjour recensées dans ce tableau totalisent tous les premiers titres délivrés en 2009 ainsi que les VLS-TS qui ont fait l'objet, cette même année, d'une validation par l'OFl. Il en résulte que les effectifs des salariés, des conjoints de Français, des étudiants et des visiteurs sont légèrement surévalués, compte tenu qu'une petite partie de ces étrangers (notamment, parmi les étudiants et les visiteurs) a bénéficié d'un VLS-TS sans pour autant souhaiter s'installer durablement (plus d'un an) en France. Ce tableau donne une estimation provisoire des entrées durables.

2.2.2 – Évolution selon le motif de la délivrance

Seront successivement détaillées, ci-après, selon le motif de la délivrance, les données relatives à la délivrance des titres classées de la façon suivante :

- 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 (2.2.2.1)

- le volume de premiers titres selon leur nature juridique et les motifs d'entrée en France (2.2.2.2) :
- les cartes de séjour temporaire
- les cartes « compétences et talents »
- les cartes de résident
- les cartes de retraité
- les cartes de résident algérien
- les titres communautaires

2.2.2.1 – Le nombre de titres délivrés à des ressortissants de pays tiers, qui avait diminué jusqu'en 2007, est en nette progression depuis cette date. Ce sont les titres pour raison professionnelle et les titres « étudiant » qui expliquent cette hausse.

Concernant les NEM, les comparaisons depuis 2004 ne sont pas pertinentes, du fait des changements de périmètre géographique. Depuis le 1^{er} juillet 2008, seuls les Roumains et les Bulgares sont dans l'obligation de détenir un titre en raison des dispositions transitoires s'appliquant à leur pays jusqu'en 2012. Il convient de noter la forte progression de l'immigration professionnelle entre 2007 et 2008 et sa diminution en 2009, même si elle reste à un niveau élevé.

2.2.2.2 – Le volume des premiers titres selon leur nature juridique et les motifs

– *Les cartes de séjour temporaire*

Une carte de séjour temporaire, valable un an au maximum, peut être délivrée soit aux étrangers venus en France en qualité de visiteurs, étudiants, scientifiques, artistes, ou pour y exercer une activité professionnelle (art. L. 313-6 à L. 313-10 du CESEDA), soit aux étrangers présents en France en raison de l'intensité des liens personnels et familiaux qu'ils y ont noués (art. L. 313-11 à L. 313-13). Cette carte de séjour est renouvelable sous réserve que les conditions qui ont prévalu à sa délivrance initiale soient toujours remplies. Les cartes de séjour temporaire portent une mention relative au motif du séjour ayant conduit à autoriser l'étranger à s'installer sur le territoire français.

Le nombre total de cartes de séjour temporaire délivrées, qui avait progressé en 2006 (+ 2,8 % par rapport à 2005) et diminué en 2007 (- 5 % par rapport à 2006), a progressé de manière sensible en 2008 (+ 9 % par rapport à 2007) et très fortement diminué en 2009 (88 113 CST délivrées au lieu de 136 673 en 2008). Il convient toutefois de prendre en compte la délivrance des VLS-TS qui, depuis le 1^{er} juin 2009, dispensent d'un premier titre de séjour. Les étrangers concernés par cette mesure sont ceux titulaires d'un visa « vie privée et familiale » (pour les conjoints de ressortissant français), ou encore « visiteur », « étudiant », « salarié », ou « travailleur temporaire ». Il faut donc ajouter aux CST une partie des 59 618 VLS-TS. Une proportion non négligeable d'entre ceux-ci est certes délivrée pour une durée inférieure à un an ; ainsi, parmi les 40 000 VLS-TS environ délivrés aux étudiants, un nombre relativement important l'est pour une durée inférieure à un an.

Les tableaux permettent de constater qu'après plusieurs années de diminution on assiste en 2009 à une augmentation relativement sensible du nombre des cartes délivrées à des membres de famille de Français (+ 8 % par rapport à 2008). En revanche, le nombre de CST délivrées au titre du regroupement familial poursuit sa baisse entamée en 2005. Quant au nombre de cartes « vie privée et familiale » délivrées sur le fondement du 7^o de l'article L. 313-11, qui avait fortement progressé en 2006 (+ 58,5 % par rapport à 2005) du fait de la régularisation exceptionnelle de parents d'enfants scolarisés, il a sensiblement diminué en 2007 (- 22,5 %) et en 2008 (- 10,4 %) ; il diminue encore en 2009 de 4,6 %.

A contrario, le nombre de cartes de séjour temporaire délivrées pour motif professionnel, qui avait diminué de 5,3 % en 2006 par rapport à 2005, après une baisse de 2,3 % l'année précédente, a progressé en 2007, marquant un renversement de tendance (+ 3,9 % en 2007 par rapport à 2006), qui se concrétise très nettement en 2008 (ce sont les cartes « salarié » et « saisonnier » qui ont le plus augmenté) mais diminue en 2009.

Le nombre de cartes de séjour et de VLS-TS délivrés à des étudiants (rappelons que, parmi ces derniers, un nombre important est délivré pour une durée inférieure à un an) est en nette hausse en 2009 : + 11,5 % par rapport à 2008.

Tableau n° I-2-8 : Premières cartes de séjour temporaire (métropole)

		2005	2006	2007	2008	2009 (p)
A. Professionnel	2 – Actif non salarié	351	407	388	176	55
	3 – Scientifique	1 307	1 393	1 558	1 912	2 052
	4 – Artiste	338	238	282	291	200
	5 – Salarié	5 972	5 499	6 427	11 817	10 788
	6 – Saisonnier ou temporaire	4 470	4 430	3 789	7 064	2 843
Total A. Professionnel		12 438	11 967	12 444	21 260	15 938
B. Familial	1 – Famille de Français	36 842	35 660	34 340	35 352	25 785
	2 – Membre de famille	5 724	5 428	5 295	4 802	4 734
	3 – Liens personnels et familiaux	11 765	18 562	14 415	12 976	12 221
Total B. Familial		54 331	59 650	54 050	53 130	42 740
C. Étudiant		44 917	43 207	43 789	48 230	14 020
D. Divers	1 – Visiteur	4 924	5 208	4 920	4 122	3 160
	2 – Étranger entré mineur	2 370	2 533	2 665	2 615	2 912
	3 – Admission exceptionnelle au séjour	2 316	2 432	1 263	1 609	2 308
	4 – Rente accident du travail	11	12	8	9	15
Total D. Divers		9 621	10 185	8 856	8 355	8 395
E. Humanitaire	1 – Réfugié et apatride	63	79	56	54	61
	2 – Asile territorial/protection subsidiaire	287	331	457	694	1 749
	3 – Étranger malade	6 037	5 555	4 858	4 928	5 153
	4 – Victime de la traite des êtres humains				22	57
Total E. Humanitaire		6 387	5 965	5 371	5 698	7 020
Total		127 694	130 974	124 510	136 673	88 113

Source : MIIINDS-DSED

– Les cartes « compétences et talents »

Une carte « compétences et talents », valable trois ans, a été instituée par la loi du 24 juillet 2006 ; il est à noter la montée en puissance du nombre de cartes délivrées ; sa délivrance a débuté en décembre 2007 avec 5 titres délivrés, puis 183 en 2008 et 364 en 2009.

– Les cartes de résident

La carte de résident, valable dix ans, peut être délivrée soit de plein droit aux étrangers qui disposent de certains liens familiaux avec un Français ou ont été admis au statut de réfugié (art. L. 314-11) soit, à la discrétion des autorités préfectorales, aux étrangers qui justifient d'une résidence non interrompue d'au

moins cinq années en France et démontrent leur volonté de s'insérer dans notre société (art. 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 trois ans de séjour régulier en France (art. L. 314-9 1), ou sont parents d'enfant français (art. L. 314-9 2).

La délivrance d'une carte de résident en application des articles L. 314-8 et L. 314-9 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile 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. En vertu de la loi du 24 juillet 2006, la carte de résident n'est plus accordée de plein droit aux étrangers justifiant de plus de dix ans de présence irrégulière sur le territoire français.

La forte diminution, depuis 2006, du nombre de cartes de résident délivrées résulte de la diminution de la délivrance de ce type de cartes au titre surtout de « famille de Français » et « membre de famille ».

Au total, le nombre de cartes de résident délivrées est en diminution constante et importante (plus d'un tiers) depuis 2005 (tableau I-2-9 ci-après).

Tableau n° I-2-9 : Cartes de résident afférentes aux années 2005 à 2009 (métropole)

		2005	2006	2007	2008	2009 (p)
A. Professionnel	2 – Actif non salarié	10	17	10	11	11
	5 – Salarié et 6 – Temporaire	21	33	19	15	23
Total A. Professionnel		31	50	29	26	34
B. Familial	1 – Famille de Français	4 414	3 678	2 578	2 333	1 899
	2 – Membre de famille	11 119	9 698	8 504	6 637	5 560
Total B. Familial		15 533	13 376	11 082	8 970	7 459
C. Étudiant		18	34	25	6	21
D. Divers	4 – Rente accident du travail	12	40	56	42	54
	5 – Ancien combattant	385	333	318	265	286
	7 – Motifs divers	563	393	330	377	422
Total D. Divers		960	766	704	684	762
E. Humanitaire	1 – Réfugié et apatride	14 774	9 772	9 208	10 696	10 366
Total		31 316	23 998	21 048	20 382	18 642

Source : MIIINDS-DSED

– Les cartes de retraité

Parmi les titres de séjour valables dix 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 se réinstaller dans son pays d'origine tout en gardant la possibilité de faire des allers-retours n'excédant pas une année en France.

Le nombre de cartes de séjour délivrées sur ce motif s'élève à 313 en 2008, soit une légère augmentation par rapport à 2007, où 295 cartes avaient été délivrées.

Tableau n° I-2-10 : Cartes de retraité, afférentes aux années 2005 à 2009 (métropole)

Carte de retraité	2005	2006	2007	2008	2009
Total	291	245	305	295	313

Source : MIIINDS-DSED

- Les certificats de résidence pour Algérien

On observe une tendance au recul de ces titres. Cette tendance s'explique notamment par les conditions de l'application de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 modifié, qui 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.

Ce sont les titres délivrés pour motif familial qui diminuent de façon sensible au cours des dernières années alors qu'on assiste à une augmentation des certificats délivrés pour motif professionnel.

Tableau n° I-2-11 : Certificats de résidence pour Algérien afférents aux années 2005 à 2009 (métropole)

		2005	2006	2007	2008	2009 (p)
A. Professionnel	2 – Actif non salarié et 4 – Artiste	49	46	24	79	42
	3 – Scientifique	11	11	36	45	201
	5 – Salarié	430	317	267	603	565
	6 – Saisonnier ou temporaire	76	99	100	31	26
Total A. Professionnel		566	473	427	758	834
B. Familial	1 – Famille de Français	14 988	15 851	12 983	11 231	11 674
	2 – Membre de famille	4 929	3 139	3 847	4 301	3 097
	3 – Liens personnels et familiaux	2 776	4 196	3 050	2 564	2 583
Total B. Familial		22 693	23 186	19 880	18 096	17 354
C. Étudiant		3 296	3 261	3 077	4 095	3 952
D. Divers	1 – Visiteur	436	409	365	391	460
	2 – Étranger entré mineur	295	272	271	407	514
	3 – Admission exceptionnelle au séjour	381	263	278	253	275
	4 – Rente accident du travail	18	12	11	48	57
	6 – Retraité ou pensionné	2 175	2 030	1 340	1 102	886
	7 – Motifs divers	145	96	98	114	100
Total D. Divers		3 450	3 082	2 363	2 315	2 292
E. Humanitaire	2 – Asile territorial/protection subsidiaire	61	45	66	59	21
	3 – Étranger malade	1 278	1 013	822	810	792
Total E. Humanitaire		1 339	1 058	888	869	813
Total		31 344	31 060	26 635	26 133	25 245

Source : MIIINDS-DSED

– Les titres communautaires et titres Espace économique européen

L'année 2004 avait été marquée par une diminution massive du total des premiers titres de séjour délivrés qui résultait 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 deux 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.

Cependant, au 1^{er} juillet 2008, la décision a été prise d'ouvrir sans restriction la possibilité d'exercer une activité professionnelle aux ressortissants des nouveaux États membres ayant adhéré en 2004 à l'Union européenne. Seuls les ressortissants de la Bulgarie et de la Roumanie restent concernés par la limitation d'embauche aux cent cinquante métiers définis par l'arrêté du 18 janvier 2008 modifié par l'arrêté du 24 juin 2008 et donc par l'obligation de détenir un titre de séjour pour travailler.

Il convient de noter que les titres pour motif professionnel, qui ont très fortement augmenté en 2007 et 2008, représentent en 2009 6 500 titres environ sur l'ensemble des 11 700 titres communautaires délivrés.

Tableau n° I-2-12 : Premiers titres de séjour communautaires et titres Espace économique européen afférents aux années 2005 à 2009 en métropole

		2005	2006	2007	2008	2009 (p)
A. Professionnel	2 – Actif non salarié	408	540	1 079	1 278	1 080
	5 – Salarié	1 955	2 508	6 737	5 936	3 739
	6 – Saisonnier ou temporaire	263	162	212	1 136	1 661
Total A. Professionnel		2 626	3 210	8 028	8 350	6 480
B. Familial	1 – Famille de Français	523	611	823	635	464
	2 – Membre de famille	2 043	2 100	2 769	3 951	3 805
Total B. Familial		2 566	2 711	3 592	4 586	4 269
C. Étudiant		728	738	1 017	619	486
D. Divers	1 – Visiteur	1 012	902	604	432	224
	6 – Retraité ou pensionné	191	138	159	319	242
	7 – Motifs divers	20	9	4	15	21
Total D. Divers		1 223	1 049	767	766	487
Total		7 143	7 708	13 404	14 321	11 722

Source : MIIINDS-DSED

3 – L'IMMIGRATION PROFESSIONNELLE

On assiste, au cours des années récentes, à un accroissement important du nombre de titres délivrés pour motif professionnel, ce qui est la concrétisation de la politique gouvernementale d'attirer les travailleurs dont les qualifications correspondent aux besoins de notre économie.

3.1 – L’immigration professionnelle en provenance des pays tiers a fortement progressé au cours des dernières années

Le nombre de titres attribués en 2009 pour motif professionnel à des ressortissants de pays tiers (en incluant les VLS-TS) représente plus de 10 % de l’ensemble des titres délivrés (contre 6,4 % en 2005).

Le nombre de titres délivrés à des ressortissants des pays tiers a particulièrement progressé entre 2007 et 2008 ; il s’est en effet accru de plus de 80 % entre ces deux années. Les titres « salarié », « saisonnier » et « scientifique » augmentent dans les proportions les plus importantes, attestant ainsi de la volonté du Gouvernement d’encourager ces flux. L’augmentation du flux « saisonnier » est à mettre en relation, comme cela a déjà été souligné, avec la mise en place de la carte de séjour triennale, ces travailleurs étant auparavant uniquement munis de visas.

3.2 – Les flux en provenance des nouveaux États membres (NEM)

Concernant les NEM (y compris la Bulgarie et la Roumanie mais à l’exclusion de Chypre et de Malte), après avoir constaté une forte progression du nombre de titres délivrés pour motif professionnel entre 2004 et 2007, avec une très forte accélération entre 2006 et 2007 (+ 128 %), on observe en 2008 une stabilisation relative.

Depuis 2004, une diminution considérable du total des premiers titres de séjour délivrés aux ressortissants communautaires avait été constatée : en effet, cette baisse découlait directement de la suppression en France en 2003 de l’obligation de détenir un titre de séjour pour les citoyens européens bénéficiaires de la libre circulation, à l’exception des ressortissants des nouveaux États membres de l’Union européenne soumis à une période transitoire lorsqu’ils exercent une activité économique.

À partir de 2007, cette tendance s’est inversée en raison, d’une part, de la concrétisation des conséquences de l’ouverture aux ressortissants des nouveaux États membres d’une liste de cent cinquante métiers connaissant des difficultés de recrutement et, d’autre part, de l’adhésion à l’Union européenne le 1^{er} janvier 2007 de la Bulgarie et de la Roumanie, dont les ressortissants ont pu bénéficier dès cette date de la non-opposabilité de la situation de l’emploi à l’occasion de la demande de délivrance d’une autorisation de travail pour l’un des métiers figurant sur la liste précitée.

En 2007, cette tendance s’est accentuée pour se stabiliser en 2008 à un niveau élevé. Depuis le 1^{er} juillet 2008 seuls les ressortissants roumains et bulgares doivent détenir un titre pour travailler en France. Aussi les chiffres 2009 ne sont-ils pas comparables avec ceux des années antérieures.

4 – L’IMMIGRATION FAMILIALE

4.1 – Les flux relatifs à l’immigration familiale

En 2009, 82 762 titres ont été délivrés pour motif familial (ressortissants de pays tiers), soit 43 % du total des titres (y compris VLS-TS).

Les membres de famille de Français constituent le poste le plus important de l’immigration familiale (64 % de l’immigration familiale en 2009). Les conjoints représentent pratiquement les trois quarts des membres de famille et sont à plus de 80 % de sexe féminin. Sur le long terme, l’évolution de cette composante est indexée sur celle de la nuptialité mixte, entre des Français et des étrangers, en progression sur les dix dernières années.

Le deuxième poste de l’immigration familiale est le regroupement familial, avec plus de 15 000 titres délivrés en 2009 (contre 17 300 en 2008). La tendance sur les cinq dernières années est à une diminution de ce poste.

Enfin, on peut rattacher les « liens personnels et familiaux » (7° de l'art. L. 313-11 du CESEDA) à l'immigration familiale, bien que les critères de délivrance de ces titres soient plus larges. Ce poste, en croissance jusqu'en 2006, marque à partir de 2007 une inversion de tendance. Le nombre de titres émis en 2006 (plus de 22 000) n'est pas significatif en soi, au niveau de la tendance générale, dans la mesure où il s'explique par la régularisation exceptionnelle de parents d'enfants scolarisés. L'année 2009 confirme la tendance à l'érosion du nombre de ces titres : - 4,5 % par rapport à 2008.

4.2 – Les familles de Français

Cette rubrique regroupe les conjoints de Français (art. L. 313-11-4° et L. 314-11-1° du CESEDA), les parents d'enfant français (art. L. 313-11-6°), les enfants mineurs ou à charge de Français (art. L. 314-11-2°), les ascendants à charge d'un Français ou de son conjoint (art. L. 314-11-2°).

Concernant les pays tiers, la diminution du nombre d'admissions au séjour de membres de famille de Français, amorcée en 2004 et qui s'est amplifiée en 2005, s'est poursuivie en 2006 et à nouveau amplifiée en 2007, poursuivant cette tendance à la baisse, quoique fortement atténuée en 2008 par rapport à 2007 ; elle s'explique par la baisse du nombre d'admissions au séjour de conjoints de Français. En revanche, on assiste à une augmentation du nombre d'admissions au séjour en 2009 : + 8,2 % par rapport à 2008 ; c'est le nombre d'admissions au séjour de conjoints de Français qui explique également ce renversement de tendance.

Tableau n° I-2-13 : Famille de Français (pays tiers)

	2005	2006	2007	2008	2009
1 – Conjoints de Français	43 990	43 128	38 040	37 236	41 567
dont visas long séjour valant titre					13 535
2 – Parents d'enfant français	10 201	10 311	10 988	10 546	10 081
3 – Ascendants étrangers et enfants étrangers de Français	1 188	1 051	739	1 051	1 203
Total	55 379	54 490	49 767	48 833	52 851

Source : MIIINDS-DSED

4.3 – Le regroupement familial

La tendance à la diminution du nombre de personnes admises en France au titre du regroupement familial (familles d'étranger) est en diminution constante au cours des dernières années ; la pause dans cette tendance observée en 2007 ne s'est en effet pas confirmée en 2008, année qui voit la reprise de la tendance à la baisse. L'année 2009 s'inscrit dans cette tendance : - 12,7 % par rapport à 2008.

La loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile a poursuivi l'encadrement de l'immigration familiale dans le prolongement des deux lois de 2006 précédemment citées ; celles-ci avaient notamment largement réformé la procédure de regroupement familial. La loi du 20 novembre 2007 a inscrit une disposition complémentaire qui module la condition de ressources en fonction de la taille de la famille. Il s'agit de s'assurer de la capacité du demandeur du regroupement familial à faire vivre sa famille dans des conditions acceptables. Désormais, le demandeur du regroupement familial doit justifier d'un montant de revenus équivalent au salaire minimum de croissance majoré selon la taille de la famille : majoration de 1/10 pour une famille de quatre ou cinq personnes et majoration de 1/5 pour une famille de six personnes ou plus (décret du 27 juin 2008). Cette dernière majoration constitue un maximum fixé par le législateur.

Par ailleurs, la loi a dispensé des conditions de ressources le demandeur de regroupement familial titulaire d'une allocation pour adulte handicapé ou d'une allocation supplémentaire d'invalidité.

La loi du 20 novembre 2007 renforce également la situation du conjoint victime de violences conjugales en permettant notamment la délivrance d'un premier titre de séjour au conjoint qui vient d'arriver en France mais n'a pu effectuer les premières démarches en raison de violences commises sur sa personne.

4.4 – Les liens personnels et familiaux

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

Ce poste de l'immigration familiale, avec 14 800 titres de séjour environ délivrés en 2009, s'inscrit dans une tendance à la baisse régulière mais modérée au cours des dernières années. Quant au nombre de titres délivrés en 2006, il s'explique, comme mentionné plus haut, par la régularisation exceptionnelle de parents d'enfants scolarisés.

Tableau n° I-2-14 : Liens personnels et familiaux (pays tiers)

	2005	2006	2007	2008	2009
3 – Liens personnels et familiaux	14 195	22 064	17 281	15 468	14 753

Source : MIIINDS-DSED

4.5 – L'immigration familiale et la 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, dans 95 % des cas avec un ressortissant du pays où est célébré le mariage, a pratiquement doublé au cours des douze dernières années. En 2009, 48 300 mariages environ ont été transcrits, chiffre très voisin de celui enregistré en 2008.

Tableau n° I-2-15 : Mariages de ressortissants français à l'étranger

Année	Nombre de transcriptions d'acte de mariage établies par nos postes
1995	23 546
1998	30 610
2000	34 911
2001	39 409
2002	39 235
2003	42 503
2004	44 700
2005	48 200
2006	50 350
2007	47 869
2008	48 206
2009	48 301

Source : MAEE-DFAE

La baisse du nombre de mariages en 2007 est à relier à la loi du 14 novembre 2006, qui institue un contrôle de validité avant même la célébration du mariage et renforce le contrôle mené dans le cadre de la procédure de transcription à l'état civil.

4.5.1 - L'acquisition de la nationalité française par mariage

Après une période où les acquisitions de la nationalité française par mariage ont augmenté dans de fortes proportions, passant de 19 483 en 1994 à 34 440 en 2004, on en a constaté la diminution, particulièrement importante, en 2008 (16 213). Ce résultat est corrélé au rallongement, par la loi du 24 juillet 2006 (voir 4.5.2), du délai de stage avant la déclaration de nationalité par mariage. Mécaniquement, l'impact législatif porte ses effets en 2008. On trouve en 2009 un chiffre très voisin de celui de 2008.

Tableau n° I-2-16 : Nombre d'accédants à la nationalité française par mariage

Pays de nationalité d'origine	2005	2006	2007	2008	2009
Algérie	4 959	6 658	7 181	3 447	3 311
Maroc	3 428	5 141	5 174	2 335	2 725
Tunisie	1 232	1 669	1 861	928	896
Madagascar	712	921	892	485	608
Portugal	833	1 228	1 540	940	547
Cameroun	517	803	789	327	475
Sénégal	491	701	717	358	450
Turquie	493	588	648	450	432
Fédération de Russie	440	631	616	291	415
Côte d'Ivoire	443	698	608	313	411
Autres pays	7 979	10 238	10 963	6 339	6 085
Total	21 527	29 276	30 989	16 213	16 355

Source : MAEE-DFAE

4.5.2 - La lutte contre la fraude au mariage

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'enfant, 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. Dans le prolongement de ces lois, la loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile a poursuivi l'encadrement de l'immigration familiale.

I-3

L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE

AVERTISSEMENT

Les analyses et les données présentées dans ce chapitre portent exclusivement sur la métropole.

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Il convient de rappeler que la présentation des résultats obtenus dans le cadre de la lutte contre l'immigration irrégulière en France est rendue complexe en raison de l'impossibilité de quantifier, même approximativement, le nombre de personnes étrangères entrant ou séjournant de façon irrégulière sur le territoire national.

Les étrangers entrés irrégulièrement sur le territoire français ne font par définition l'objet d'aucun enregistrement et ne peuvent donc pas être dénombrés à partir de sources administratives. Les étrangers en situation irrégulière sur le territoire français peuvent être entrés légalement ou illégalement en 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. Enfin, la situation d'une même personne a pu évoluer, passant du statut d'étranger en situation régulière à celui d'étranger en situation irrégulière dès lors qu'elle continue de séjourner sur le territoire au-delà de la durée de séjour autorisée.

Les développements qui suivent sont donc inspirés par une double logique. La première, qui touche à l'évolution du phénomène migratoire en France, s'appuie sur des indicateurs rendant compte des grandes tendances observées en 2009. La seconde, qui touche à l'action proprement dite des services, renvoie à la politique par objectif qui permet de mesurer notamment le degré de mobilisation des acteurs engagés dans la lutte contre l'immigration irrégulière et l'efficacité des actions mises en œuvre.

L'ensemble des données recueillies dans ces deux registres permet pour l'année 2009 de faire les constats suivants :

- une diminution marquée des maintiens en zone d'attente et des refoulements à la frontière ;
- une augmentation du nombre de filières démantelées (145 en 2009 contre 101 en 2008) ;
- une stabilisation du nombre des mesures d'éloignement exécutées qui passe de 29 796 en 2008 à 29 288 en 2009, permettant de dépasser largement l'objectif fixé de 27 000 ;
- une hausse sensible du taux d'exécution des mesures prononcées (cumul des APRF et des OQTF) passant de 15 % en 2008 à 19 % en 2009 ;
- une érosion très préoccupante du taux de délivrance des laissez-passer consulaires dans des délais utiles (qui est passé de 32,3 % en 2008 à 31,3 % en 2009) qui continue de représenter, avec les difficultés liées aux contentieux, un obstacle majeur à la lutte contre l'immigration irrégulière ;
- la confirmation du phénomène frauduleux comme facteur manifeste de complexification pour l'ensemble des acteurs concourant à cette lutte.

1 – L'ENTRÉE IRRÉGULIÈRE SUR LE TERRITOIRE

1.1 – 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 – Les maintiens en zone d'attente

L'augmentation des maintiens en zone d'attente enregistrée en 2008 n'a pas été confirmée en 2009, année au cours de laquelle 12 820 étrangers ont été maintenus en zone d'attente, soit une baisse de 23,0 % par rapport à l'année 2008 (16 645).

Sur l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle, la moyenne quotidienne des décisions de maintien en zone d'attente s'établit à 30 contre 42 en 2008. Corollaire de la baisse sensible des placements en zone d'attente, la capacité maximale de la ZAPI 3, de 164 places, n'a jamais été dépassée contrairement à 2008. Le taux moyen d'occupation est de 50 % contre 70 % l'année passée. La durée moyenne de séjour en zone d'attente est de 2,8 jours. Elle est de 5,5 jours pour les demandeurs d'asile spontané.

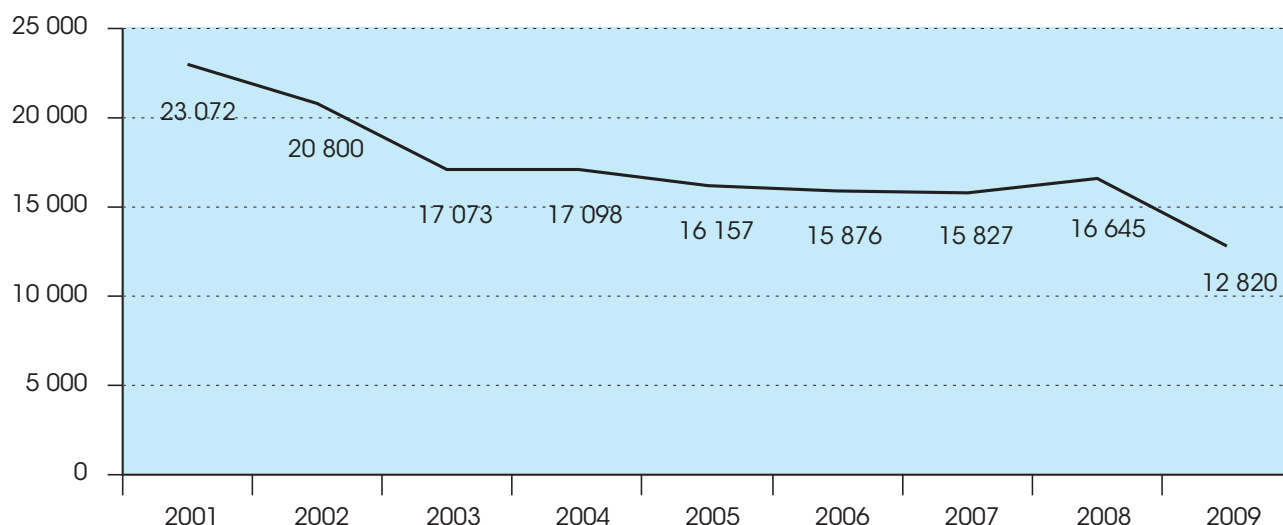
Le nombre de mineurs isolés maintenus en zone d'attente a également connu une forte baisse puisqu'il est de 657. Après deux années consécutives de hausse (1 092 en 2008, 827 en 2007), il revient au niveau des années 2005 et 2006.

La baisse de l'activité aérienne commerciale, en moyenne de 30 à 20 % selon qu'il s'agit de long- ou moyen-courrier, a pu avoir une incidence sur le nombre de placements en zone d'attente. De même, l'élargissement de l'espace Schengen à l'est a également contribué à l'ouverture de nouvelles routes de l'immigration et, ce faisant, à un transfert de la pression migratoire sur les frontières terrestres.

Par ailleurs, l'année 2009 n'a été marquée par aucune pression migratoire spécifique et massive émanant d'une nationalité en particulier comme cela a pu être le cas en 2007 et 2008 avec les Togolais, les Dominicains, les Russes se disant Tchétchènes ou encore les Péruviens.

Si les nationalités chinoise et brésilienne restent en tête du classement des maintiens en zone d'attente, il convient de noter la très forte diminution de la pression migratoire chinoise (- 49,9 %) qui passe de 3 855 en 2008 à 1 934. En revanche, la nationalité brésilienne connaît une hausse de 8,2 % (1 630 contre 1 506).

Graphique n° I-3-1 : Évolution des maintiens en zone d'attente



Source : MIOMCT/DCPAF

1.1.2 – Les refoulements à la frontière : refus d'admission sur le territoire et réadmissions simplifiées

Cet indicateur 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.

Il convient de rappeler que les réadmissions, communément appelées « réadmissions simplifiées », regroupent l'ensemble des renvois simples effectués sans délai par les services de police par délégation formelle de l'autorité préfectorale sans qu'aucune formalité soit mise en œuvre par les autorités frontalières au moment de l'interpellation de l'étranger qui a franchi illégalement la frontière.

Elles sont à distinguer 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 sont des mesures qui participent du contrôle en zone frontalière des documents d'entrée et de séjour et ne sont pas comptabilisées dans les mesures d'éloignement alors que les réadmissions exécutées en application d'une décision préfectorale (4 156 en 2009) sont comptées parmi les éloignements.

L'indicateur global des refoulements à la frontière laisse apparaître une tendance haussière jusqu'en 2005 qui s'inverse à partir de 2006, avec un recul des non-admissions et des réadmissions simplifiées en 2007. L'année 2008 voit ces mesures augmenter, puis s'atténuer de nouveau en 2009. Cette fluctuation ne permet donc pas de dégager une tendance générale, à la hausse ou à la baisse, ces cinq dernières années.

Tableau n° I-3-1 : Nombre de refoulements à la frontière

	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de refus d'admission	23 542	21 235	16 374	17 628	15 819
Nombre de réadmissions simplifiées (sens France vers étranger)	12 379	12 892	10 219	11 844	11 178
Total	35 921	34 127	26 593	29 472	26 997

Source : MIOCT-DCPAF (PAFISA)

Avec un total de 11 178 en 2009, les réadmissions simplifiées diminuent de 5,6 % par rapport à l'année 2008. Les ressortissants afghans, marocains et tunisiens sont majoritairement concernés.

1.1.3 – Les demandes d'admission au titre de l'asile à la frontière

Après une augmentation continue depuis 2005, l'année 2009 est marquée par une baisse très sensible du nombre des demandes.

Cette tendance doit cependant être relativisée, car 2007 et 2008 constituaient deux années records puisque le seuil des 5 000 demandeurs d'asile avait été franchi dont la moitié d'asile spontané. Cette situation était due à une vague de demandeurs d'asile russes se disant tchéchènes ainsi qu'à des arrivées massives de ressortissants togolais et dominicains durant le premier trimestre 2008.

La demande d'asile reste à un niveau élevé bien supérieur à celui enregistré en 2005 et 2006, et le détournement de l'asile à la frontière reste toujours un bon moyen pour entrer sur le territoire. En effet, même si l'on constate une très légère diminution, l'entrée sur le territoire des demandeurs d'asile atteint 89 % alors même que le taux d'admission au titre de l'asile n'est que de 23 %. Ainsi, sur 3 576 demandeurs d'asile, 3 021 sont entrés sur notre territoire dont seulement 788 personnes au titre d'une demande d'asile acceptée. Les autres entrées sont essentiellement le fait de libérations par les magistrats toutes juridictions confondues (TGI, CA, TA).

Tableau n° I-3-2 : Nombre de demandes d'asile à la frontière

Année	Nombre de demandes
2005	2 672
2006	2 984
2007	5 123
2008	5 992
2 009	3 576

Source : MIOCT-DCPAF (PAFISA)

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

Cette action est conduite pour l'essentiel à Roissy, où se concentre la majorité des entrées sur le territoire par voie aérienne.

S'agissant des contrôles proprement dits, l'accent a été mis sur les contrôles en porte d'avion, qui ont progressé de 26 % par rapport à 2008 pour s'établir à 15 472 soit une moyenne journalière de 43. Ces contrôles, fondés sur l'analyse du risque, ont eu pour corollaire une diminution sensible du nombre d'étrangers de provenance ignorée, c'est-à-dire de personnes qui se retrouvent en zone internationale en étant dépourvues de document de voyage et de billetterie. Cette technique, qui rend l'identification du transporteur aérien très difficile, vise à faire échec à tout réacheminement.

1.2.1.2 - L'action aux frontières terrestres et sur le réseau ferroviaire

La pression aux frontières terrestres intérieures représente plus de 40 % de la pression migratoire globale.

Les frontières du sud de la métropole sont celles qui réclament la plus grande vigilance (en 2009, 54 % des réadmissions simplifiées ont été effectuées vers l'Italie et 26 % vers l'Espagne – source PAFISA). La libre circulation des personnes à l'intérieur de l'espace Schengen a conduit à la mise en œuvre d'une action combinée en zone frontalière et sur les vecteurs ferroviaires et routiers.

Les contrôles menés dans les trains ont été intensifiés grâce à l'action du service national de la police ferroviaire, dont les 920 patrouilles quotidiennes sécurisent près de 1 500 trains et 2 400 gares ; 60 597 personnes ont été interpellées dans l'année, dont 25 890 pour infraction à la législation sur les étrangers (71 par jour).

1.2.1.3 - L'action aux frontières extérieures

L'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex) encourage la coopération frontalière, forme les gardes-frontières et centralise les données de surveillance communiquées par les pays membres. Elle aide également les États membres à mener des opérations de retour conjointes.

L'agence Frontex est désormais dans une phase active et les opérations conjointes aux frontières extérieures sont désormais stabilisées. La France figure au nombre des États membres qui s'impliquent le plus dans les opérations conjointes coordonnées par l'agence et tout particulièrement aux frontières maritimes du sud de l'Europe.

L'activité de coordination opérationnelle de l'agence 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.

La France participe plus particulièrement aux opérations :

- « HAMMER » qui ont pour objectif de cibler les nationalités les plus sensibles ;
- « HUBBLE » qui s'intéressent aux aéroports internationaux européens les plus visés ;
- « Focal Point » durant lesquelles l'aéroport de Roissy accueille des fonctionnaires étrangers. La PAF, de son côté, a déployé dans ce cadre des fonctionnaires à l'aéroport d'Athènes pendant trois mois.

Les opérations aux frontières terrestres consistent à déployer des experts à des points de passage sensibles :

- entre la Roumanie et l'Ukraine et la Moldavie/Hongrie (opération « JUPITER ») ;
- entre la Grèce et la Turquie (« SATURN ») ;
- dans l'enclave espagnole de Ceuta, à la frontière extérieure avec le Maroc ;
- en Roumanie et en Bulgarie, quatre fonctionnaires français ont participé à l'opération « URANUS » dont l'objectif était les contrôles ferroviaires et routiers aux frontières.

Les opérations conjointes aux frontières maritimes reposent sur le déploiement de moyens humains, à terre, et aéronavals (avions de surveillance, bateaux patrouilleurs) :

- afin d'aider l'Espagne à endiguer les flux d'irréguliers en provenance d'Afrique de l'Ouest à destination des Canaries, la France a participé très régulièrement jusqu'en juin 2009, date de la suspension des déploiements d'effectifs, aux opérations conjointes « HERA » ;
- il en est de même avec la Grèce en matière de contrôle des flux transitant par la mer Égée (« POSÉIDON »). Les mêmes opérations se déroulent au large de l'Italie (« HERMÈS ») et de Malte (« NAUTILUS ») afin de contrôler les flux en provenance de Libye.

Parallèlement au dispositif humain, la France est amenée périodiquement à engager dans les opérations conjointes maritimes un avion de surveillance de type Falcon-50 de la marine nationale et des navires (POSÉIDON, INDALO) ainsi que des moyens aériens et nautiques de la douane (INDALO). Cette contribution navale a été rendue possible grâce à l'engagement formel préalable des États membres demandeurs de l'opération conjointe, notamment la Grèce, de réadmettre chez eux les personnes recueillies par le bâtiment de la marine nationale. Cet engagement écrit demeure une condition *sine qua non* de l'engagement des moyens français.

1.2.2 – La lutte contre les filières d'immigration

Au cours de l'année 2009, 145 filières nationales et internationales ont été démantelées contre 101 en 2008 ; 38,6 % de ces filières ont eu recours à la fraude documentaire, 3,4 % avaient trait aux mariages de complaisance et aux reconnaissances indues d'enfant.

Cent vingt démantèlements ont été réalisés par la police aux frontières, 19 par la gendarmerie nationale, 4 par la préfecture de police, 1 par la sécurité publique et 1 par la police judiciaire.

La tendance amorcée depuis plus d'une décennie concernant l'évolution de la situation française, passant de zone de destination à pays de destination et de transit, non seulement se confirme, mais surtout devient de plus en plus complexe.

Les clandestins et les réseaux de trafiquants de migrants ont en effet intégré le concept de l'espace Schengen en tant que zone globale et non plus en tant que juxtaposition d'États-nations. Dorénavant, les filières notamment indo-pakistanaïses, vietnamiennes, chinoises et africaines ont recours à l'obtention de visas de n'importe quel État Schengen pour avoir un point d'entrée légal en Europe et pouvoir y évoluer sans crainte pendant un certain laps de temps. Dès lors, les migrants, même en situation précaire, prennent l'habitude de se mouvoir en Europe au gré des opportunités et des rumeurs de travail ou de régularisation. Ce constat vaut aussi pour les ressortissants des pays migratoires sources qui n'ont pas besoin de visa pour se rendre en Europe (notamment parmi les Sud-Américains). Cela multiplie également les axes de mobilité sur le continent européen, faisant de la France dorénavant un carrefour des flux suivant des axes sud-nord/nord-sud et est-ouest/ouest-est. Ces flux croisés vers nos voisins limitrophes s'additionnent à ceux désormais pérennes vers le Royaume-Uni et les pays scandinaves.

Depuis novembre 2009, la DCPAF assure le suivi opérationnel du réseau d'officiers de liaison (OLI) et de conseillers sûreté immigration (CSI) et a mis en place à cette fin un compte rendu mensuel d'activité dont l'exploitation permet de rendre plus efficace la lutte contre les filières d'immigration irrégulière et plus particulièrement les contrôles en amont dans les aéroports des passagers à l'embarquement, pour lesquels un tableau d'indicateurs a été établi (nombre de personnes refusées, et pour quels motifs, ou signalées aux services de la PAF pour des transits à surveiller).

Parallèlement à ce compte rendu mensuel, un compte rendu ponctuel des contrôles à l'embarquement a également été demandé. Ce dispositif permet à la DCPAF d'être rendue destinataire en temps réel des informations relatives à la lutte en amont contre les filières et d'en avoir une exploitation opérationnelle réactive par leur transmission aux services opérationnels de la DCPAF.

Ainsi, ce maillage en amont dans les pays sources d'immigration permet de lutter avec une efficacité accrue contre les filières.

2 – LE SÉJOUR IRRÉGULIER SUR LE TERRITOIRE

2.1 – Estimation du nombre de séjours irréguliers

L'évaluation du nombre de personnes séjournant de manière irrégulière sur le territoire n'est pas possible actuellement. L'analyse d'un certain nombre d'indicateurs permet de dégager une tendance. Ces indicateurs rendent compte de l'activité des services ou relèvent davantage d'un constat de situation.

2.1.1 – Par rapport à l'activité des services

2.1.1.1 – Nombre de personnes mises en cause pour infraction à la législation sur les étrangers

– S'agissant de l'index 70 de l'état 4001 (aide à l'entrée irrégulière, à la circulation et au séjour irrégulier 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).

Les réseaux d'aide à l'immigration irrégulière ont de plus en plus recours à l'obtention induite de vrais documents administratifs de séjour et de voyage. Les réseaux fournissent à leurs « clients » des dossiers « clefs en main », constitués de fausses attestations (certificat de naissance, mariage, travail, ressources, domicile...) pour obtenir, à l'étranger, dans les consulats européens, des visas authentiques et, une fois sur le sol européen, des titres de séjour ou de nationalité authentiques. Une coordination opérationnelle

s'avère de plus en plus nécessaire pour lutter conjointement contre une problématique multiforme, suivant une approche globale, prenant en compte tant le trafic que l'exploitation des migrants.

En 2009, 4 663 personnes ont été mises en cause pour aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers des étrangers. Ce total annuel est en baisse de 3,5 % par rapport à l'année précédente. Les services de la DCPAF réalisent 77,8 % de ce total (73,1 % en 2008).

Tableau n° I-3-3 : Aide à l'entrée irrégulière, à la circulation et au séjour irréguliers des étrangers - Évolution de l'action des services - Index 70

Personnes mises en cause Index 70	2008	2009	Évolution
DCSP	365	317	- 13,2 %
Gendarmerie	861	700	- 18,7 %
Préfecture de police	59	14	- 76,3 %
DCPAF	3 532	3 629	+ 2,8 %
TOTAL	4 817	4 660	- 3,3 %

- L'indice 69 de l'état 4001 concerne les délits d'entrée et de séjour des étrangers.

En 2009, le nombre de personnes mises en cause pour infraction à l'entrée et au séjour a connu une baisse, passant de 111 692 en 2008, à 96 109 (- 14,0 %).

Il convient tout d'abord de noter que l'annonce du démantèlement de la « jungle » à Calais a eu un effet dissuasif. L'opération de démantèlement menée à Calais en septembre 2009, afin de mettre fin à l'occupation illégale des terrains privés, a généré localement une baisse de la pression migratoire. La mise en place d'opérations d'évacuation de squats dans le Calaisis a permis de démanteler trente campements au cours du troisième trimestre 2009.

Par ailleurs, la lutte contre les filières a également eu un impact direct sur le nombre d'interpellations de migrants en situation irrégulière en portant un coup à l'activité criminelle de structures très organisées et très professionnelles.

Tableau n° I-3-4 : Délits à la police des étrangers - Évolution de l'action des services - index 69

Personnes mises en cause Index 69 de l'état 4001 France métropolitaine	2007	2008	2009
Tous services	103 556	111 692	96 109
Gendarmerie nationale	8 618	9 553	9 352
Police nationale*	94 938	102 139	86 757
- dont sécurité publique	22 137	22 541	21 730
- dont préfecture de police de Paris	10 484	8 639	8 414
- dont police aux frontières	62 296	70 934	56 590

Source : MIOMCT-DCPJ

2.1.1.2 – Indicateur n° 2 : 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 sous le coup d'une obligation de quitter le territoire, d'un arrêté de reconduite à la frontière, d'un arrêté d'expulsion préfectoral ou ministériel, d'une mesure de réadmission ou condamnés à une peine d'interdiction du territoire, que ce soit à titre de peine principale ou à titre de peine complémentaire.

Tableau n° I-3-5 : Placements en centre de rétention administrative

Année	2005	2006	2007	2008	2009
Capacité :					
Métropole	944	1 380	1 691	1 515	1 574
Outre-mer	127	144	144	144	144
Total	1 071	1 524	1 835	1 659	1 718
Nombre de personnes placées en centre de rétention administrative :					
Métropole	29 257	32 817	35 546	34 592	30 270
Outre-mer					27 699
					2 571
Taux d'occupation :					
Métropole	83 %	74 %	76 %	68 %	60 %
Outre-mer					69 %
Durée moyenne de la rétention (en jours) :					
Métropole	10,2	9,9	10,5	10,3	10,2
Outre-mer					1,3

2.1.2 – **Par rapport au constat de situation du ressortissant étranger**

2.1.2.1 – Nombre de demandeurs d'asile déboutés

Les demandes d'asile participent indirectement de l'évolution du nombre d'étrangers en situation irrégulière en France.

On estime en effet qu'une forte proportion des étrangers demandeurs d'asile restent sur le territoire français après s'être vu opposer un refus par l'Office français pour les réfugiés et apatrides (OFPRA) et, le cas échéant, par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). La proportion des déboutés qui restent sur le territoire français et la part des déboutés parmi les étrangers en situation irrégulière ne sont cependant pas quantifiables.

Il convient de noter qu'après plusieurs années de baisse continue l'orientation à la hausse de la demande d'asile observée à compter du dernier trimestre 2008 s'est poursuivie tout au long de l'année 2009, l'OFPRA a ainsi enregistré 47 686 demandes (réexamens et mineurs accompagnants compris) soit une augmentation de 12 % de la demande globale par rapport à l'année précédente.

2.1.2.2 – Nombre de délivrances de titre aux étrangers déclarant être entrés de manière irrégulière sur le territoire

En 2009, 31 755 étrangers entrés irrégulièrement en France ont obtenu un titre de séjour contre 30 300 en 2008. L'examen des titres délivrés pour un motif professionnel montre une prépondérance des titres de séjour portant la mention « salarié ».

Tableau n° I-3-6 : Entrées irrégulières enregistrées dans agdref pour les premiers titres délivrés

Année	2005	2006	2007	2008	2009
Titres délivrés après entrée irrégulière	31 650	32 001	27 827	30 300	31 755

Source : MIIINDS-DSED/MIOCT-DCPAF

2.1.2.3 – *Nombre de mesures d'éloignement non exécutées*

Tableau n° I-3-7 : Arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière non exécutés

Année	APRF prononcés	APRF exécutés	APRF non exécutés	Taux de non-exécution
2005	61 595	14 897	46 698	75,8 %
2006	64 609	16 616	47 993	74,3 %
2007	50 771	11 891	38 880	76,6 %
2008	43 739	9 844	33 895	77,5 %
2009	40 116	10 422	29 694	74,0 %

Source : MIIINDS-DCPAF

Tableau n° I-3-8 : Arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière et obligations de quitter le territoire non exécutés

Année	APRF et OQTF prononcés	APRF et OQTF exécutés	APRF et OQTF non exécutés	Taux de non exécution
2007	97 034	13 707	83 327	85,9 %
2008	85 869	12 894	72 975	85,0 %
2009	80 307	15 336	64 971	80,9 %

Le nombre d'étrangers susceptibles de séjourner irrégulièrement sur le territoire reste toutefois difficilement quantifiable, de sorte que cet indicateur doit être appréhendé avec prudence et davantage en termes de tendance. En effet, il n'est pas possible aujourd'hui de dénombrer avec précision cette partie de la population étrangère en séjour irrégulier, principalement pour deux raisons :

- d'une part, un même ressortissant étranger peut faire l'objet, au cours de la même année ou sur plusieurs années de mesures d'éloignement successives ;
- d'autre part, certains étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement quittent d'eux-mêmes le territoire.

2.1.3 – *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 d'État (AME) est destinée à prendre en charge, sous condition de ressources, les frais de santé des personnes qui sont irrégulières au regard du droit au séjour et qui ne remplissent pas les conditions de régularité de séjour et de stabilité de résidence exigées pour bénéficier de la CMU.

Depuis le 1^{er} janvier 2004, l'admission est conditionnée par une résidence ininterrompue en France depuis plus de trois mois.

À la fin de l'année 2009, on comptabilisait 216 000 bénéficiaires de l'AME, pour un coût de 540 millions d'euros en hausse de 13,3 % par rapport à celui de 2008.

Tableau n° I-3-9 : Nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'État (AME)

Date	France entière
31 décembre 2005	178 689
31 décembre 2006	191 067
31 décembre 2007	194 615
31 décembre 2008	202 503
31 décembre 2009	215 763

La hausse du nombre de bénéficiaires (en moyenne 5 % par an depuis 5 ans) s'explique en partie par celle du nombre des déboutés du droit d'asile de + 23 % entre 2008 et 2009. Les demandeurs d'asile déboutés sont, en effet, éligibles à l'AME lorsque, ne changeant pas de statut et ne quittant pas le territoire français, ils s'y maintiennent en séjour irrégulier. Depuis la circulaire de janvier 2008, les ressortissants communautaires en situation régulière sont désormais pris en charge au titre de l'AME et non plus par la CMU. Enfin, les enfants mineurs dont les parents sont en soins urgents ont droit à l'AME, aussi depuis 2008. Près de 60 % des bénéficiaires de l'AME sont sur le territoire français depuis plus de trois ans.

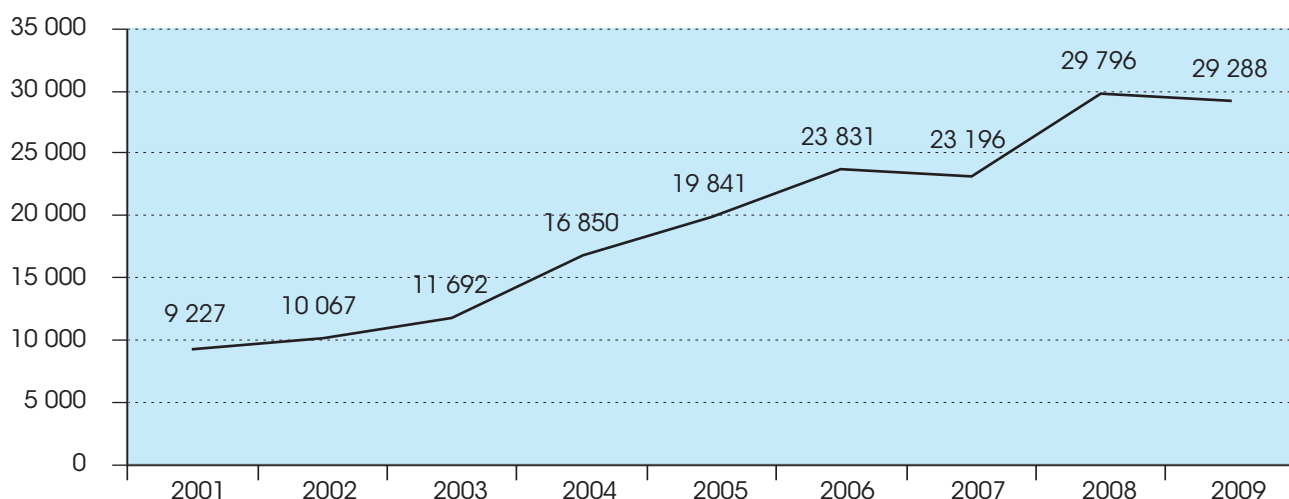
S'agissant des projets en cours, il est procédé au déploiement de la généralisation d'un titre sécurisé remis à chacun des bénéficiaires. Par ailleurs, une base nationale de données des bénéficiaires de l'AME a vocation à être mise en place sous l'impulsion de la Caisse nationale d'assurance-maladie, gestionnaire du dispositif.

2.2 - L'éloignement des étrangers en situation irrégulière

2.2.1 - L'exécution des mesures d'éloignement

Le graphique ci-après rend compte de l'évolution des éloignements effectifs de métropole enregistrés entre 2001 et 2009.

Graphique n° I-3-2 : Nombre d'éloignements effectifs d'étranger depuis la métropole



Source : MIOCT-DCPAF

Au cours de l'année 2009, 29 288 mesures d'éloignement ont été mises à exécution à partir du territoire métropolitain, ce qui représente 108,5 % de l'objectif national fixé à 27 000 mesures. Ces reconduites enregistrent un léger repli de 1,70 % par rapport à l'année précédente (29 796 éloignements).

Tableau n° I-3-10 : Mesures prononcées et exécutées

Mesures	2008			2009		
	Prononcées	Exécutées	Taux d'exécution	Prononcées	Exécutées	Taux d'exécution
Interdictions du territoire (ITF)	2 611	1 386	53,1 %	2 009	1 330	66,2 %
APRF	43 739	9 844	22,5 %	40 116	10 422	26,0 %
Arrêtés d'expulsion	237	168	70,9 %	215	198	92,1 %
Décisions de réadmission	12 822	5 276	41,2 %	12 162	4 156	34,2 %
OQTF	42 130	3 050	7,2 %	40 191	4 914	12,2 %
Retours aidés	sans objet	10 072	sans objet	sans objet	8 268	sans objet
Totaux	101 539	29 796	29,3 %	94 693	29 288	30,9 %

En 2009, 21 020 retours forcés ont été réalisés contre 19 723 en 2008, soit une hausse de 6,6 %.

La définition *stricto sensu* des retours aidés consiste à faire prévaloir l'aide au retour sur la mesure d'éloignement. Aussi, le total de 8 268 retours aidés ne comprend que les départs avec l'aide humanitaire, sans mesure d'éloignement. La part de ces retours aidés a baissé en 2009 pour atteindre 28,2 % des éloignements comptabilisés (33,8 % en 2008 soit un peu plus d'un tiers). La baisse enregistrée en 2009 pour les retours aidés est de - 17,9 % par rapport à 2008.

Le taux d'exécution global toutes mesures confondues a progressé légèrement en 2009 par rapport à l'année précédente, passant de 29,3 % à 30,9 % soit une hausse de 1,6 point. Mais l'examen des taux d'exécution par type de mesure permet de mesurer davantage la progression enregistrée en 2009 par rapport à 2008.

Ainsi, pour les APRF et les OQTF qui représentent à eux seuls 85 % du total des mesures prononcées en 2009, l'amélioration du taux d'exécution apparaît plus sensible que celle constatée au niveau des interdictions du territoire et des arrêtés d'expulsion, mesures quantitativement moins nombreuses. Le taux d'exécution des APRF passe en effet de 22,5 % en 2008 à 26,0 % en 2009, soit une progression notable de 3,5 points. S'agissant des OQTF, leur taux d'exécution enregistre également une progression avérée, passant de 7,2 % à 12,2 %, soit 5 points de plus. En cumulant les APRF et les OQTF, le taux d'exécution passe de 15 % en 2008 à 19 % en 2009.

S'agissant des nationalités les plus représentées (éloignement effectif à partir de la métropole) en 2009, les ressortissants roumains représentent la nationalité la plus éloignée. L'éloignement de ressortissants roumains est juridiquement possible pour des motifs de trouble à l'ordre public, d'infraction à la législation sur le travail ou à la suite de la perte du droit au séjour au-delà de trois mois de présence sur le territoire national.

Après les ressortissants roumains viennent les ressortissants originaires du Maghreb (Algérie, Maroc et Tunisie). À elles seules, ces quatre nationalités représentent 54,8 % des reconduites effectuées. Cette tendance est stable depuis ces trois dernières années.

2.2.2 – Un dispositif nouveau : les pôles interservices éloignement (PIE)

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, des cellules d'appui aux préfectures ont été mises en place en janvier 2009 au bénéfice de toutes les préfectures plaçant en rétention un étranger en situation irrégulière dans l'un des centres de rétention administrative de Lille-Lesquin, Lyon-Saint-Exupéry, Saint-Jacques-de-la-Lande et Toulouse-Cornebarrieu. Le périmètre d'activité des « pôles interservices éloignement » (PIE) a été défini par la circulaire NORIMIM0800050C du 31 décembre 2008.

Le champ d'attribution de ces nouvelles structures comporte deux volets, l'un touchant à la représentation de l'État devant les juridictions judiciaire et administrative, l'autre aux aspects opérationnels de la reconduite (gestion des demandes d'asile et réservation des moyens de transport).

La mise en œuvre de ce dispositif a permis d'améliorer le taux d'exécution des mesures d'éloignement prononcées en agissant sur deux leviers :

- un renforcement de la sécurité juridique des actes de l'administration notamment par la représentation systématique de l'État devant les juridictions administrative et judiciaire (personnels de la réserve civile ou militaire ayant une connaissance fine de la procédure judiciaire ou, à défaut, fonctionnaires de la préfecture) ;
- une diminution des délais de traitement des dossiers par la centralisation de la gestion matérielle des demandes d'asile et des demandes de routing.

L'efficacité du dispositif des PIE peut se mesurer à la lumière d'un indicateur, le « taux de performance des CRA », qui se calcule en rapportant le nombre d'étrangers en situation irrégulière placés en rétention administrative au nombre de retenus reconduits.

Le taux de performance des CRA de métropole a été de 40,2 % en 2008 et de 40,1 % en 2009. Celui des CRA dotés d'un pôle interservices éloignement est comparativement nettement supérieur puisqu'il a été de 47 % sur l'année 2009 soit 6,9 points de plus que l'ensemble des CRA.

En 2010, trois préfectures supplémentaires seront concernées par le déploiement : la préfecture de la Moselle, celle de Seine-et-Marne et celle des Bouches-du-Rhône.

2.2.3 – Les obstacles à la mise en œuvre de l'éloignement

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 certaines difficultés essentiellement exogènes à l'action des préfectures et des services de police et unités de gendarmerie. Elles tiennent à de nombreuses raisons, dont certaines méritent un développement particulier.

2.2.3.1 – Les annulations de procédure par le juge judiciaire ou le juge administratif

Les annulations de procédure d'éloignement par les juges judiciaire ou administratif ont représenté, en 2008, 34,3 % des échecs enregistrés lors de la mise à exécution des mesures d'éloignement. Ce taux est de 33,8 % pour l'année 2009.

Un effort a été porté par les services interpellateurs, en liaison étroite avec les bureaux des étrangers des préfectures, sur la qualité des procédures (interpellation, notification et exercice des droits en garde à vue ou en rétention administrative).

Il convient de noter qu'au cours de l'année 2009 certains juges des libertés et de la détention ont étendu aux délits relatifs au droit des étrangers des obligations en matière d'enregistrement audiovisuel normalement réservées aux seules infractions criminelles, en se fondant sur une lecture contestable des dispositions combinées des articles 64-1 et 67 du Code de procédure pénale. Au demeurant, la loi n° 2009-526 du

12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures a expressément exclu l'application de cette procédure à ce cas d'espèce.

2.2.3.2 – 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 (45,7 %), en raison notamment de la politique active menée par la France auprès des pays sources d'immigration et des effets de l'allongement de la durée maximale de rétention administrative de douze à trente-deux jours, il connaît une baisse tendancielle depuis lors, puisque, d'un taux de 45,7 % cette année-là, on passe à 42,1 % en 2006, puis à 36,1 % en 2007.

Pour l'année 2009, le taux de délivrance des laissez-passer consulaires dans les délais utiles, toutes nationalités confondues, est de 31,3 %.

L'absence de délivrance du laissez-passer consulaire dans les délais de la rétention permettant la mise à exécution de la mesure d'éloignement a constitué la seconde cause d'échec à l'exécution des mesures prononcées (33,8 %). Ce taux est en légère augmentation par rapport à 2008.

Tableau n° I-3-11 : Laissez-passer consulaires

Année	Laissez-passer demandés	Laissez-passer obtenus dans les délais utiles	Laissez-passer obtenus hors délai	Laissez-passer refusés	Demandes laissées sans réponse	Taux de délivrance dans les délais	Taux de délivrance global
2005	14 128	6 461	223	4 058	3 682	45,7 %	47,3 %
2006	13 551	5 703	245	3 726	3 850	42,1 %	43,9 %
2007	14 558	5 248	425	4 171	5 012	36,1 %	39,0 %
2008	14 012	4 524	320	3 806	4 905	32,3 %	34,6 %
2009	12 219	3 823	404	3 870	4 122	31,3 %	34,6 %

Source : MIIINDS

S'agissant des pays dits peu coopératifs, le tableau ci-dessous présente l'évolution des taux de délivrance de ces 15 pays. Au global, on constate que le taux de ces pays passe de 21,5 % en 2008 à 20,5 % en 2009 et demeure inférieur à la moyenne nationale (- 17,7 points en 2009).

Quatre pays sont en dessous des 10 % de délivrance : Côte d'Ivoire (4,9 %), Irak (1,3 %), Mali (9,4 %) et Vietnam (9,3 %) ; trois autres (Égypte, Inde et Mauritanie), en dessous de la barre des 20 %.

La Tunisie, malgré la signature d'un accord de gestion concertée des flux migratoires avec la France en avril 2008, demeure en dessous des 25 % de taux de délivrance (- 5,6 points par rapport à l'année 2008), tout comme le Congo Brazzaville, également signataire d'un accord de gestion concertée. Le Sénégal, troisième pays de cette liste de quinze à avoir signé un accord de gestion, bien qu'en hausse de 3,1 points entre 2008 et 2009, se situe nettement en dessous du taux national (- 10,6 points).

Enfin, le taux de la Chine, qui augmente très légèrement par rapport à 2008 (+ 1 point), reste néanmoins lui aussi en dessous du taux national.

Tableau n° I-3-12 : Taux de délivrance des quinze pays dits peu coopératifs

Pays	2008			2009			Accord de gestion concertée des flux migratoires
	Total des demandes	LPC délivrés dans les délais utiles	Taux de délivrance	Total des demandes	LPC délivrés dans les délais utiles	Taux de délivrance	
Biélorussie	31	8	25,8	25	7	28,0	
Chine	694	191	27,5	458	131	28,6	
Congo Brazzaville	109	28	25,7	104	24	23,1	Signé le 25 oct. 2007 et entré en vigueur le 1 ^{er} août 2009
Congo RDC	309	91	29,4	294	80	27,2	
Côte d'Ivoire	150	13	8,7	142	7	4,9	
Égypte	758	71	9,4	499	72	14,4	
Inde	515	29	5,6	354	58	16,4	
Irak	263	3	1,1	148	2	1,4	
Mali	696	134	19,3	426	40	9,4	
Mauritanie	146	20	13,7	106	16	15,1	
Pakistan	233	66	28,3	196	40	20,4	
Sénégal	200	35	17,5	179	37	20,7	Signé le 23 sept. 2006 et entré en vigueur le 1 ^{er} août 2009
Soudan	23	6	26,1	17	4	23,5	
Tunisie	2 187	662	30,3	2 416	595	24,6	Signé à Tunis le 28 avril 2008 et entré en vigueur le 1 ^{er} août 2009
Vietnam	23	5	21,7	107	10	9,3	
Total	6 337	1 362	21,5 %	5 471	1 123	20,5 %	

Source : MIINDS

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 leurs ressortissants, alors même que la nationalité des intéressés n'est pas contestée ;
- l'absence de représentation consulaire en France (cas du Surinam ou de la Sierra Leone).

2.2.4 - La rétention administrative

Le nombre de places en CRA est passé de 1 071 au lancement en 2005 du plan de construction et de rénovation des CRA à 1 718 au 31 décembre 2009, soit de 944 à 1 574 places en métropole, et de 127 à 144 places dans les départements et territoires d'outre-mer.

L'extension du parc immobilier s'est trouvée limitée du fait de l'indisponibilité, en raison d'incendies, de trois centres : les CRA de Paris-I et -II en juin 2008 (2 x 140 places) et le CRA de Bordeaux (20 places).

Par ailleurs, la fermeture pour vétusté de certains établissements a également engendré une perte de places. Le CRA de Nantes (19 places) a fermé en janvier 2009.

En 2010, le parc immobilier devrait atteindre 2 017 places, avec la mise en service des centres du Mesnil-Amelot-II (120 places) et -III (120 places), et de Paris-II (59 places) et -III (59 places). L'extension provisoire du centre de Paris-I sera fermée à l'ouverture de ces deux structures.

L'évolution de la capacité des CRA s'est accompagnée d'une démarche qualitative portant sur les conditions d'hébergement des retenus.

En termes immobiliers, s'agissant des CRA, il a été procédé à l'élaboration d'un référentiel de clauses techniques permettant de contribuer à l'amélioration des conditions de rétention et d'assurer le respect des règles du CESEDA. Cette préoccupation a également conduit au déclassement du centre de Toulouse en février 2009 pour des raisons d'ordre sanitaire et de sécurité incendie et à la fermeture du CRA de Nantes (19 places). La réhabilitation du centre de Bordeaux, incendié en janvier 2009, contribue aussi à cette évolution.

Cette démarche s'est étendue aux locaux de rétention administrative qui ont fait l'objet d'un recensement à la fin de l'année 2008, suivi d'une expertise qui intégrait plusieurs critères, dont le respect de la réglementation. Au terme de cette analyse, sur 44 structures répertoriées en métropole, 21 ont été fermées. Les 23 LRA restant font l'objet d'un suivi attentif afin de préserver les conditions d'hébergement dans le respect des règles du CESEDA.

Par ailleurs, une réflexion a porté sur l'organisation de l'information et de l'aide à l'exercice des droits des retenus prévues à l'article R. 553-14 du CESEDA. Elle s'est traduite par la répartition des CRA en lots qui ont fait l'objet, au terme d'une procédure d'appel d'offres, d'un allotissement à cinq associations au lieu d'une seule précédemment. Cette nouvelle organisation est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2010.

2.2.5 - Les incitations financières : aides au retour volontaire et aides au retour humanitaire

L'aide au retour volontaire (ARV)

Sont éligibles à l'ARV les étrangers, à l'exclusion des Communautaires, ayant fait l'objet d'un refus de séjour assorti d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF) ou d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF), dès lors qu'ils ne sont pas en rétention.

Le montant total de l'aide financière s'élève à 2 000 € pour un adulte seul, 3 500 € par couple, 1 000 € par enfant mineur jusqu'au troisième inclus, 500 € à partir du quatrième enfant.

En 2009, 2 913 personnes ont quitté le territoire en bénéficiant d'une aide au retour volontaire, elles étaient au nombre de 2 227 en 2008.

L'aide au retour humanitaire (ARH)

L'ARH est une aide exceptionnelle, attribuée sous conditions, qui permet d'organiser les retours des étrangers présents sur le territoire national depuis plus de trois mois, en situation de dénuement ou de grande précarité. Le montant de l'aide s'élève à 300 € par adulte et à 100 € par enfant mineur accompagnant et fait l'objet d'un versement en une fois au moment du départ.

En 2009, 12 323 étrangers ont bénéficié de l'ARH, alors qu'ils étaient 10 191 en 2008.

Tableau n° I-3-13 : État récapitulatif des retours (ARV et ARH)

	IQF 1991 ⁽¹⁾	ARV	ARH	Total
2007	11	2 040	2 898	4 949
2008	Abrogé	2 227	10 191	12 418
2009	Abrogé	2 913	12 323	15 236

(1) Régime antérieur d'aide au retour, circulaire du 14 août 1991.

3 – LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL INTÉRESSANT LES ÉTRANGERS

La lutte contre le travail illégal est une priorité nationale qui s'inscrit dans une stratégie globale de lutte contre l'immigration irrégulière qui a été rappelée par le président de la République dans la lettre de mission adressée au ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, le 31 mars 2009.

La notion de travail illégal regroupe des infractions majeures portant atteinte à l'ordre public, social et économique. Ces infractions sont réprimées par le Code du travail. Le ministère chargé de l'immigration est directement et principalement concerné par l'emploi d'étrangers sans titre de travail.

Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, adopté par le Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008 sous la présidence française de l'Union européenne réaffirme la volonté et l'engagement politiques de tous les États membres de mettre en œuvre une véritable politique commune en matière migratoire. Les États membres se sont engagés autour de cinq axes dont le second vise à lutter contre l'immigration irrégulière. À ce titre, le Conseil européen « invite les États membres à lutter avec fermeté, y compris dans l'intérêt des migrants, au moyen de sanctions dissuasives et proportionnées, contre les personnes qui exploitent les étrangers en situation irrégulière (employeurs...) ». Cet engagement et cette volonté politiques se sont concrétisés par une directive prévoyant des sanctions.

Ainsi, la directive n° 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009, afin de lutter contre l'immigration illégale, interdit l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. À cette fin, elle fixe des normes minimales communes concernant les sanctions (pénales, administratives) et des mesures applicables dans les États membres à l'encontre des employeurs qui enfreignent cette interdiction.

Le projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité présenté en Conseil des ministres le 31 mars 2010 transpose notamment les dispositions de cette directive.

3.1 – L'évolution du dispositif de lutte contre le travail illégal en 2009

Le dispositif de lutte contre le travail illégal s'articule au plan central autour de la Commission nationale de lutte contre le travail illégal (CNLTI), l'une des composantes de la lutte contre les fraudes. Sa coordination est assurée par la Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF) (voir 4 – La lutte contre les fraudes...). Cette dernière coordonne notamment l'activité des comités mis en place dans chaque département pour relayer son action.

L'organisation de ces comités locaux a fait l'objet d'une expérimentation en 2008-2009 : ont été mis en place, selon des instructions prises en 2008 par arrêté ministériel, soit des comités locaux uniques de lutte contre la fraude (CLULF), soit des comités locaux de lutte contre la fraude (CLLF) dédoublés par des comités

opérationnels de lutte contre le travail illégal (COLTI). À l'issue de cette expérimentation en octobre 2009, un bilan a été réalisé afin de définir le dispositif à mettre en place à partir de 2010. La suppression des COLTI précités et la généralisation de comités uniques chargés de la lutte contre la fraude et intégrant la lutte contre le travail illégal ont été finalement adoptées¹.

3.2 – Les résultats obtenus en 2009 par les services de police et de gendarmerie en métropole

Relancée en 2005 sous l'impulsion du comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI), la lutte contre le travail illégal des étrangers s'est accentuée encore en 2009, notamment pour ce qui concerne la répression de l'emploi d'étrangers démunis de titre de travail mesurée à travers l'évolution de l'index 94 de l'état statistique 4001.

3.2.1 – Bilan global

Pour l'année 2009, 13 170 personnes ont été mises en cause pour infraction à la législation du travail contre 14 477 en 2008, soit une baisse de 9,0 %. La part des étrangers s'établit à 33,3 % du total des mis en cause, soit 4 382 personnes (– 2,4 % par rapport à 2008).

Trois index de l'état 4001 permettent de suivre ces infractions :

– *Les index 93 et 95 relatifs respectivement au travail dissimulé et au prêt illicite de main-d'œuvre.*

Les résultats baissent en 2009 pour ces deux index : 10 037 personnes ont été mises en cause au titre de l'index 93 contre 11 495 en 2008, soit une baisse de 12,7 % ; 290 personnes ont été mises en cause au titre de l'index 95 contre 307 en 2008, soit une baisse de 5,5 %.

– *L'index 94 relatif à l'emploi d'étrangers sans titre.*

Cet index révèle une progression du nombre de personnes mises en cause en 2009. Une analyse plus détaillée des résultats obtenus en matière de lutte contre l'emploi d'étrangers sans titre est proposée ci-dessous au paragraphe 3.2.2.

Tableau n° I-3-14 : État 4001 – résultats des index 93, 94 et 95 en métropole

	2007	2008	Évolution 2008/2007	2009	Évolution 2009/2008
Total des personnes mises en cause	12 953	14 477	+ 11,8 %	13 170	– 9,0 %
– dont étrangers	4 417	5 157	+ 16,8 %	4 382	– 15,0 %
Part des étrangers	34,1 %	35,6 %	+ 1,5 %	33,3 %	– 2,4 %

Source : MIOMCT-DCPJ

3.2.2 – Bilan en matière d'emploi d'étrangers sans titre

La priorité accordée par le ministère chargé de l'immigration à la lutte contre l'emploi d'étrangers sans titre s'est traduite notamment par une forte implication des services de contrôle : 3 204 personnes ont été mises en cause au titre de l'index 94 sur l'ensemble du territoire national, permettant ainsi aux services de police et aux unités de gendarmerie de réaliser 118,7 % de l'objectif fixé².

1. l'arrêté du 6 août 2008 qui fixait la liste des comités locaux et leur règles d'organisation a été abrogé par l'arrêté du 25 mars 2010 fixant la composition dans chaque département des comités de lutte contre la fraude.

2. Objectif 2009 : 2 700 personnes mises en cause, tous services confondus.

L'essentiel de cette délinquance est constaté en métropole avec 2 843 personnes mises en cause, soit une progression de 6,3 % par rapport à 2008. La part des étrangers mis en cause à ce titre se stabilise aux environs de 54 % du total des mis en cause. Leur nombre, en volume, a continué de progresser en 2009 : + 6 % par rapport à 2008, mais à un rythme moins soutenu qu'en 2008.

Tableau n° I-3-15 a : État 4001 – résultats de l'index 94 en métropole

	2007	2008	Évolution 2007/2008	2009	Évolution 2009/2008
Total des personnes mises en cause	1 564	2 675	+ 71,0 %	2 843	6,3 %
– dont étrangers	802	1 450	+ 80,8 %	1 534	5,8 %
Part des étrangers	51,3 %	54,2 %	+ 2,9 %	54,0 %	– 0,3 %

Source : MIOMCT-DCPJ

Tableau n° I-3-15 b : Nombre de personnes mises en cause pour emploi d'étranger sans titre de travail (Index 94 – état 4001) par service de contrôle années 2008 et 2009

		Sécurité publique	Gendarmerie nationale	Préfecture de police	Police aux frontières	Police judiciaire	Total
Année	2008	296	769	195	1 415	0	2 675
	2009	250	695	406	1 491	1	2 843
Variation en %		– 15,5 %	– 9,6 %	108,2 %	5,4 %	-	6,3 %

Source DCPJ-SDRES – DEP

La police aux frontières et la gendarmerie nationale, avec respectivement 1 491 et 695 personnes mises en cause, apparaissent comme les premiers corps verbalisateurs.

Les résultats obtenus par la Préfecture de police ont très fortement progressé (+ 108,2 %). Cette hausse notable marque une véritable détermination et une réelle implication des acteurs chargés de la répression de l'emploi d'étrangers sans titre.

3.3 – La poursuite des opérations conjointes de lutte contre le travail illégal intéressant les ressortissants étrangers

Décidées en 2005 par le comité interministériel de contrôle de l'immigration, des opérations conjointes sont régulièrement organisées. Celles menées en 2009, conformément à la circulaire interministérielle du 24 décembre 2008, ont permis d'obtenir un bilan positif.

Les modalités de mise en œuvre prévoyaient en 2009 la programmation de deux opérations au premier semestre, deux opérations pour le second semestre et une opération supplémentaire dans les trente-quatre départements qui présentent une activité de travail saisonnier. Au total, 1 367 opérations ont été réalisées en 2009 (12,1 % de plus qu'en 2008), 29 505 personnes ont été contrôlées, 649 employeurs d'étranger ont été impliqués, 1 116 étrangers en situation irrégulière ont été découverts (soit 13,1 % de plus qu'en 2008).

Tableau n° I-3-16 : Bilan des opérations conjointes de lutte contre le travail illégal

	Années				Variation 2009/2008
	2006	2007	2008	2009	
Nombre d'opérations	306	831	1 220	1 367	12,1 %
Nombre de personnes contrôlées	12 551	25 539	28 752	29 505	2,6 %
Nombre d'employeurs d'EST	236	483	808	649	- 19,7 %
Nombre de procédures	234	522	597	593	- 0,7 %
Nombre d'étrangers en situation irrégulière	425	992	987	1 116	13,1 %
Nombre d'étrangers en situation irrégulière reconduits	162	295	381	159	- 58,3 %

Source MIOMCT -DCPAF (OCRIEST)

Tableau n° I-3-17 : Implication des services (participations aux opérations conjointes)

Service concerné	2007	2008	2009	Évolution 2009/2008
PAF	567	673	619	- 8 %
SP	172	289	287	-0,7 %
PJ	10	7	8	+ 14 %
Gendarmerie	267	341	406	+ 19 %
GIR	28	41	26	- 36 %
Inspection du travail	344	453	625	+ 38 %
URSSAF	508	826	925	+ 12 %
MSA	78	75	59	- 21,3 %
SDIG/SDLCIITE (ex-RG)	15	120	206	+ 71 %
Services vétérinaires	53	92	72	- 21 %
DDCCRF	59	86	98	- 14 %
Impôts	141	186	178	- 4 %
Autres services	206	405	209	- 48 %

Source : MIOMCT-DCPAF (OCRIEST)

3.4 – Les sanctions administratives infligées aux employeurs d'étrangers sans titre de travail

Les contributions spéciale et forfaitaire sont des sanctions administratives infligées aux employeurs qui emploient des ressortissants étrangers, en situation régulière ou non, mais sans titre de travail. Elles participent de manière générale à la politique de maîtrise des flux migratoires par le tarissement du travail illégal. Elles visent à :

- sanctionner financièrement et directement un employeur indélicat qui, par l'embauche d'un étranger sans titre de travail, a contribué à la dérégulation des flux de main-d'œuvre étrangère sur le marché national ;
- réduire la vulnérabilité de notre système de protection sociale qui fait supporter le poids des impôts et cotisations uniquement sur les entreprises respectant les règles légales et qui se retrouvent de ce fait gravement pénalisées.

3.4.1 – La contribution spéciale due à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)

La contribution spéciale visée à l'article L. 8253-1 du Code du travail est à la charge des employeurs d'étranger dépourvu d'autorisation de travail. Elle est due à l'OFII et son montant est égal à 1 000 fois (5000 en cas de récidive) le taux horaire minimal garanti prévu à l'article L. 3231 12 du Code du travail. Le recouvrement de la contribution spéciale est indépendant des suites judiciaires données au procès-verbal constatant l'infraction.

Tableau n° I-3-18 : Évolution du nombre de dossiers transmis à l'OFII

Année	2005	2006	2007	2008	2009	Évolution 2009/2008
Nombre de dossiers parvenus à l'OFII	779	1 010	1 164	1 341	1 433	6,9 %
Nombre d'infractions constatées (emploi d'étranger sans titre)	2 027	2 515	2 584	2 814	2 046	- 27,3 %
Nombre moyen d'infractions par dossier	2,6	2,5	2,2	2,1	1,4	- 33,3 %

Source : OFII

Sur les 2046 infractions signalées, 1 115 l'ont été sur la base de procès-verbaux dressés par la police (soit 54,5 %), 528 par la gendarmerie (25,8 %), 373 par l'inspection du travail (18,2 %), 17 par les douanes et 13 par l'inspection du travail de l'emploi et de la politique agricole. La plupart des infractions ont été constatées dans le secteur du bâtiment 44,1 %, les services 22,9 %, l'hôtellerie-restauration 19,6 %, le gardiennage, l'intérim et le nettoyage avec 6,1 % des infractions.

La différence entre le nombre d'infractions constatées en 2009 (2 046) et le nombre de dossiers parvenus à l'OFII (1 433) s'est réduite par rapport à l'année précédente, ce qui traduit une nette augmentation des infractions établies faisant l'objet d'une procédure OFII. Au total, 780 dossiers (- 34,1 % par rapport à 2008) correspondant à 1 270 infractions (- 82,2 % par rapport à 2008) ont été validés et mis en recouvrement pour un montant total qui s'élève à 3 896 470 €.

Par ailleurs, l'OFII a traité en 2009 : 173 recours gracieux dont 169 ont fait l'objet d'un rejet, 69 recours en contentieux (121 en 2008), 36 demandes de remise gracieuse (28 en 2008).

3.4.2 – La contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement dans le pays d'origine

La contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement d'un étranger dans son pays, introduite à l'article L. 626-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) par la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003, est due par l'employeur qui aura occupé un travailleur étranger en situation de séjour irrégulier. Cette seconde amende administrative est mise en œuvre par le préfet. Son montant a été fixé par deux arrêtés interministériels du 5 décembre 2006. Elle est exigible sans préjudice des poursuites judiciaires et indépendamment de la contribution spéciale due à l'OFII¹.

Le tableau ci-dessous collationne les données chiffrées générées par la mise en œuvre des procédures de contribution forfaitaire engagées par les préfetures de métropole au cours des années 2008 et 2009.

1. l'article L. 626-1 du CESEDA précise que le montant total des sanctions pécuniaires pour l'emploi d'un étranger en situation de séjour irrégulier ne peut excéder le montant des sanctions pénales prévues aux articles L. 8256-2 et L. 8256-7 et 8 du Code du travail ou L. 622-1 à L. 622-10 du CESEDA..

Tableau n° I-3-19 : Nombre de procédures engagées au titre de la contribution forfaitaire

	2008 ⁽¹⁾	2009 ⁽²⁾
Nombre de procédures	596	590
Montant mis en recouvrement	1 895 265 €	1 973 244 €
Montant recouvré	415 157 €	462 372 €
Nombre de contentieux	23	27
Retrait titre de séjour ou en cours	66	55

(1) Chiffres corrigés en 2009 et fondés sur les données des départements ayant répondu.

(2) Chiffres fondés sur les données des 93 départements ayant répondu.

En 2009, les préfetures de quarante-cinq départements métropolitains ont engagé des procédures de contribution forfaitaire à l'encontre d'employeurs indéclicats (46 en 2008 ¹). Ces procédures ont permis de mettre en recouvrement la somme totale de 1 973 244 € (+ 4,1 % par rapport à 2008). Les montants recouverts progressent également : + 11,4 % pour atteindre 462 372 €.

La région Île-de-France est la plus concernée avec 60 % des procédures et 69,1 % des sommes mises en recouvrement.

Un guide méthodologique de la contribution forfaitaire a été élaboré en 2009 par le ministère chargé de l'immigration et mis en ligne sur son site Intranet afin d'aider les services chargés de la mise en œuvre pratique de cette sanction au niveau départemental.

3.5 - La vérification de la situation administrative des étrangers candidats à l'embauche par les employeurs auprès des préfetures

L'action des services en matière de lutte contre la fraude et particulièrement au travail a été renforcée par l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2007, de l'obligation, pour les employeurs, de vérifier auprès de l'administration la situation administrative des étrangers candidats à l'embauche (art. L. 5221-8 du CT).

Après deux ans et demi de mise en œuvre, les préfetures de métropole ont été saisies à 1 242 680 reprises, permettant la détection de 23 188 faux documents (1,9 %).

Tableau n° I-3-20 : Vérification des titres de séjour par les employeurs

	Deuxième semestre 2007	Premier semestre 2008	Deuxième semestre 2008	Premier semestre 2009	Deuxième semestre 2009	Total 2007-2009	Taux d'évolution 2 ^e sem. 2007-2 ^e sem. 2009
Total des saisines	236 197	258 126	265 366	225 641	257 404	1 242 680	9,0 %
Nombre de faux documents détectés	9 105	6 155	3 812	2 306	1 810	23 188	- 80,1 %
Pourcentage de faux documents	3,9 %	2,4 %	1,4 %	1,0 %	0,70 %	1,9 %	-

Source : MIIINDS-BLTIF

1. Chiffres affinés en 2009 en fonction des données rectifiées par les préfetures.

L'étude des données chiffrées par semestre permet de constater que le nombre de faux documents détectés a chuté fortement, passant de 9 105 à 1 810. Ce constat laisse à penser que cette procédure continue à produire ses effets en dissuadant les fraudeurs, mais également qu'un transfert de la fraude a été opéré sur de vrais titres de séjour utilisés frauduleusement ou sur les documents d'identité français et européens.

- Le cas particulier de la région Île-de-France

L'étude comparée des données entre les départements de la région parisienne et les autres départements de la métropole révèle des différences notables en termes de saisines et de détection de faux.

La part des saisines des préfectures de la région Île-de-France représente 56,2 % du nombre total des saisines tandis que celle des faux titres détectés est de 90,5 %.

La préfecture de police représente à elle seule plus d'un quart (25,0 %) des saisines de métropole (44,5 % de la région Île-de-France) et 58,3 % des faux détectés (64,4 % de la région Île-de-France).

4 – LA LUTTE CONTRE LES FRAUDES À L'IDENTITÉ ET LA FRAUDE DOCUMENTAIRE

Le phénomène de la fraude documentaire connaît une évolution constante, ce qui réclame une réponse adaptée de l'ensemble des acteurs concernés.

En effet, l'analyse des données tirées de l'outil statistique de la police aux frontières (PAFISA) a permis de constater en 2009 une accélération importante de l'évolution des modes opératoires des fraudeurs, déjà notée en 2008, qui privilégient de plus en plus l'usage frauduleux ou l'obtention induite de titres authentiques.

L'obtention frauduleuse illustre parfaitement cette nouvelle tendance de la fraude documentaire et à l'identité. En raison du développement des sécurités intégrées dans les titres réglementaires et de la meilleure formation des personnels de guichet ou de contrôle, les tentatives de fraude sont de plus en plus onéreuses et complexes. Plutôt que l'attaque des titres eux-mêmes, c'est donc la chaîne de délivrance en amont qui constitue désormais une cible privilégiée. La production de faux justificatifs, ou de justificatifs eux-mêmes obtenus ou utilisés frauduleusement, par exemple, permet, lorsqu'ils ne sont pas détectés, d'obtenir un titre authentique.

Ainsi la police aux frontières a-t-elle enregistré un taux de croissance record des faits d'obtention induite en 2009 par rapport à l'année précédente : + 335 % pour les cartes nationales d'identité, + 287 % pour les passeports. Elle a également comptabilisé un taux de fraude sur les actes de naissance en hausse de 700 % sur la même période. En zone de compétence gendarmerie, cette augmentation est plus relative et s'élève à + 31 % (infractions constatées liées à l'obtention induite de titre et à l'usage d'un titre administratif où figure un état-civil différent : 333 → 436) par rapport à 2008 alors que le nombre d'infractions liées à la contrefaçon et à la falsification de titres est en baisse de 15 % (3 505 → 2 968).

Cette nouvelle fraude, plus sophistiquée, est aussi marquée par une dissémination en petites officines capables de produire des documents très bon marché et donc accessibles à un plus grand nombre d'acheteurs potentiels.

Néanmoins, la contrefaçon et la falsification de titres réglementaires sont encore très largement majoritaires dans les infractions constatées par rapport aux tentatives d'obtention induite de titres réglementaires (notamment en ce qui concerne les titres d'identité ou de circulation des pays européens).

Tableau n° I-3-21 : Typologie des faux documents découverts

Année	2007	2008	2009
Total faux découverts	14 763	14 163	14 826
- dont contrefaçons	6 621	5 547	5 590
- dont falsifications	4 362	4 278	3 525
- dont usages frauduleux	2 348	2 626	2 442
- dont obtentions frauduleuses	1 022	1 485	3 003
Contrefaçons de certificats de naissance	80	34	985
Obtention frauduleuse de carte d'identité	143	164	714
Obtention frauduleuse d'acte de naissance	58	142	601
Obtention frauduleuse de passeport	192	179	694
Obtention frauduleuse de permis de conduire	80	91	191

Source : DCPAF

4.1 – L'évolution du cadre institutionnel

Le dispositif, instauré sous l'impulsion des comités interministériels de contrôle de l'immigration (CICI) du 5 décembre 2006 et du 9 décembre 2008¹, a été complété par le décret n° 2008-371 du 18 avril 2008 portant création d'une Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF). Cette instance à caractère interministériel est placée, par délégation du Premier ministre, auprès du ministre du Budget.

La vocation centrale de la DNLF est de veiller à l'efficacité et à la coordination de la lutte contre la fraude aux finances publiques. Les fraudes fiscales, les fraudes relatives au versement des cotisations sociales, celles portant sur les prestations sociales sont particulièrement visées, quels que soient la nationalité du fraudeur ou son mode opératoire.

Elle n'est pas un instrument de lutte contre la fraude documentaire et à l'identité même si celle-ci est souvent un mode opératoire privilégié pour commettre d'autres fraudes ayant notamment un impact sur les finances publiques. Afin de faciliter la recherche d'une plus grande synergie, le GIELFI a décidé, en 2009, d'intégrer à ses travaux, de façon permanente, un représentant de la DNLF et d'organiser une rencontre biannuelle avec les référents fraude des principaux organismes exposés à la fraude aux prestations sociales.

4.2 – Les résultats obtenus

La mobilisation des services en matière de lutte contre la fraude en 2009 s'est traduite par une nouvelle hausse (+ 3 % par rapport à 2008) du nombre total de personnes mises en cause (PMC) pour faux documents d'identité (index 81 de l'état 4001), faux documents concernant la circulation des véhicules (index 82) et autres faux documents administratifs (index 83).

Dans le même temps, la proportion d'étrangers mis en cause, en régression en 2006 et en 2007, a augmenté en 2008 et 2009, en se maintenant à un niveau relativement élevé (près de 60 % en moyenne pour les trois index cumulés; 83,1 % pour les infractions recensées par le seul index 81). Cela montre que la légitimité du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire à promouvoir des actions sur la problématique de la fraude documentaire et à l'identité, à l'origine de ce qui a été lancé par le CICI en 2006, demeure.

1. Notamment création d'un groupe interministériel d'expertise de la lutte contre les fraudes à l'identité commises par des ressortissants étrangers (GIELFI); désignation de référents fraude aux niveaux national et local; adoption d'un plan triennal de formation des personnels et d'équipement des services exposés en matériels de détection des faux documents.

Tableau n° I-3-22 : Index 81, 82 et 83

	2006		2007		2008		2009	
	Nombre de personnes mises en cause	Part d'étrangers	Nombre de personnes mises en cause	Part d'étrangers	Nombre de personnes mises en cause	Part d'étrangers	Nombre de personnes mises en cause	Part d'étrangers
Index 81	3 022	78,9 %	3 190	77,1 %	3 583	81,5 %	3 593	83,1 %
Index 82	2 474	45,7 %	2 362	46,9 %	2 401	46,1 %	2 604	50,1 %
Index 83	2 121	42,9 %	2 207	40,2 %	2 276	33,4 %	2 311	30,3 %
Cumul	7 617	58,1 %	7 759	57,4 %	8 260	58,0 %	8 508	58,7 %

Source : MIOMCT-DCPJ

L'analyse en détail de la typologie de cette fraude est présentée ci-après.

- Les faux documents d'identité (index 81)

Le nombre de personnes mises en cause pour faux documents d'identité en 2009 est équivalent à celui de 2008 après deux années de hausse consécutives (+ 5,6 % en 2007 ; + 12,3 % en 2008). La part des étrangers mis en cause à ce titre progresse à nouveau pour s'établir à 83,1 % en 2009. Les régions les plus concernées restent celles d'Île-de-France, de Nord-Pas-de-Calais et de Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

- Les faux documents concernant la circulation des véhicules (index 82)

Le nombre de personnes mises en cause pour faux documents relatifs à la circulation des véhicules progresse pour la seconde année consécutive, à un rythme plus soutenu en 2009 (+ 1,6 % en 2008, + 8,5 % en 2009). Le nombre des étrangers mis en cause à ce titre augmente fortement en 2009 (+ 17,8 %). Leur part relative par rapport au total des mis en cause au titre de cet index est en hausse en 2009 et atteint 50,1 %. La région Île-de-France demeure la plus touchée (30,4 % des mises en cause en 2009).

- Les faux concernant les autres documents administratifs (index 83)

Le nombre de personnes mises en cause est en hausse régulière depuis quatre ans (+ 1,6 % en 2006, + 4,1 % en 2007, + 3,1 % en 2008, + 1,5 % en 2009). Tant le nombre que la part relative des étrangers mis en cause pour faux concernant les autres documents administratifs baissent régulièrement depuis 2006 (909 étrangers en 2006, 887 en 2007, 760 en 2008, 700 en 2009 soit 42,9 % des mis en cause en 2006, 40,2 % en 2007, 33,4 % en 2008 et 30,3 % en 2009).

4.3 - Les actions menées par les différents acteurs de la lutte contre la fraude documentaire

Le plan national de lutte contre la fraude, lancé par le CICI en 2006, a largement contribué à augmenter le nombre des acteurs sensibilisés. L'éventail des actions engagées et des résultats obtenus tend logiquement à s'élargir au-delà des seules problématiques liées à l'immigration. La fraude documentaire et à l'identité sert souvent de mode opératoire pour d'autres infractions, ou est découverte à l'occasion de contrôles liés à d'autres infractions commises par des étrangers. Des acteurs comme la direction centrale de la sécurité publique (DCSP), la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) acquièrent de fait une connaissance solide du phénomène frauduleux.

Si, au niveau local, les groupes départementaux « interservices » cherchent à être le pivot de la lutte contre ce phénomène, la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) et la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) restent, au niveau national, des acteurs de référence en matière de formation et d'équipement.

4.3.1 – Les groupes départementaux de référents « lutte contre la fraude à l'identité »

Parmi les dispositions prévues au plan national de lutte contre la fraude à l'identité de 2006 figurait la constitution d'un groupe de référents, dans chaque département, placé sous l'autorité du préfet et animé par le référent représentant ce dernier.

Répondant à la logique de fonctionnement en réseau, voulu par le CICI, la constitution de ces groupes traduit la volonté de relayer localement la diffusion la plus large possible de savoir-faire et de bonnes pratiques, par l'association à ces groupes d'un maximum d'acteurs départementaux potentiellement exposés au phénomène frauduleux. Après quelques mois consacrés surtout à la mise en place de ce nouveau dispositif local et à la définition de plans triennaux de formation et d'équipement en matériels, l'année 2009 a été marquée par un effort soutenu afin de réaliser les objectifs desdits plans, dont le bilan est évoqué au paragraphe 4.3.2.

Par ailleurs, après celui organisé le 10 juin 2008, un nouveau séminaire a réuni les référents des préfectures à Paris le 13 octobre 2009. Cette journée d'information et d'échanges a permis de sensibiliser ces acteurs locaux essentiels sur l'évolution de la fraude et de présenter les pistes suivies pour y faire face (dématérialisation des échanges des données relatives à l'état civil entre services, coopération pour la sécurisation des documents d'état civil étrangers, adaptation de l'offre de formation, etc.).

4.3.2 – La formation et l'équipement

Un moyen simple et efficace pour lutter contre la fraude est la formation des agents à la détection des falsifications et des contrefaçons. La forte mobilisation de la DCPAF et de la DGGN s'est traduite par la formation, entre 2007 et 2009, de plus de 32 000 personnes (dont 17 560 pour l'année 2009 à hauteur de 60 % pour la DCPAF et 40 % pour la gendarmerie). La presque totalité des préfectures ont ainsi pu former les agents intervenant dans la délivrance des titres réglementaires. Cependant, les mouvements de personnels impliquent de maintenir cet effort en permanence.

4.3.2.1 – Actions menées par la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF)

La direction centrale de la police aux frontières est chargée de la centralisation des informations opérationnelles relatives aux faux documents, de leur exploitation et de leur rediffusion auprès des différents services de l'État. Son expertise s'appuie sur un réseau de 300 policiers analystes en fraude documentaire et à l'identité, répartis sur l'ensemble du territoire, et sur les 14 000 documents découverts chaque année par ses services.

Elle forme l'ensemble des administrations mais également les organismes de Sécurité sociale : 10 579 personnes ont bénéficié d'une formation en 2009. Une formation spécifique à la fraude à l'identité portant sur les pièces justificatives des dossiers de demande de titre d'identité a également été mise en place. L'ensemble de ces acteurs de la chaîne de l'identité, que la DCPAF forme, est par ailleurs destinataire d'alertes sur les dernières tendances de la fraude, également accessibles sur son site Intranet.

4.3.2.2 – Actions menées par la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)

La gendarmerie a mis en place un réseau d'enquêteurs spécialisés dans la lutte contre la fraude documentaire qui ont bénéficié d'une formation de haut niveau par l'IRCGN. Une autre priorité de la gendarmerie est la sensibilisation à la fraude à l'identité des agents de mairie situés dans sa zone de compétence.

Parallèlement à la poursuite de ces actions de formation et de sensibilisation, la gendarmerie a commencé en 2009 le déploiement de 7 200 lecteurs mobiles de titres d'identité, mis à sa disposition par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS). Par ailleurs, douze départements métropolitains parmi les plus touchés par la fraude documentaire seront progressivement dotés de stations mobiles de détection de

faux documents, cofinancés par le Fonds européen pour les frontières extérieures¹ et permettant, grâce à une acquisition vidéo et à différents modes d'éclairage, d'identifier les principales marques de sécurité des documents et de mettre en évidence les falsifications.

4.3.3 – La coopération européenne et internationale dans le domaine de la lutte contre la fraude

Six dispositifs, auxquels participe activement la France, traduisent la volonté, à l'échelle européenne, d'une réelle coopération dans la lutte contre la fraude : des groupes de travail thématiques de l'Union européenne, l'agence Frontex, le programme *False and Authentic Documents on Line* (FADO), le groupe MOBIDIG, le réseau européen des laboratoires de police scientifique et le Fonds européen pour les frontières extérieures. En outre, la France s'est également impliquée au sein de l'ONU dans le groupe d'experts sur la fraude documentaire.

4.3.3.1 – au niveau européen

– Les groupes « faux documents » et « fraude à l'identité » de l'Union européenne

La DCPAF disposant, de par son positionnement, de la primeur des dernières fraudes sur l'ensemble des pays du monde, elle représente la France au sein des groupes de travail « faux documents » et « fraude à l'identité » de l'Union européenne.

– L'agence Frontex

La DCPAF est régulièrement sollicitée par l'agence Frontex pour participer, dans le cadre d'ateliers de travail préparatoire, à des opérations européennes. De même, le bureau de la fraude documentaire représente la France au *Document Specialist Board*, instance au sein de laquelle sont notamment mises au point les actions de formation européenne sur le thème de la fraude.

– Le groupe MOBIDIG (*Mobile Identity Working Group*) du Joint Research Center de la Commission européenne

La France, au travers de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), est l'un des États les plus avancés en matière de lecteurs mobiles de titres d'identité et parmi les plus actifs au sein de MOBIDIG. Depuis la fin de l'année 2008, le groupe MOBIDIG rassemble les acteurs européens impliqués dans la recherche et la mise en place d'appareils mobiles lecteurs de titres. L'ANTS a ainsi présenté à l'ensemble des partenaires européens et à l'agence Frontex les lecteurs mobiles de titres d'identité en cours de déploiement par la gendarmerie nationale (7 200) et la police nationale² (3 000).

– Le groupe EDEWG (*European Document Expert Working Group*) du réseau ENFSI

L'IRCGN³ est membre du comité de pilotage de l'EDEWG, l'un des seize groupes de travail du réseau européen ENFSI (*European Network of Forensic Science Institut*). L'EDEWG regroupe cinquante-sept laboratoires de police scientifique de trente et un États européens. L'objectif est notamment d'échanger des informations et les résultats d'expertises sur les faux documents, d'uniformiser ces techniques et de participer aux travaux de recherche.

– La base de données FADO

Une aide efficace à la décision lors des contrôles est apportée aux personnels concernés par la possibilité de consulter la base de données européenne FADO (*False and Authentic Documents on Line*).

1. Voir *infra* paragraphe 4.4.3.4.

2. Essentiellement : direction centrale de la sécurité publique (DCSP) et direction centrale des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS).

3. Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (Rosny).

Ce fichier européen est alimenté par chaque État membre, qui indique les informations relatives :

- aux documents réglementaires qu'il délivre ainsi que les informations qui lui sont communiquées par les États tiers sur les documents authentiques qu'ils délivrent ;
- aux documents objets de fraudes découverts sur le territoire national.

Pour la France, c'est la DCPAF qui est chargée de son alimentation¹. Fin 2009, 1 104 documents figuraient dans la base FADO (535 en 2007, 750 en 2008). La France est le pays qui alimente le plus la base, démontrant ainsi son implication dans la lutte contre la fraude.

L'accès à cette base se fait *via* un site Internet sécurisé. Des codes d'accès individuels sont attribués aux policiers et aux gendarmes. L'objectif est de modifier la structure informatique pour permettre un accès à d'autres ministères.

- Le Fonds européen pour les frontières extérieures

Le Fonds européen pour les frontières extérieures a été sollicité en 2009 pour abonder les moyens mobilisés par la France pour des actions de formation et d'équipements en matière de lutte contre la fraude documentaire.

Ainsi, un plan national d'actions, porté par la DCPAF, la DGGN, la direction de l'immigration du ministère chargé de l'immigration (DIMM) et la SNCF, dans les domaines de la formation à la fraude documentaire (pour un montant total de près de 250 000 €) et de l'équipement en matériels de détection (pour un montant total de près de 121 000 €) a été présenté à la Commission européenne qui en a accepté le cofinancement.

4.3.3.2 - au niveau international

- Les accords bilatéraux

En 2009, le ministère chargé de l'immigration a conclu deux nouveaux accords relatifs à la gestion concertée des flux migratoires et au développement solidaire – le premier, en janvier 2009, avec le Burkina ; le second, en mai 2009, avec le Cameroun –, qui contiennent notamment une clause par laquelle la France s'engage à apporter une expertise policière, en particulier en matière de prévention et de lutte contre la fraude documentaire (échanges d'information, sécurisation de l'état civil, etc.).

- United Nation Office on Drug and Crime (UNODC)

L'IRCGN représente la France aux réunions du groupe d'experts sur la fraude documentaire des Nations unies (UNODC). En 2009, l'objectif principal du groupe était d'élaborer un guide de référence pour la mise en place de structures nationales d'analyse de documents au profit d'États tiers. L'accent ayant été mis sur l'analyse de documents de voyage et d'identité. Ce guide est paru au deuxième semestre 2010.

- Immigration Fraud Conference (IFC)

L'IFC a vu le jour en 1986 et ne regroupait, au début, que des pays membres de l'OTAN. Aujourd'hui, vingt et un pays d'Europe, d'Amérique du Nord et du Sud sont membres de l'IFC.

Cet organisme, qui permet donc de rassembler les délégations des pays membres, se compose soit de hauts fonctionnaires dans le domaine de l'immigration, soit d'experts dont le centre de compétence réside dans la détection de faux documents. Les buts de l'IFC, conformément à ses statuts, sont :

- l'échange d'informations entre ses membres ;
- la création de contacts dans les domaines de l'immigration clandestine ;
- la lutte contre l'utilisation de documents d'identité faux et falsifiés.

La DCPAF, qui représente la France à l'Immigration Fraud Conference, est chargée de l'organisation de la conférence annuelle de 2011, qui se déroulera en septembre sur le site de l'École nationale supérieure de police à Saint-Cyr-au-Mont-d'Or.

1. Elle procède de même pour la version accessible à tous : PRADO.

CHAPITRE II

L'Asile

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Après plusieurs années de baisse continue, la reprise de la demande d'asile observée en 2008 s'est confirmée tout au long de l'année 2009.

Cette tendance s'est poursuivie au cours des cinq premiers mois de 2010 (+ 9,5 % par rapport à la même période de 2009).

Pour la première fois en 2009, l'activité de l'OFPRA s'est exercée dans le cadre du contrat d'objectif et de moyens signé avec les ministères de tutelle en décembre 2008.

Enfin, l'année 2009 a également été marquée par le traitement à l'Office des dossiers des trois programmes de réinstallation lancés en 2008 en France (opération spéciale d'accueil d'Irakiens, réinstallation de réfugiés dans le cadre de l'accord entre le gouvernement français et le HCR et prise en charge de personnes initialement réfugiées à Malte).

1 – L'ACTIVITÉ DE L'OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS ET APATRIDES (OFPRA) ET DE LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE (CNDA)

La baisse de la demande d'asile amorcée en 2004 s'est poursuivie jusqu'en 2007. Depuis 2008, la tendance s'est inversée et la demande d'asile est à nouveau orientée à la hausse. Cette augmentation se confirme sur les cinq premiers mois de l'année 2010.

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

Le retournement de tendance, amorcé en 2004 avec 50 547 demandes reçues (soit - 3,2 % par rapport à 2003), et poursuivi en 2005 (42 518 demandes), a 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 de l'année 2007, l'OFPRA ayant reçu 23 804 premières demandes (soit - 9,4 % par rapport à 2006).

En 2008, la tendance s'est inversée et le nombre de premières demandes d'asile a augmenté de 13,7 % par rapport à l'année 2007, pour atteindre 27 063 demandes. L'augmentation des premières demandes s'est accélérée en 2009, avec 33 235 premières demandes enregistrées, soit + 22,8 % par rapport à 2008. Au cours des cinq premiers mois de 2010, l'OFPRA a enregistré 15 174 premières demandes, soit une augmentation de 15,4 % par rapport à la même période de 2009.

Après avoir observé une diminution des demandes de réexamen depuis 2006, puis une augmentation en 2008 (7 195 en 2008 contre 6 133 en 2007, soit + 17,3 % par rapport à 2007), les demandes de réexamen sont à nouveau orientées à la baisse en 2009, avec 5 568 demandes enregistrées, soit une diminution de 22,6 %.

Au cours des cinq premiers de mois 2010, l'OFPRA a reçu 1 872 demandes de réexamen, soit une diminution de 23,0 % par rapport à la même période de 2009.

Au total, et après une augmentation de 19,9 % en 2008 par rapport à 2007, la demande d'asile globale (mineurs accompagnants inclus) a augmenté de 11,9 % en 2009 (47 686 demandes) par rapport à 2008 (42 599 demandes).

Entre 1997 et 2004, les recours déposés devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ont progressé chaque année pour atteindre 52 150 en 2004, soit une multiplication par plus de 3,8 en sept ans. Cette progression résultait à la fois de l'augmentation des premières demandes et de l'accroissement du taux

de recours (rapport du nombre de recours au nombre de décisions de refus prises) devant la Cour, qui atteint 85,6 % en 2005.

La diminution amorcée en 2005 (- 22,7 % par rapport à 2004) s'est poursuivie en 2006, avec une diminution de 24,4 % par rapport à 2005 et a continué sur le même rythme en 2007, avec 22 665 recours reçus, soit - 25,7 % par rapport à 2006. Cette diminution s'est poursuivie en 2008, mais dans une moindre mesure, avec 21 638 recours enregistrés, soit une diminution de 4,5 %.

La tendance s'est de nouveau inversée en 2009 puisque le nombre de recours a augmenté de 15,7 % avec 25 040 recours reçus. Les cinq premiers mois de l'année 2010 font apparaître une augmentation similaire de 17,9 % pour 11 437 recours enregistrés.

Les attributions d'un statut de protection (réfugié ou protection subsidiaire) par l'OFPR et la CNDA ont été les suivantes :

L'OFPR a, en 2009, pris 5 048 décisions d'accord (statut de réfugié et bénéficiaires de la protection subsidiaire), contre 5 153 en 2008, soit une diminution de 2 %.

Au cours des cinq premiers mois de 2010, 2 211 décisions d'accord (statut de réfugié et bénéficiaires de la protection subsidiaire) ont été prises, contre 1 882 pour la même période de 2009, soit une augmentation de 17,5 %.

En 2009, la CNDA a pris 20 240 décisions dont 5 363 annulations, contre 25 027 décisions dont 6 323 annulations en 2008, soit une diminution de 19 % du nombre de décisions et une augmentation de 15,1 % du nombre d'annulations.

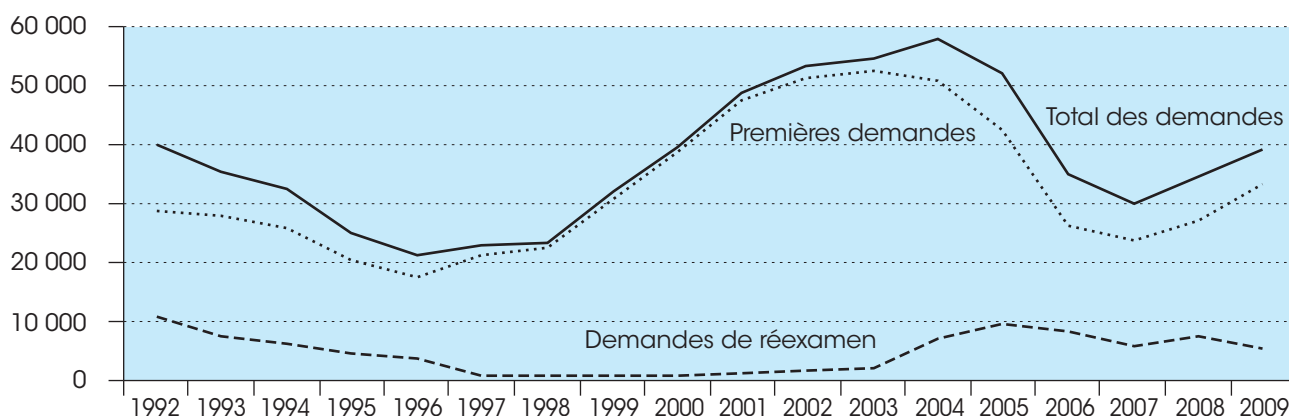
Au total, le nombre de décisions d'accord (statut de réfugié et bénéficiaires de la protection subsidiaire) s'établit en 2009 à 10 411, et est en baisse de 9,3 % par rapport au total des décisions positives de 2008.

Tableau n° II-1 : L'activité de l'OFPR et de la CNDA de 2007 à 2009

		2007	2008/2007	2008	2009/2008	2009
OFPR	Premières demandes	23 804	13,7 %	27 063	22,8 %	33 235
	Réexamens	6 133	17,3 %	7 195	- 22,6 %	5 568
	Total demandes (hors mineurs accompagnants)	29 937	14,4 %	34 258	13,3 %	38 803
	Mineurs accompagnants	5 583	49,4 %	8 341	6,5 %	8 883
	Total demandes reçues	35 520	19,9 %	42 599	11,9 %	47 686
	Nombre de décisions prises* (hors mineurs accompagnants)	29 536	8,4 %	32 017	10,8 %	35 490
	dont décisions d'accord	3 401	51,5 %	5 153	- 2,0 %	5 048
	Taux d'accord de l'OFPR	11,6 %	39,7 %	16,2 %	- 11,7 %	14,3 %
CND	Recours reçus	22 676	- 4,6 %	21 636	15,7 %	25 040
	Nombre de décisions prises	27 242	- 8,0 %	25 067	- 19,3 %	20 240
	dont décisions d'accord	5 414	16,9 %	6 331	- 15,3 %	5 363
	Taux d'accord de la CND	19,9 %	27,1 %	25,3 %	4,9 %	26,5 %
Nombre de décisions accordant le statut de réfugié		8 815	30,3 %	11 484	- 9,3 %	10 411

* Nombre de décisions prises : accords, rejets OFPR + radiations et dessaisissements.
Source : OFPR et CND

Graphique n° II-1 : Nombre de demandes d'asile reçues par l'OFPRA (hors mineurs accompagnants)



Source : OFPRA

1.1 - L'évolution de la demande d'asile

En 2009, 47 686 demandes ont été enregistrées à l'OFPRA dont 42 118 premières demandes (mineurs inclus) et 5 568 réexamens.

De profondes modifications sont survenues en 2009 dans les composantes de la demande d'asile. La demande d'asile connaît ainsi en 2009 par rapport à 2008 :

- une augmentation de 11,9 % de la demande globale (premières demandes, mineurs et réexamens) ;
- une augmentation de 22,8 % des premières demandes ;
- une baisse des réexamens de 22,6 %.

L'augmentation de la demande d'asile est avant tout imputable à la multiplication des premières demandes (+ 23 %). Cette reprise des flux entrants a été constatée dès le mois de septembre 2008, elle n'a fait que s'accroître au cours de l'année 2009. Ainsi, les premières demandes représentent désormais 70 % de la demande globale alors que leur part n'était que de 64 % en 2008.

La baisse des réexamens quant à elle peut s'expliquer par l'épuisement, au bout de cinq ans, de l'effet induit par la réforme de l'asile en 2004 et par la forte baisse des demandes de réexamen maliennes et mauritaniennes liées à la problématique de l'excision.

En 2009, l'augmentation globale de la demande d'asile masque une évolution contrastée des premières demandes d'asile par continent d'origine : les demandes en provenance d'Asie et des Amériques ont augmenté de façon plus importante (respectivement 44,6 % et 48,3 %) que celles en provenance d'Europe et d'Afrique (respectivement 24,7 % et 7,4 % par rapport à 2008).

Le Kosovo est devenu le premier pays de provenance des demandeurs d'asile avec 3 048 premières demandes soit une progression de plus de 70 % par rapport à l'année précédente. Parmi les dix principaux pays de provenance, seuls deux flux sont orientés à la baisse : la Turquie (- 8 %) et la Russie (- 6,7 %). Entre 2008 et 2009, deux pays sont sortis du « top ten » : le Mali et les Comores et deux autres y sont entrés : la Chine et Haïti (la demande d'asile chinoise s'étant accrue de plus de 90 %). En 2009, ce sont les premières demandes de ressortissants du continent asiatique qui connaissent la progression la plus marquée (+ 44 %).

Tableau n° II-2 : Demandes d'asile et réexamens annuels (hors mineurs accompagnants)

	Premières 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 %
2007	23 804	6 133	29 937	- 14,1 %
2008	27 063	7 195	34 258	14,4 %
2009	33 235	5 568	38 803	13,3 %

Source : OFPRA

Les trois premiers pays de provenance (Kosovo, Sri Lanka et Arménie) représentent à eux seuls le quart de la demande. La part des trois premiers pays de provenance des demandeurs d'asile oscille entre 23 % et 30 % depuis les dix dernières années. Cela démontre que l'évolution de la demande d'asile repose principalement sur les variations des principaux flux. Ainsi, entre 2008 et 2009, la demande en provenance des pays du «top ten» a augmenté de près de 30 % alors que le total des autres pays ne s'est accru que de 15 %. Depuis dix ans, une quinzaine de pays seulement se partagent les rangs du «top ten».

Tableau n° II-3 : Premières demandes d'asile selon l'origine géographique

Continent	2009	%	2008	%	Évolution 2009/2008 %
EUROPE	11 609	34,9 %	9 310	34,4 %	24,7 %
dont Kosovo + Serbie*	3 454	10,4 %	2 070	7,6 %	66,9 %
Arménie	2 297	6,9 %	1 532	5,7 %	49,9 %
Russie	1 961	5,9 %	2 102	7,8 %	- 6,7 %
Turquie	1 826	5,5 %	1 985	7,3 %	- 8,0 %
ASIE	8 170	24,6 %	5 651	20,9 %	44,6 %
dont Sri Lanka	2 617	7,9 %	1 962	7,2 %	33,4 %
Chine	1 542	4,6 %	804	3,0 %	91,8 %
Bangladesh	1 375	4,1 %	1 187	4,4 %	15,8 %
AFRIQUE	11 600	34,9 %	10 797	39,9 %	7,4 %
dont RD Congo	2 113	6,4 %	1 912	7,1 %	10,5 %
Guinée	1 455	4,4 %	1 050	3,9 %	38,6 %
Mauritanie	1 069	3,2 %	548	2,0 %	95,1 %
Algérie	1 015	3,1 %	874	3,2 %	16,1 %

Continent	2009	%	2008	%	Évolution 2009/2008 %
AMÉRIQUES	1 697	5,1 %	1 144	4,2 %	48,3 %
dont Haïti	1 234	3,7 %	830	3,1 %	48,7 %
Apatrides	159	0,5 %	161	0,6 %	- 1,2 %
TOTAL	33 235	100,0 %	27 063	100,0 %	22,8 %

* Kosovo + Serbie : le Kosovo, bien qu'indépendant depuis le 17 février 2008, est encore comptabilisé avec la Serbie en 2009 pour des questions de comparabilité avec 2008. En 2009, 3 048 demandes kosovares et 406 demandes serbes ont été enregistrées.
Source : OFPRA

L'année 2009 est en rupture avec les tendances sociodémographiques des demandeurs d'asile observées depuis 2004. La part des femmes, qui était en progression constante depuis plusieurs années, diminue, passant de 37,6 % en 2008 à 35,4 % en 2009. Parallèlement, près de la moitié des demandeurs d'asile sont célibataires, ces derniers sont très majoritairement (73 %) des hommes. Parmi les demandeurs en situation de rupture familiale (veuvage, divorce, séparation), les femmes demeurent largement surreprésentées : elles constituent 85 % des veufs, 63 % des divorcés et 62 % des séparés.

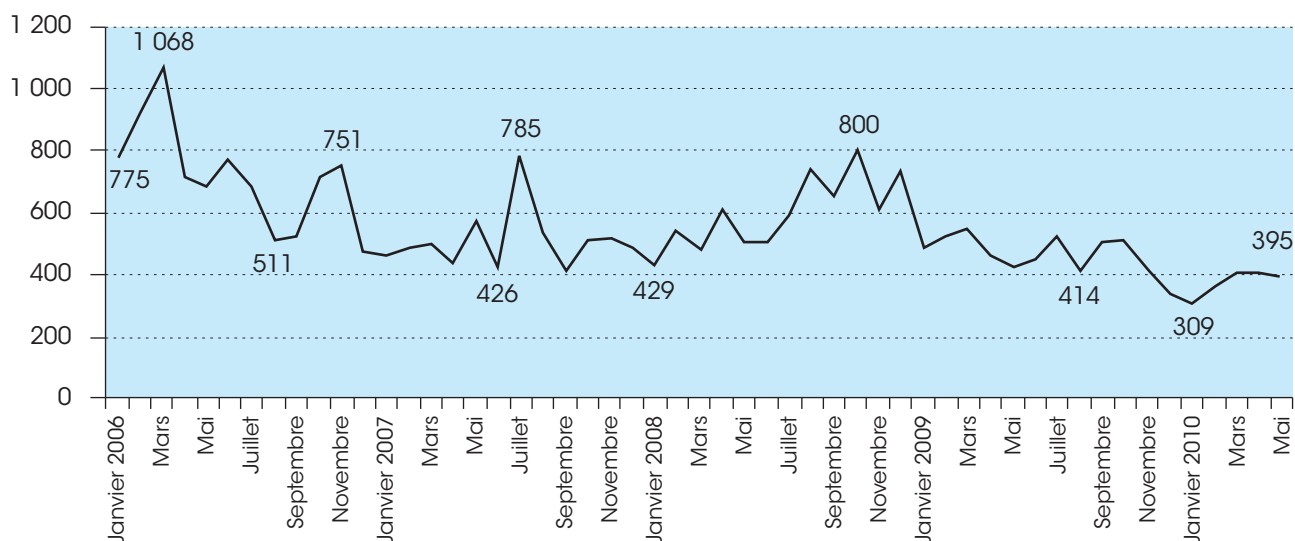
Le profil type du demandeur d'asile en 2009 est un homme, célibataire, âgé de près de trente-deux ans et en provenance du continent européen.

1.2 - La mise en œuvre de certaines procédures

Les réexamens

En 2009, 5 568 demandes de réexamen ont été enregistrées contre 7 195 en 2008 (soit - 22,6 %). Parmi elles, 4 249 ont été instruites dans le cadre d'une procédure prioritaire (soit 76,3 %), un chiffre en diminution de - 28,5 % par rapport à 2008.

Graphique n° II-2 : demandes mensuelles de réexamen depuis janvier 2006



2010 : données provisoires cinq mois

En 2009, les principales nationalités concernées par les demandes de réexamen sont par ordre décroissant : les Sri Lankais (766), les Turcs (563), les Arméniens (491), les Bangladais (471), les Russes (390). Outre les nationalités qui figurent régulièrement parmi les principaux flux de réexamens, il convient de noter la

progression du nombre de réexamens déposés par les demandeurs d'asile arméniens et russes. S'agissant des Arméniens, ces réexamens s'inscrivent dans l'augmentation générale du nombre des demandes d'asile arméniennes depuis quelques années.

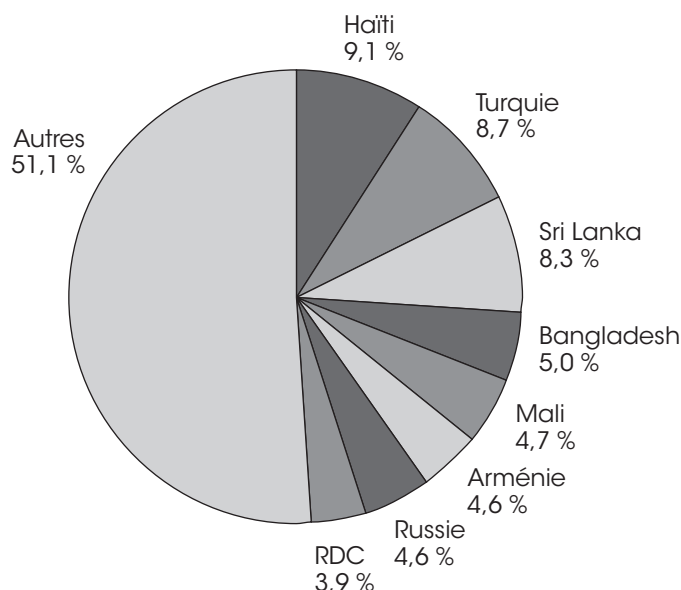
Les procédures prioritaires

Le nombre de dossiers traités en procédure prioritaire s'élève, en 2009, à 8 632. Parmi ces dossiers, 4 383 correspondent à des premières demandes (50,8 %) et 4 249 à des réexamens (49,2 %).

Après un fléchissement du nombre de dossiers instruits selon la procédure prioritaire depuis 2005 (- 11,3 % en 2006 par rapport à 2005 et - 21,7 % en 2007 par rapport à 2006), le nombre de procédures prioritaires enregistrées à l'OFPPA en 2008 a augmenté de 25,7 % par rapport à 2007. En 2009, ce nombre (8 632) a diminué de 18 % par rapport à l'année précédente. Cette baisse est en partie imputable à la chute du nombre de demandes de réexamen, celles-ci étant majoritairement (76,3 %) placées en procédure prioritaire. Il est à noter que le placement en procédure prioritaire diminue tant pour les premières demandes que pour les demandes de réexamen. La part des procédures prioritaires au sein de la demande globale est donc passée de 30,7 % en 2008 à 22,2 % en 2009.

Toutefois, en 2009, pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la loi du 10 décembre 2003, le nombre de procédures prioritaires en première demande est supérieur à celui des réexamens (51 % des procédures prioritaires concernent des premières demandes).

Graphique n° II-3 : Total procédures prioritaires (PP* et PPR) 2009 selon les principales nationalités**



* PP : premières demandes en procédure prioritaire.

** PPR : réexamens en procédure prioritaire.

Source : OFPPA

Le nombre des procédures prioritaires en rétention suit la même tendance à la baisse (1 894 en 2008 - 1 568 en 2009). Une grande majorité des procédures prioritaires en rétention se rapporte à des premières demandes (73 % en 2009 alors qu'elles ne représentaient que 64 % en 2008). Cette circonstance pèse de plus en plus sur le travail d'instruction compte tenu des délais de traitement fixés par l'article R. 723-3 du CESEDA dans le cadre de la saisine de l'Office en procédure prioritaire. Les principales nationalités concernant les procédures prioritaires en rétention sont les Turcs, les Haïtiens et les Algériens.

Le délai médian ¹ de traitement des premières demandes en procédure prioritaire demeure relativement stable en 2009 (22 jours, 21 en 2008 et 14 en 2007) ; il est de cinq jours pour les demandeurs placés en centre de rétention administrative. Pour les demandes de réexamen en procédure prioritaire, ces délais sont de quatre et deux jours.

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 actualisation le 3 mai 2006, par adjonction de cinq nouveaux États : l'Albanie, l'ARYM (Macédoine), Madagascar, le Niger et la Tanzanie.

Par un arrêt du 13 février 2008 *Association Forum Réfugiés*, le Conseil d'État a annulé l'inscription de l'Albanie et du Niger sur la liste des pays d'origine sûrs. Le Conseil d'État a, en revanche, confirmé l'inscription sur cette liste des autres pays concernés.

Il a également confirmé que les dispositions législatives applicables aux demandeurs d'asile provenant de pays sûrs n'étaient pas contraires à la convention de Genève dès lors que l'examen individuel de la demande d'asile par l'OFPRA et la CNDA assure le respect des garanties qui s'attachent à la mise en œuvre du droit d'asile.

Le 13 novembre 2009, le conseil d'administration de l'OFPRA a une nouvelle fois révisé cette liste. Il a procédé au retrait de la Géorgie et a estimé que l'Arménie, la Serbie et la Turquie pouvaient désormais être considérés comme des pays d'origine sûrs.

Cependant, par une décision du 23 juillet 2010, le Conseil d'État, saisi d'une requête présentée par Amnesty International section française et autres et par l'association Forum Réfugiés et autres, a annulé la décision du conseil d'administration de l'OFPRA en tant qu'elle inscrivait sur la liste des pays d'origine sûrs les républiques d'Arménie et de Turquie et y maintenait la république de Madagascar ainsi que la république du Mali.

Liste des pays d'origine sûrs établie le 30 juin 2005, actualisée le 3 mai 2006, tenant compte de l'arrêt du Conseil d'État du 13 février 2008 et de la décision du conseil d'administration de l'OFPRA du 13 novembre 2009 ainsi que de l'arrêt du Conseil d'État du 23 juillet 2010	Bénin, Bosnie-Herzégovine, Cap-Vert, Croatie, Ghana, Inde, Mali (pour les hommes), île Maurice, Mongolie, Sénégal, Serbie, Ukraine, Macédoine, Tanzanie
---	--

Alors que depuis l'adoption de ces mesures, la demande d'asile en provenance des POS avait substantiellement diminué (1 519 demandes en 2007 contre 1 791 en 2006 et 5 206 en 2005), elle a été multipliée par deux en 2008 par rapport à l'année précédente (3 239 demandes, réexamens compris, en 2008). En 2009, la demande d'asile en provenance des POS (1 973 demandes, réexamens inclus) a diminué de 39 % par rapport à 2008.

Aussi, la part de cette demande, qui représentait 9,5 % de la demande globale en 2008, est passée en 2009 à 5,1 %. Ce phénomène s'explique par la baisse de la demande malienne, qui est 3,8 fois moins importante en 2009 qu'en 2008, mais qui demeure toutefois la demande d'asile la plus importante au sein des demandes émanant de ressortissants de POS.

La demande d'asile en provenance des pays d'origine sûrs est très majoritairement composée de premières demandes en 2009 (1 726 dossiers soit 87,5 % du total contre 70,5 % en 2008). Cette augmentation (+ 17 points) de la part des premières demandes dans la demande totale des pays d'origine sûrs en 2009 s'explique par la diminution du nombre de réexamens maliens entre 2008 et 2009.

1. à la différence du délai moyen, le délai médian est peu sensible aux délais extrêmes et aberrants.

Le taux de placement en procédure prioritaire des demandes en provenance des POS a diminué, passant de 85,9 % en 2008 à 78,1 % en 2009. Par ailleurs, le placement en procédure prioritaire diffère selon qu'il s'agit d'une première demande d'asile ou d'un réexamen. En effet, 76,2 % des premières demandes ont été placées en procédure prioritaire en 2009 (81,7 % en 2008) tandis que 90,7 % des réexamens l'ont été en 2009 (contre 95,8 % en 2008). Le taux de convocation appliqué aux ressortissants des POS a augmenté. Il s'élève à 74,8 % en 2009 (contre 71,7 % en 2008), préservant ainsi le respect du principe de l'examen individuel.

Le taux d'admission est de 32,9 % en 2009 contre 34,8 % en 2008. Le taux d'annulation par la CNDA, quant à lui, augmente à 26,3 %.

L'asile à la frontière

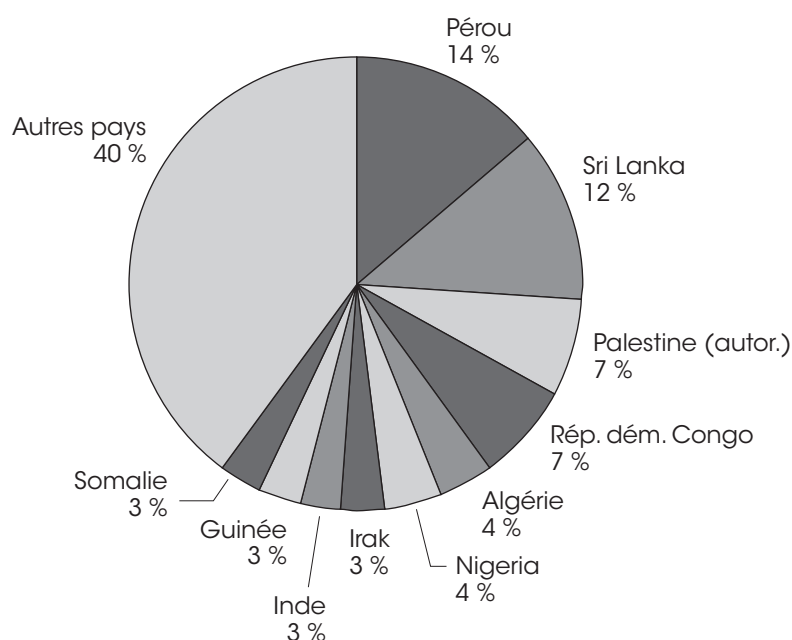
L'entrée en France au titre de l'asile est autorisée par le ministre chargé de l'immigration après avis de l'Office qui se prononce sur le caractère non manifestement infondé ou manifestement infondé de la demande.

Responsable du traitement de la demande d'asile à la frontière depuis le décret du 21 juillet 2004, l'Office a délivré 2 798 avis en 2009, un chiffre en diminution de 37 % par rapport à 2008 (4 409 avis).

Si la très grande majorité des demandes d'asile à la frontière est encore formulée à l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle (93 %), la part des demandes déposées à Orly est en augmentation (5,5 % en 2009 contre 4,4 % en 2008 et 2,2 % en 2007) ; celle des zones d'attente de province (Marseille, Cherbourg, Toulouse, Bâle-Mulhouse, Lyon, Bordeaux, Nice et Nantes) passe de 0,3 % en 2008 à 1,3 % en 2009.

La différence entre le nombre de personnes ayant sollicité l'entrée sur le territoire (3 260) et le nombre d'avis rendus par l'Office (2 798) s'explique essentiellement par le fait que tous les demandeurs d'asile ne font pas systématiquement l'objet d'un entretien avec un officier de protection de l'OFPPRA. En effet, lorsque la demande d'admission à la frontière est déposée le troisième ou le quatrième jour après l'arrivée en zone d'attente, le demandeur d'asile est bien souvent admis à pénétrer sur le territoire par le juge des libertés et de la détention avant que son audition ait pu être réalisée.

Graphique n° II-4 : Principaux pays de provenance des demandeurs d'asile à la frontière en 2009



Source : OFPPRA

En 2009, les ressortissants du continent africain sont majoritaires. Ils représentent avec 1 116 demandes 35,2 % des demandes à la frontière. Les dix premières nationalités concentrent 59,6 % du total des avis rendus cette année, contre 66,9 % l'année précédente. En 2009, le classement des dix premiers flux est bouleversé par rapport à 2008. Le Pérou, l'Algérie et la Guinée entrent dans le « top ten » de la demande d'asile à la frontière respectivement en première (394 avis soit 14,1 % des avis rendus), cinquième (122) et neuvième position (88). La part des avis rendus concernant des Sri Lankais (2^e position) et Palestiniens (3^e position) est toujours d'importance : respectivement 11,7 % et 6,9 % du total des avis rendus. Enfin, les demandes dominicaine et russe, qui ont pu être nombreuses les années précédentes, ne font désormais plus partie du groupe des dix premières nationalités représentées à la frontière.

En 2009, le taux d'avis positifs connaît une nouvelle baisse, passant à 26,8 % contre 31,1 % en 2008. Cette diminution s'explique notamment par la plus forte proportion de demandes manifestement infondées liées à des motivations à caractère économique (Péruviens, Algériens, Indiens, Nigériens...). En outre, la majorité des avis positifs de 2009 concerne des personnes en provenance de zones de conflit – éteints ou en cours – ou de pays connaissant une forte répression politique (Sri Lankais, Somaliens, Érythréens, Irakiens, Afghans...). Le taux d'avis positif relatif aux mineurs isolés s'élève, pour sa part, à 40,8 %.

Conformément à ses obligations, l'Office continue à assurer un traitement diligent des demandes d'asile à la frontière. Ainsi, en 2009, 76 % des avis ont été rendus dans un délai de quarante-huit heures et 90 % dans les quatre-vingt-seize heures suivant le placement en zone d'attente.

La demande d'asile dans les départements et collectivités d'outre-mer

Globalement, la demande d'asile outre-mer apparaît relativement stable en 2009, passant de 2 329 demandes en 2008 à 2 382 en 2009. Toutefois, ce chiffre global recouvre des évolutions contrastées entre les différents départements d'outre-mer. Si en 2008 le nombre total de demandes était relativement équilibré entre les départements français d'Amérique et l'océan Indien, en 2009 la demande est majoritairement (76 %) concentrée dans les départements français.

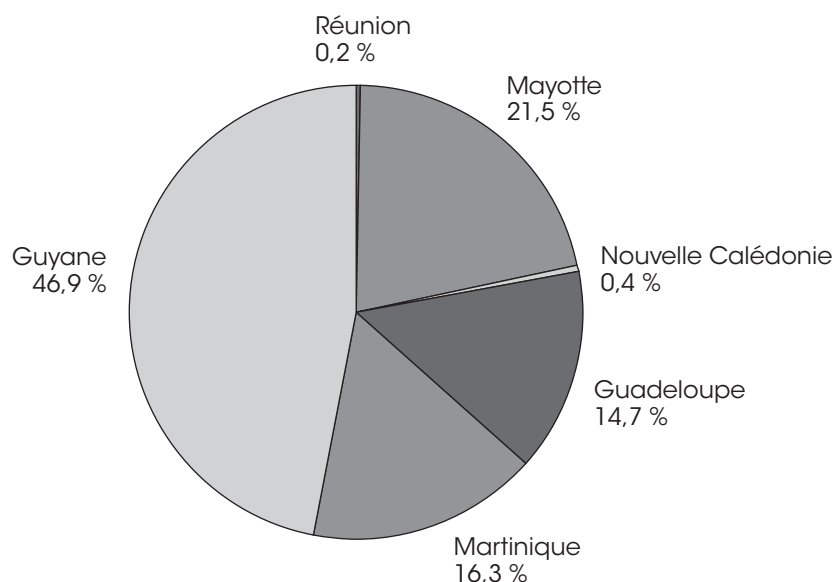
Après deux années de baisse, l'année 2009 est la deuxième année consécutive de hausse de la demande d'asile dans les départements français d'Amérique (+ 38 %). Toutefois, comme au niveau national, cette évolution recouvre deux réalités différentes : d'une part une forte accélération des premières demandes (+ 60 %) et d'autre part une diminution des demandes de réexamen (- 16 %). En 2009, la demande est désormais majoritairement (58 %) concentrée dans le département de la Guyane. En Guadeloupe la demande est en baisse de 19 % alors qu'elle est en augmentation de 47 % en Martinique. Comme les années précédentes, le taux de placement en procédure prioritaire (49 %) demeure relativement élevé par rapport à la métropole (22 %). Ce taux est particulièrement important en Guadeloupe (85 %) : dans ce département près de la moitié des procédures prioritaires concernent des personnes placées en centre de rétention administrative.

Les Haïtiens constituent l'écrasante majorité des demandeurs en Martinique (98 %) et en Guadeloupe (91 %). En revanche, leur part est plus faible en Guyane (42 %), où ils partagent la demande principalement avec les Dominicains (15 %), les Péruviens (12 %), les Bissau-Guinéens (7 %) et les Colombiens (7 %).

Parallèlement à la hausse des flux, l'activité de l'antenne de l'Office à Basse-Terre s'est accrue de 75 % entre 2008 et 2009, avec 1 666 décisions prises. Le taux d'admission est en baisse, passant de 4 % en 2008 à 2,8 % en 2009. Le nombre de dossiers en instance au 31 décembre 2009 s'élève à 632 ; ce qui représente moins de 5 % des stocks globaux de l'OFPRA. Il est constitué pour l'essentiel de demandes déposées dans les départements de la Martinique et de la Guyane.

Afin de s'adapter à l'évolution des flux et à l'accroissement de l'activité, une liaison télématique a été mise en place entre l'antenne de Basse-Terre, d'une part, et la Guyane et Saint-Martin, d'autre part. Depuis le mois de septembre 2009, des entretiens sont réalisés par le biais de la visioconférence. Au cours du dernier trimestre de l'année, 172 demandeurs d'asile ont pu être auditionnés en visioconférence.

Graphique n° II-5 : Premières demandes d'asile en 2009 dans les DOM-COM



Source : OFPRA

Contrairement aux départements français d'Amérique, la demande d'asile dans l'océan Indien accuse une forte baisse en 2009 avec 560 demandes contre 1 012 en 2008. La quasi-totalité de ces demandes a été déposée dans l'île de Mayotte (556). Si les premières demandes sont en forte diminution (- 57 %), on observe une multiplication des demandes de réexamen qui passent de 16 en 2008 à 144 en 2009. Ces variations de la demande s'expliquent principalement par les aléas de la situation générale sur l'île voisine d'Anjouan.

Ainsi, la baisse de la demande s'accompagne d'une diminution de la représentation des Comoriens au sein des demandeurs d'asile présents à Mayotte, leur part passe de 87 % en 2008 à 60 % en 2009. Le reste de la demande se partage entre les Rwandais (16 %), les Congolais RDC (16 %) et les Burundais (4 %).

1.3 - Le traitement de la demande d'asile et l'admission au statut de réfugié

Stocks et délais

Au 31 décembre 2009, l'OFPRA comptabilisait 14 672 dossiers en instance (hors apatrides), soit une augmentation d'un tiers par rapport à l'année précédente. Alors qu'entre 2004 et 2007 le nombre de décisions prises par l'OFPRA était en diminution, en 2009 le nombre de décisions rendues est en augmentation pour la deuxième année consécutive. Toutefois, le nombre des premières demandes s'est accru de 23 % en 2009 alors que l'augmentation du nombre de décisions est de 11 %. Dès lors, le surcroît d'activité n'a permis d'absorber que la moitié de la hausse des premières demandes soit environ 3 000 dossiers sur 6 000 nouvelles premières demandes. Cela explique un accroissement du stock de l'OFPRA d'environ 3 000 dossiers. Par ailleurs, le stock incompressible de l'Office est estimé correspondre à 2,5 mois d'activité, il se situe au 31 décembre 2009 à hauteur de 7 000 dossiers soit la moitié du stock total. Le stock réel n'est donc que de 7 672 dossiers.

Consécutivement à l'accroissement du nombre de dossiers en instance, l'âge médian du stock qui était de 71 jours à la fin de l'année 2008 atteint 87 jours actuellement. Ce vieillissement du stock a pour corollaire un allongement du délai de traitement de la demande.

Après une baisse régulière entre 2005 et 2008, le délai moyen de traitement de la demande d'asile toutes décisions confondues s'est allongé de 18 jours, passant de 100 jours en 2008 à 118 jours calendaires pour l'année 2009. Cette détérioration du délai traduit l'augmentation inattendue des premières demandes

qui représentent à elles seules 70 % de la demande globale et dont l'examen doit sans cesse répondre à de nouvelles exigences de qualité. Aucun facteur dans les prévisions d'évolution de la demande d'asile à court terme ne permet d'envisager une baisse de la demande, celle-ci devrait donc se maintenir à un niveau élevé. Dès lors, les variations futures du délai de traitement devraient s'inscrire dans les limites de la capacité actuelle d'instruction de l'OFPRA.

Les dossiers incomplets et tardifs

L'activité relative aux refus d'enregistrement demeure marginale. En 2009, près de 775 demandes d'asile n'ont pu être enregistrées en raison soit d'un dépôt tardif postérieur à l'expiration du délai légal de vingt et un jours, soit d'un contenu incomplet. Les refus d'enregistrement (419 dossiers) ne représentent plus que 1 % des demandes reçues par l'OFPRA contre 3,3 % en 2005. Parallèlement, 53 % des refus d'enregistrement ont été suivis au cours de l'année du dépôt d'une demande complète.

Les attributions du statut de réfugié

L'Office a admis sous sa protection 5 048 demandeurs en 2009, soit un taux d'accord moyen en première instance de 14,3 % contre 16,2 % en 2008. Ce taux moyen de reconnaissance s'élève à 16,2 % pour les premières demandes et à 4,3 % pour les réexamens. Le taux global d'admission (OFPRA/CNDA) passe de 36,0 % en 2008 à 29,5 % en 2009. Le nombre total d'admissions au titre de la protection subsidiaire, qui était de 1 793 en 2008, s'élève à 2 449 en 2009, ces décisions représentant désormais 23,6 % de l'ensemble des décisions d'accord. Au total, 10 411 demandeurs d'asile ont été placés sous la protection de l'OFPRA en 2009 contre 11 484 en 2008.

Les personnes placées sous la protection de l'OFPRA

Le nombre de personnes placées sous protection est estimé, au 31 décembre 2009, à 152 442 dont 145 272 bénéficiant du statut de réfugié et 6 092 de la protection subsidiaire.

Les continents les plus représentés sont, dans l'ordre décroissant, l'Asie (39,8 %), l'Europe (29,1 %), l'Afrique (27,5 %) et le continent américain (2,9 %). Parmi les nationalités dominantes, on notera le Sri Lanka (20 464), le Cambodge (13 122), la Turquie (10 895), la république démocratique du Congo ex-Zaïre (10 841), le Vietnam (8 771), la Fédération de Russie (8 607) et le Laos (7 473).

Tableau n° II-4 : Nombre de personnes placées sous la protection de l'OFPRA (estimations au 31 décembre)

Continent d'origine	2009	%	2008	%	Évolution 2009/2008
Asie	60 658	39,8 %	56 672	40,7 %	7,0 %
Europe	44 417	29,1 %	40 085	28,8 %	10,8 %
Afrique	41 936	27,5 %	37 303	26,8 %	12,4 %
Amériques	4 353	2,9 %	4 146	3,0 %	5,0 %
Apatrides & indéterminés	1 078	0,7 %	1 006	0,7 %	7,2 %
Total	152 442	100 %	139 212	100 %	9,5 %

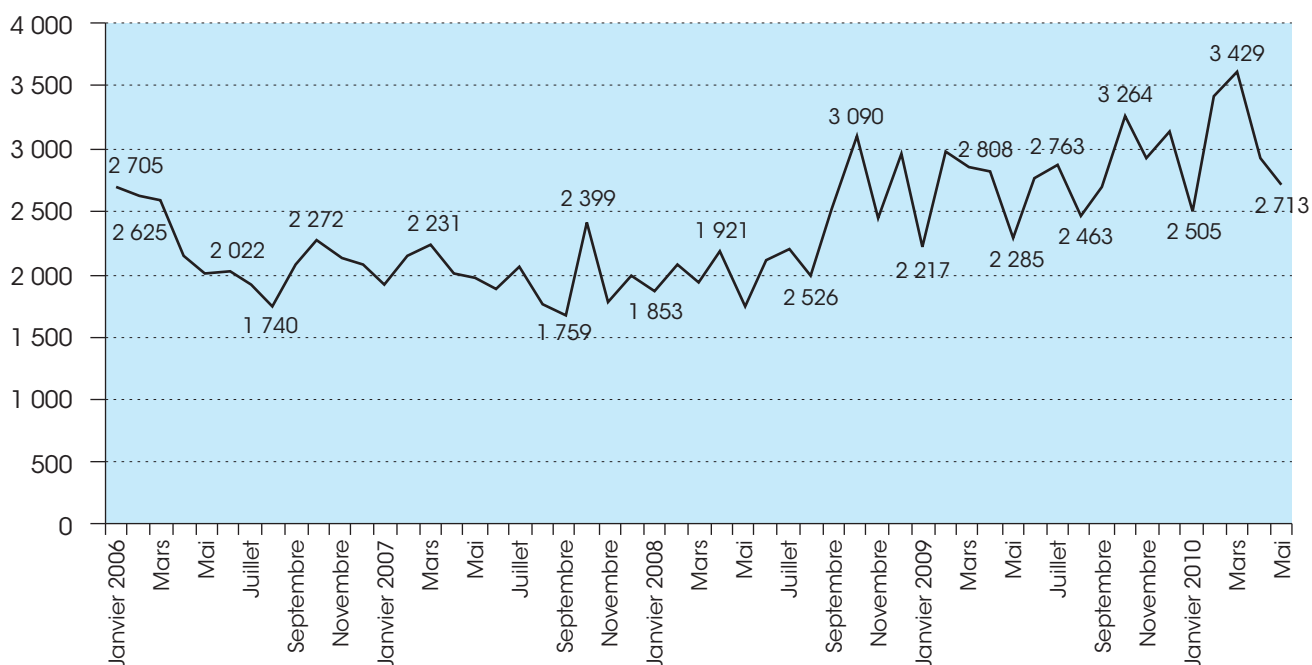
Source : OFPRA

1.4 - Les perspectives de l'année 2010

L'évolution des cinq premiers mois de l'année 2010 révèle une poursuite de l'augmentation des flux de demande d'asile observée au cours de l'année 2009, mais à un rythme moins soutenu (+ 9,5 % par rapport à la même période de 2009). Cette décélération concerne également les premières demandes qui augmentent de 15,4 % (23 % en 2009). Parallèlement, la baisse des demandes de réexamen reste stable (- 23 % en 2010 comme en 2009). En intégrant les mineurs accompagnants, l'OFPPA a enregistré près de 21 000 demandes au cours des cinq premiers mois.

Les caractéristiques de cette évolution - accroissement des premières demandes, baisse des réexamens - ne modifient en rien la charge du travail d'instruction, la part des premières demandes au sein de la demande globale continuant à progresser, celle-ci passant de 70 % en 2009 à 73 % en 2010.

Graphique n° II-6 : Premières demandes d'asile mensuelles depuis janvier 2006

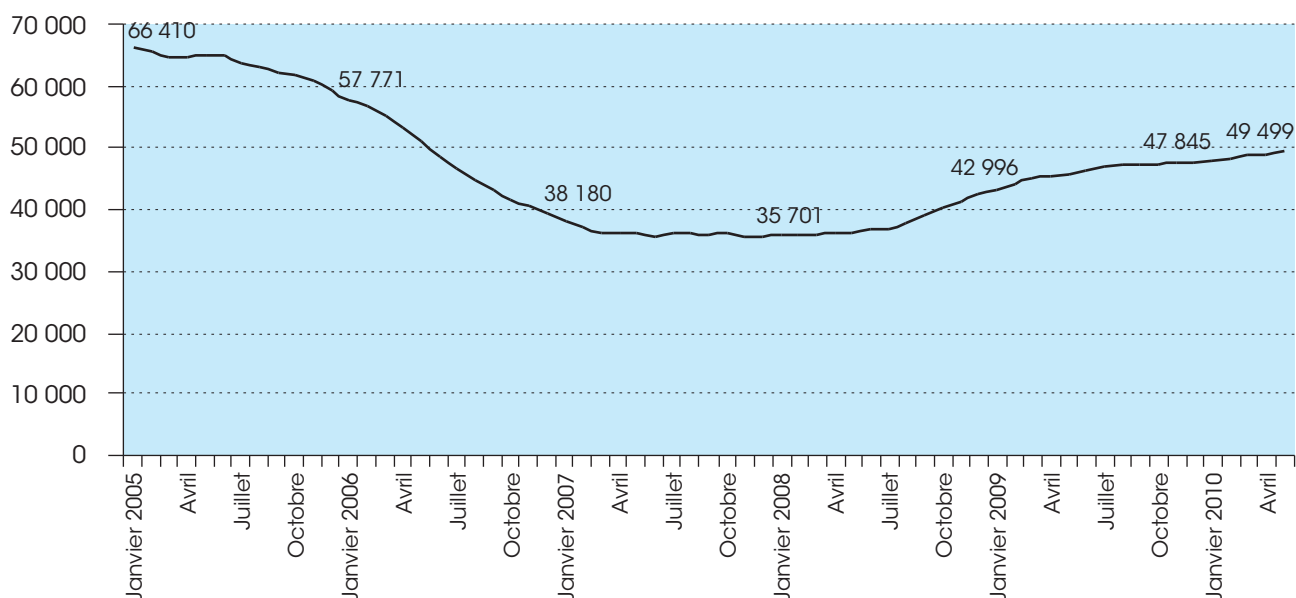


2010 données provisoires 5 mois
Source : OFPPA

Nonobstant le constat d'une décélération de la hausse de la demande d'asile sur les premiers mois de l'année, aucune conclusion ne peut en être tirée à ce stade sur les résultats annuels, la demande restant soumise à de fortes variations mensuelles.

En tout état de cause, l'Office connaît aujourd'hui sa troisième année d'accroissement de l'activité. Il faut rappeler que l'Office a enregistré plus de 35 000 demandes d'asile en 2007, plus de 42 000 en 2008, plus de 47 000 en 2009 et en enregistrera vraisemblablement plus de 51 000 à l'issue de l'année 2010 (situation confirmée par celle de la demande globale appréhendée par périodes glissantes de douze mois).

Graphique n° II-7 : Demandes d'asile globale (réexamens et mineurs inclus) cumulée sur 12 mois



Source : OFPRA

2 – LA MISE EN ŒUVRE DU RÈGLEMENT DE DUBLIN PAR LA FRANCE

Le règlement CE n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003, dit règlement de Dublin, fixe les critères et mécanismes objectifs et équitables permettant de déterminer l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans un des États membres par un ressortissant d'un État tiers. Cette détermination doit être rapide, afin de garantir un accès effectif aux procédures de reconnaissance de la qualité de réfugié et ne pas compromettre l'objectif de célérité dans le traitement des demandes d'asile¹.

Au plan pratique, le règlement CE n° 2725/2000 du 11 décembre 2000 portant création du règlement EURODAC pour la comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile (aux fins de l'application efficace du règlement de Dublin) prévoit que chaque État membre doit être en mesure de collecter et de transmettre à un fichier central situé au Luxembourg les empreintes digitales de ressortissants étrangers qui relèvent de trois catégories : les demandeurs d'asile (catégorie 1), les étrangers appréhendés à l'occasion du franchissement irrégulier d'une frontière extérieure (catégorie 2) et les étrangers se trouvant de manière illégale sur le territoire d'un État membre (catégorie 3).

Le système EURODAC constitue un instrument essentiel pour la mise en œuvre du règlement de Dublin. La France procède au relevé d'empreintes des étrangers appréhendés à l'occasion du franchissement irrégulier d'une frontière extérieure depuis septembre 2008.

Les préfetures, chargées du premier accueil du demandeur d'asile, établissent les requêtes adressées aux États membres afin de solliciter la prise en charge ou la reprise en charge du demandeur d'asile. Les requêtes en provenance des États membres sont instruites par le service de l'asile du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, point d'accès national.

1. Le règlement CE n° 1560/2003 du 2 septembre 2003 fixe les modalités d'application du règlement de Dublin.

Le traitement des dossiers dans le cadre de la procédure Dublin (prise en charge ou reprise en charge) est enfermé dans des délais stricts. Les moyens de communication utilisés entre la France et les États membres étaient essentiellement la télécopie et le courrier postal, notamment en ce qui concerne les échanges entre les préfectures et les États membres. Afin de faciliter les demandes de prise ou de reprise en charge, la France procède depuis juin 2008 au déploiement du réseau DubliNet, messagerie électronique sécurisée, qui permet de transmettre les « requêtes Dublin » aux États membres, après signature électronique et cryptage des documents par le service de l'asile. Actuellement, dix-neuf préfectures utilisent cette procédure d'envoi ; toutes les préfectures compétentes pour le premier accueil des demandeurs d'asile échangeront les documents des demandeurs d'asile avec les États membres *via* ce procédé dès la fin de l'année 2010.

Ce réseau était auparavant utilisé uniquement pour la réception des requêtes provenant des États membres et non pour la transmission des requêtes adressées par la France aux autres États membres. Ce dispositif permet d'améliorer voire d'accélérer le traitement des demandes.

Flux de Dublin entre la France et les États membres et la Confédération suisse– Année 2009

États membres et Confédération suisse	2009		Premier trimestre 2010	
	Transferts entrants	Transferts sortants	Transferts entrants	Transferts sortants
Allemagne	249	203	50	39
Autriche	33	42	7	14
Belgique	141	77	50	24
Bulgarie	0	1	0	0
Chypre	0	1	2	1
Danemark	25	0	4	0
Espagne	10	51	1	15
Estonie	0	0	0	1
Finlande	11	2	0	0
Grande-Bretagne	117	48	25	7
Grèce	0	39	0	16
Hongrie	3	114	1	18
Irlande	8	3	2	1
Islande	0	0	0	0
Italie	17	160	2	34
Lettonie	1	0	0	0
Lituanie	1	0	0	1
Luxembourg	15	5	3	0
Malte	0	11	0	0
Norvège	33	19	8	8
Pays-Bas	185	23	43	8
Pologne	4	123	1	37
Portugal	2	3	2	1
République tchèque	2	9	1	4

États membres et Confédération suisse	2009		Premier trimestre 2010	
	Transferts entrants	Transferts sortants	Transferts entrants	Transferts sortants
Roumanie	2	4	1	3
Slovaquie	0	3	1	1
Slovénie	2	5	2	1
Suède	60	47	16	5
Confédération suisse	95	17	46	31
Total	1 016	1 010	268	270

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

Le dispositif public de prise en charge des demandeurs d'asile bénéficie aux personnes qui ont déposé une demande d'asile auprès de l'OFPRA jusqu'à l'intervention d'une décision définitive sur cette demande d'asile. Pendant toute cette période, les demandeurs d'asile ont accès au travail dans des conditions restrictives et doivent donc bénéficier de prestations spécifiques.

Conformément à la directive n° 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, la France a mis en place un dispositif permettant d'accueillir dignement les demandeurs de protection internationale pendant toute la durée de leur procédure d'asile. Ce dispositif repose 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), versée aux demandeurs d'asile qui ne sont pas hébergés en CADA pendant toute la durée de la procédure d'asile.

Le dispositif national d'accueil comporte en 2009 plus de 20 600 places (271 CADA, un centre spécialement adapté aux mineurs isolés demandeurs d'asile et 2 centres de transit) alors qu'il ne comptait que 10 300 places en 2003. Ces CADA répondent parfaitement aux besoins des demandeurs d'asile puisqu'ils leur offrent un accompagnement sur le plan tant social qu'administratif pendant toute la durée de leur procédure d'asile. Financés sur le budget de l'État, ils sont gérés par des associations ou par la société d'économie mixte Adoma.

Le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile a fait l'objet, depuis 2006, d'une réforme d'ampleur, qui s'est achevée en 2008 par l'adoption de la circulaire n° IMIA0800035C du 24 juillet 2008 relative aux missions des CADA et au pilotage du dispositif national d'accueil. En outre, les documents de référence (règlement intérieur, convention type, barème de l'allocation mensuelle de subsistance et de la participation financière des personnes hébergées à leurs frais) annexés à ces textes ont été totalement rénovés, pour fournir aux CADA les outils d'une gestion plus rigoureuse de leurs activités.

Ces capacités d'hébergement importantes sont complétées par une prestation financière, l'ATA, versée aux demandeurs d'asile dans l'attente de leur entrée en CADA ou, si nécessaire, pendant toute la durée de leur procédure d'asile. Depuis un arrêt du Conseil d'État du 16 juin 2008, les ressortissants de pays considérés comme sûrs et des pays pour lesquels l'article 1C5 de la convention de Genève a été mis en œuvre peuvent percevoir l'ATA, alors qu'ils étaient exclus jusqu'alors du bénéfice de la prestation.

En outre, les demandeurs d'asile en attente d'une admission en CADA ou qui ne peuvent en bénéficier ont vocation à être orientés vers une structure d'hébergement d'urgence.

Les demandeurs d'asile sont par ailleurs accompagnés, sur le plan social et administratif, par des plateformes régionales d'accueil et d'accompagnement qui les informent, les orientent et les assistent dans l'accès aux droits sociaux et dans certains cas les aident dans leurs démarches en matière d'asile. Ces structures, gérées par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), établissement public sous tutelle du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, ou par des associations, jouent également un rôle déterminant dans le premier accueil des demandeurs, particulièrement s'agissant des demandeurs d'asile qui n'ont accès ni aux CADA ni à l'ATA parce qu'ils sont placés en procédure prioritaire ou sous convocation Dublin ¹.

Pendant toute la durée de leur procédure, les demandeurs d'asile ont accès aux soins et sont couverts par la couverture maladie universelle ou par l'aide médicale d'État s'agissant de ceux qui sont placés en procédure prioritaire et n'ont pas de document de séjour.

3.1 - Le renforcement des capacités d'accueil

Le nombre de places de CADA n'a pas évolué en 2009, le total des capacités étant de 20 689 places depuis 2007, en incluant les capacités des centres de transit et du centre d'accueil et d'orientation des mineurs isolés demandeurs d'asile (CAOMIDA) (voir tableau *infra*). Le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire a créé 1 000 places de CADA supplémentaires au 1^{er} juillet 2010.

Tableau n° II-5

	2004	2005	2006	2009
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
CAOMIDA**	33	33	33	33
Total capacités	15 689	17 689	19 689	20 689

* Centres d'accueil pour demandeurs d'asile.

** Centre d'accueil et d'orientation des mineurs isolés demandeurs d'asile.

Source : service de l'asile, MII/INDS

Le dispositif national d'accueil dispose ainsi en 2009 de 20 689 places financées en année pleine à hauteur de 195 M€.

1. L'article 63 du traité CE établit la base juridique pour la transposition au plan communautaire de la convention de Dublin du 15 juin 1990, qui est devenue un instrument de droit communautaire sous la forme d'un règlement (règlement (CE) n° 343/2003, 18 février 2003).

Ce règlement assume un triple objectif :

- assurer la continuité entre les dispositifs conventionnel et communautaire ;
- améliorer le dispositif existant à la lumière de l'expérience acquise ;
- confirmer les principes sur lesquels se fonde la convention relative à la détermination de l'État responsable.

Ce système permet de s'assurer que toute demande d'asile introduite sur le territoire d'un État membre soit effectivement traitée par un seul État membre. Ce principe a pour principal objectif de lutter contre les phénomènes des « réfugiés sur orbite » et des « demandes multiples ». Par ailleurs, un second principe anime le règlement et repose sur la responsabilité de l'État qui a pris la plus grande part dans l'entrée et le séjour du demandeur.

Tableau n° II-6 : Répartition des places de CADA sur le territoire (hors centres de transit et centre d'accueil et d'orientation pour les mineurs isolés demandeurs d'asile)

Région ou département	Capacité en CADA au 31 décembre 2003	Total de places fin 2009	Nouvelles places en 2010	Total de places fin 2010
ALSACE	573	1 159	15	1 174
Bas-Rhin	320	605	15	
Haut-Rhin	253	554		
AQUITAINE	554	696	38	734
Dordogne	70	89	10	
Gironde	239	317	10	
Landes	60	60	8	
Lot-et-Garonne	55	70	10	
Pyrénées-Atlantiques	130	160		
AUVERGNE	272	372	85	457
Allier	60	70	25	
Cantal	40	50	60	
Haute-Loire	122	122		
Puy-de-Dôme	50	130		
BASSE-NORMANDIE	394	501	10	511
Calvados	232	337	10	
Manche	90	92		
Orne	72	72		
BOURGOGNE	826	921	0	921
Côte-d'Or	337	357		
Nièvre	195	195		
Saône-et-Loire	170	245		
Yonne	124	124		
BRETAGNE	529	863	65	928
Côtes-d'Armor	58	130		
Finistère	107	186	35	
Ille-et-Vilaine	216	339	30	
Morbihan	148	208		
CENTRE	758	1 251	30	1 281
Cher	138	170		
Eure-et-Loir	95	110	10	

Région ou département	Capacité en CADA au 31 décembre 2003	Total de places fin 2009	Nouvelles places en 2010	Total de places fin 2010
Indre	50	79		
Indre-et-Loire	140	239		
Loir-et-Cher	60	180	20	
Loiret	275	473		
CHAMPAGNE-ARDENNES	442	689	10	699
Ardennes	60	190		
Aube	205	205		
Marne	72	164		
Haute Marne	105	130	10	
CORSE		0	0	0
FRANCHE-COMTÉ	360	540	0	540
Doubs	170	250		
Jura	120	120		
Haute-Saône	70	70		
Territoire de Belfort		100		
HAUTE NORMANDIE	430	940	0	940
Eure	110	220		
Seine-Maritime	320	720		
ÎLE-DE-FRANCE	1 976	3 304	227	3 531
Paris	270	410	20	
Seine-et-Marne	440	465		
Yvelines	229	409	20	
Essonne	209	451		
Hauts-de-Seine	110	269	30	
Seine-Saint-Denis	206	414	94	
Val-de-Marne	225	356	48	
Val-d'Oise	287	530	15	
LANGUEDOC-ROUSSILLON	376	551	10	561
Aude	86	86		
Gard	100	145		
Hérault	110	195	10	
Lozère	30	40		
Pyrénées-Orientales	50	85		

Région ou département	Capacité en CADA au 31 décembre 2003	Total de places fin 2009	Nouvelles places en 2010	Total de places fin 2010
LIMOUSIN	189	199	30	229
Corrèze	10	20	30	
Creuse	20	20		
Haute-Vienne	159	159		
LORRAINE	510	930	83	1 013
Meurthe-et-Moselle	140	400	33	
Meuse	120	120		
Moselle	220	340	50	
Vosges	30	70		
MIDI-PYRÉNÉES	651	810	16	826
Ariège	65	73		
Aveyron	42	42	16	
Haute-Garonne	205	270		
Gers	40	50		
Lot	26	41		
Hautes-Pyrénées	128	128		
Tarn	60	75		
Tarn-et-Garonne	85	131		
NORD-PAS-DE-CALAIS	239	452	85	537
Nord	205	390	25	
Pas-de-Calais	34	62	60	
PAYS DE LA LOIRE	735	1 123	50	1 173
Loire Atlantique	255	342	30	
Maine-et-Loire	220	260		
Mayenne	70	90	10	
Sarthe	150	310		
Vendée	40	121	10	
PICARDIE	426	901	18	919
Aisne	50	97		
Oise	197	501	18	
Somme	179	303		
POITOU-CHARENTES	261	340	0	340
Charente	56	80		

Région ou département	Capacité en CADA au 31 décembre 2003	Total de places fin 2009	Nouvelles places en 2010	Total de places fin 2010
Charente-Maritime	80	125		
Deux-Sèvres	60	100		
Vienne	65	35		
PACA	726	1 364	100	1 464
Alpes-de-Haute-Provence	50	100		
Hautes-Alpes		50		
Alpes-Maritimes	220	346	80	
Bouches-du-Rhône	366	758	20	
Var	50	60		
Vaucluse	40	50		
RHÔNE-ALPES	1 243	2 404	128	2 532
Ain	195	237		
Ardèche	40	65		
Drôme	60	205		
Isère	141	529		
Loire	190	300	40	
Rhône	440	740		
Savoie	60	116		
Haute-Savoie	117	212	88	
ANTILLES GUYANE		0	0	0
Guadeloupe				
Martinique				
Guyane				
Réunion				0
TOTAL	12 470	20 410	1000	21 410

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

L'amélioration de la fluidité du dispositif national d'accueil a constitué une priorité systématiquement rappelée depuis 2006 aux préfets dans le cadre de bilans trimestriels : des objectifs cibles de performance leur sont assignés, dont la réalisation fait l'objet d'un suivi régulier et a d'ores et déjà permis d'obtenir des progrès sensibles. Ainsi, les mesures de pilotage et de suivi adoptées rendent aujourd'hui possible la prise en charge en CADA d'une part plus importante des demandeurs d'asile.

Ces efforts ont conduit à la réduction sensible depuis 2006 du taux de présence indue des déboutés et des réfugiés en CADA (se maintenant dans les centres au-delà du délai réglementaire) qui est passé de 25 % au 31 décembre 2006 à 8,6 % au 31 décembre 2009.

Tableau n° II-7 : Structure de la population hébergée en CADA au 31 décembre 2009

Régions	Capacité agréée	Places occupées	Demandeurs d'asile	Réfugiés	Déboutés	Taux de réfugiés en présence indue ^(a)	Taux de déboutés en présence indue ^(b)	^(a) + ^(b)
Alsace	1 159	1 168	1 024	80	64	0 %	1,1 %	1,1 %
Aquitaine	696	684	557	98	29	2,8 %	0,9 %	3,7 %
Auvergne	372	371	317	20	34	0,3 %	2,7 %	3 %
Bourgogne	921	907	632	77	198	2,2 %	11,7 %	13,9 %
Bretagne	863	844	696	74	74	0,7 %	5,3 %	6 %
Centre	1 251	1 204	979	92	133	1,4 %	6 %	7,4 %
Champagne-Ardenne	689	675	449	116	110	6,7 %	12,4 %	19,1 %
Franche-Comté	540	542	409	65	68	0,9 %	5,4 %	6,3 %
Île-de-France	3 304	3 214	2 438	620	156	7,8 %	1,6 %	9,4 %
Languedoc-Roussillon	551	551	423	77	51	5,4 %	2,4 %	7,8 %
Limousin	199	197	171	12	14	0 %	5,1 %	5,1 %
Lorraine	930	916	774	84	58	1,4 %	4,3 %	5,7 %
Midi-Pyrénées	810	806	679	47	80	0 %	3,8 %	3,8 %
Nord-Pas-de-Calais	452	465	410	21	34	1,1 %	2,6 %	3,7 %
Basse-Normandie	501	483	391	44	48	0 %	3,1 %	3,1 %
Haute-Normandie	940	942	602	84	256	2,7 %	19,5 %	22,2 %
Pays de la Loire	1 123	1 141	919	117	105	0,5 %	3,3 %	3,8 %
Picardie	901	904	736	67	101	2,4 %	8,7 %	11,1 %
Poitou-Charentes	440	431	363	37	31	0 %	3,5 %	3,5 %
PACA	1 364	1 361	878	278	205	13,9 %	10,4 %	24,3 %
Rhône-Alpes	2 404	2 390	2 056	181	153	2,3 %	1,8 %	4,1 %
Total	20 410	20 196	15 903	2 291	2 002	3,5 %	5,1 %	8,6 %

Source : OFII

(a) Les réfugiés statutaires ou bénéficiaires de la protection subsidiaire en présence indue sont les personnes qui ont obtenu le statut depuis plus de six mois. Cette donnée n'est disponible que depuis le 30 septembre 2007.

(b) Les déboutés en présence indue sont les personnes dont la demande d'asile a été rejetée depuis plus d'un mois, à l'exception, d'une part, des titulaires d'une autorisation provisoire de séjour ou d'un récépissé délivré au titre de l'asile (certains cas de réexamen) et, d'autre part, des personnes ayant sollicité l'aide au retour volontaire. Cette donnée n'est disponible que depuis le 30 septembre 2007.

Le taux d'occupation des places se maintient également à un niveau élevé, égal à 99 % au 31 décembre 2009, soit un niveau optimal compte tenu du taux de vacance « frictionnelle », incompressible sur un parc de cette importance et des difficultés issues de la possible inadéquation entre les places disponibles et la composition des familles hébergées.

Il faut noter toutefois que la durée moyenne de prise en charge demeure nettement supérieure à un an (572 jours en 2009) du fait de l'allongement des délais d'instruction des recours formés contre les décisions de rejet de l'OFPRA. Si une augmentation de 7,7 % du nombre d'admissions avait été constatée en 2008 par rapport à l'année précédente, résultant d'une meilleure occupation des capacités et d'une amélioration de la fluidité des CADA, le flux des entrées en CADA a connu un léger infléchissement (- 0,6 %) en 2009 par rapport à 2008, malgré un taux d'occupation exceptionnellement élevé.

Enfin, le système d'information, de gestion et de pilotage du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile, mis en place par l'OFII conformément aux dispositions de l'article L. 348-3 du Code de l'action sociale et des familles, facilite le suivi des demandeurs d'asile hébergés en CADA et affine le pilotage du dispositif national d'accueil. Sa mise en place a été officialisée par la décision n° 2009-202 du 29 mai 2009 relative au traitement automatisé de données relatives aux capacités d'hébergement des CADA, à l'utilisation de ces capacités et aux demandeurs d'asile qui y sont accueillis.

3.3 - La régionalisation de l'admission au séjour des demandeurs d'asile

La « régionalisation » de l'admission au séjour des demandeurs d'asile, mise en œuvre à titre expérimental en 2006, est étendue depuis le 1^{er} mai 2010 à toutes les régions de métropole à l'exception de l'Île-de-France et de l'Alsace ainsi que de la collectivité territoriale de Corse.

Cette réforme vise à mettre en cohérence l'organisation de l'accueil en préfecture des primodemandeurs d'asile et le rôle dévolu aux préfets de région par la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration dans la gestion des CADA et de l'ATA.

Elle favorise une plus grande spécialisation des agents des services des étrangers des préfectures dans l'application du règlement Dublin II. Elle permet enfin une économie dans le déploiement des bornes Eurodac.

Le préfet du département chef-lieu de région est compétent pour délivrer (ou refuser) l'autorisation provisoire de séjour aux demandeurs d'asile « en vue des démarches auprès de l'OFPRA », après prise d'empreinte sur la borne Eurodac, pour engager éventuellement une procédure de remise à un autre État membre en application du règlement Dublin II ou pour faire une offre d'hébergement dans un CADA.

Les préfets des départements demeurent compétents :

- pour les demandes d'asile présentées par des étrangers dont une première demande a fait l'objet d'un rejet définitif ;
- pour la décision de refus de séjour qui peut être prise, en application du dernier alinéa de l'article R. 742-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), à l'encontre de l'étranger qui ne peut justifier de l'enregistrement de sa demande d'asile par l'OFPRA au plus tard à l'expiration de la durée de validité de son autorisation provisoire de séjour ;
- pour la délivrance et le renouvellement du récépissé prévu au premier alinéa de l'article R. 742-2 du CESEDA ;
- ainsi que pour la mise en œuvre des articles R. 742-3 à R. 742-6 du même code à l'égard des étrangers domiciliés dans leur département.

Dans quatre régions qui connaissent un flux important de demandeurs d'asile (Rhône-Alpes, PACA, Midi-Pyrénées et Pays de la Loire), un deuxième « point d'entrée » régional a été institué. En région Picardie, c'est le préfet de l'Oise qui a été désigné comme unique « point d'entrée ».

En cohérence avec cette démarche de régionalisation de l'admission au séjour, l'État s'est engagé dans une réforme des modalités de premier accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile.

Cette réforme des modalités d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile a d'ores et déjà été mise en œuvre au début de l'année 2008. Elle s'est traduite par la fermeture de trente-deux plateformes (vingt-trois en 2008 et neuf en 2009) se trouvant dans des départements accueillant un faible flux de demandeurs d'asile, portant ainsi leur nombre de quarante-neuf à vingt-huit, mais également par le développement de l'activité de l'OFII dans le domaine de l'accueil et de l'accompagnement des demandeurs d'asile.

Tableau n° II-8 : Régionalisation de l'admission au séjour des demandeurs d'asile

Région	Préfet compétent	Expérimentation	Prorogation pour un an	Pérennisation
HAUTE-NORMANDIE (Seine-Maritime et Eure)	Seine-Maritime (Rouen)	Arrêté du 8 juin 2006 (JO 11 juin 2006) pour six mois	Arrêté du 30 décembre 2006 (JO 14 janvier 2007) pour un an	Arrêté du 28 décembre 2007 (JO 1 ^{er} janvier 2008)
BRETAGNE (Ille-et-Vilaine, Côtes-d'Armor, Finistère et Morbihan)	Ille-et-Vilaine (Rennes)	Arrêté du 8 juin 2006 (JO 11 juin 2006) pour six mois	Arrêté du 30 décembre 2006 (JO 14 janvier 2007) pour un an	Arrêté du 28 décembre 2007 (JO 1 ^{er} janvier 2008)
CHAMPAGNE-ARDENNE (Marne, Ardennes, Aube et Haute-Marne)	Marne (Châlons-en-Champagne)	Arrêté du 19 avril 2007 (JO 3 mai 2007) pour un an		Arrêté du 24 avril 2008 (JO 30 avril 2008)
BASSE-NORMANDIE (Calvados, Manche et Orne)	Calvados (Caen)	Arrêté du 19 avril 2007 (JO 29 avril 2007) pour un an		Arrêté du 24 avril 2008 (JO 30 avril 2008)
AQUITAINE (Gironde, Dordogne, Landes, Lot-et-Garonne et Pyrénées-Atlantiques)	Gironde (Bordeaux)	Arrêté du 19 avril 2007 (JO 2 mai 2007) pour un an		Arrêté du 24 avril 2008 (JO 30 avril 2008)
POITOU-CHARENTES (Vienne, Charente, Charente-Maritime et Deux-Sèvres)	Vienne (Poitiers)	Arrêté du 24 avril 2008 (JO 30 avril 2008) pour un an		Arrêté du 12 mars 2009 (JO 20 mars 2009) a/c du 1 ^{er} mai 2009
FRANCHE-COMTÉ (Doubs, Jura, Haute-Saône et Territoire de Belfort)	Doubs (Besançon)	Arrêté du 24 avril 2008 (JO 30 avril 2008) pour un an		Arrêté du 12 mars 2009 (JO 20 mars 2009) a/c du 1 ^{er} mai 2009
AUVERGNE (Puy-de-Dôme, Allier, Cantal et Haute-Loire)	Puy-de-Dôme (Clermont-Ferrand)	Arrêté du 24 avril 2008 (JO 29 avril 2008) pour un an		Arrêté du 12 mars 2009 (JO 20 mars 2009) a/c du 30 avril 2009
PICARDIE (Somme, Aisne et Oise)	Oise (Beauvais)	Arrêté du 24 avril 2008 (JO 31 mai 2008) pour un an		Arrêté du 12 mars 2009 (JO 20 mars 2009) a/c du 1 ^{er} juin 2009
LIMOUSIN (Haute-Vienne, Corrèze et Creuse)	Haute-Vienne (Limoges)	Arrêté du 24 avril 2008 (JO 31 mai 2008) pour un an		Arrêté du 12 mars 2009 (JO 20 mars 2009) a/c du 1 ^{er} juin 2009

Région	Préfet compétent	Expérimentation	Prorogation pour un an	Pérennisation
LORRAINE (Moselle, Meurthe-et-Moselle, Meuse et Vosges)	Moselle (Metz)	Arrêté du 3 juin 2008 (JO 11 juin 2008) pour un an		Arrêté du 12 mars 2009 (JO 20 mars 2009) a/c du 12 juin 2009
NORD-PAS-DE-CALAIS (Nord et Pas-de-Calais)	Nord (Lille)	Arrêté du 12 mars 2009 (JO 19 mars 2009) pour un an a/c du 1 ^{er} mai 2009		Arrêté du 6 mai 2010 (JO 11 mai 2010)
BOURGOGNE (Côte-d'Or, Nièvre, Saône-et-Loire et Yonne)	Côte-d'Or (Dijon)	Arrêté du 12 mars 2009 (JO 19 mars 2009) pour un an a/c du 2 avril 2009		Arrêté du 7 avril 2010 (JO 10 avril 2010)
CENTRE (Cher, Eure-et-Loir, Loir-et- Cher et Loiret)	Loiret (Orléans)	Arrêté du 12 mars 2009 (JO 19 mars 2009) pour un an a/c du 1 ^{er} mai 2009		Arrêté du 7 avril 2010 (JO 10 avril 2010)
LANGUEDOC- ROUSSILLON (Aude, Gard, Hérault, Lozère et Pyrénées- Orientales)	Hérault (Montpellier)	Arrêté du 12 mars 2009 (JO 19 mars 2009) pour un an a/c du 1 ^{er} mai 2009		Arrêté du 7 avril 2010 (JO 10 avril 2010)
PAYS DE LA LOIRE (Loire-Atlantique, Mayenne, Sarthe et Vendée)	Loire-Atlantique (Nantes)	Arrêté du 12 mars 2009 (JO 19 mars 2009) pour un an a/c du 1 ^{er} mai 2009 modifié par l'arrêté du 15 décembre 2009 (JO 19 décembre 2009)		Arrêté du 7 avril 2010 (JO 10 avril 2010)
Maine-et-Loire	Maine-et-Loire (Angers)			
MIDI-PYRÉNÉES Ariège, Gers, Haute-Garonne et Hautes-Pyrénées	Haute-Garonne (Toulouse)	Arrêté du 12 mars 2009 (JO 19 mars 2009) pour un an a/c du 1 ^{er} avril 2009		Arrêté du 7 avril 2010 (JO 10 avril 2010)
Aveyron, Lot, Tarn et Tarn-et-Garonne	Tarn-et-Garonne (Montauban)			
RHÔNE-ALPES Ardèche, Ain, Loire et Rhône	Rhône (Lyon)	Arrêté du 12 mars 2009 (JO 20 mars 2009) pour un an a/c du 20 avril 2009		Arrêté du 7 avril 2010 (JO 10 avril 2010)
Drôme, Isère, Haute-Savoie et Savoie	Isère (Grenoble)			
PACA Alpes-de-Haute- Provence, Bouches-du- Rhône, Hautes-Alpes et Vaucluse	Bouches-du- Rhône (Marseille)	Arrêté du 12 mars 2009 (JO 20 mars 2009) pour un an a/c du 1 ^{er} avril 2009		Arrêté du 7 avril 2010 (JO 10 avril 2010)
Alpes-Maritimes et Var	Alpes-Maritimes (Nice)			

3.4 – Le renforcement de mesures spécifiques pour favoriser l'intégration des réfugiés

La promotion de l'intégration des réfugiés revêt une importance particulière dans le cadre des efforts visant à favoriser la fluidité du dispositif national d'accueil.

Vingt-huit centres provisoires d'hébergement (CPH) ont pour mission principale l'intégration des réfugiés admis en France au titre de la convention de Genève. La capacité d'accueil en CPH est aujourd'hui de 1 083 places. Elle reste stable depuis quelques années, le Gouvernement ayant choisi de privilégier la prise en charge des réfugiés par les dispositifs de droit commun.

Un appel à projet relatif à des actions d'aide à l'accès au logement et à l'emploi des réfugiés a été lancé pour la deuxième fois en 2009. Dans ce cadre, treize projets ont été sélectionnés : ces initiatives proposent des actions innovantes visant à favoriser l'accès au logement et à l'emploi des réfugiés dans des départements particulièrement concernés par cette problématique. De nombreuses actions de ce type reçoivent en outre localement le soutien des services déconcentrés. Par ailleurs, des projets associatifs d'ampleur nationale, tels que les projets «Rechercher un logement pour les réfugiés» (RELOREF) ou «Clefs de France», conduits par l'association France terre d'asile (FTDA), sont subventionnés par l'État et reçoivent des cofinancements du Fonds européen pour les réfugiés (FER).

Enfin, l'article 30 de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à l'immigration, à l'intégration et à l'asile a inséré un article L. 711-2 dans le CESEDA, qui prévoit un accompagnement personnalisé pour l'accès à l'emploi et au logement des réfugiés ayant signé un contrat d'accueil et d'intégration (CAI). Pour développer et prolonger la mission d'accompagnement prévue par l'OFII dans le cadre de la signature du CAI, le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire a décidé de favoriser le déploiement progressif, depuis 2008, de la méthode du projet «Accelair», porté par l'association Forum réfugiés depuis 2002 dans le département du Rhône, et dont les résultats en matière d'accès à l'emploi et au logement des réfugiés sont particulièrement encourageants. Depuis le second semestre de l'année 2008, le transfert de la méthode est expérimenté dans la région Rhône-Alpes ainsi que dans les départements des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône et de la Loire-Atlantique. En 2009, la seconde phase, commençant par un diagnostic local, est amorcée dans les départements du Doubs, de la Sarthe, de l'Hérault, de la Vienne et des Pyrénées-Atlantiques.

4 – LA RÉFORME DE LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE

L'article 29 de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile a modifié la dénomination de la commission des recours des réfugiés devenue la Cour nationale du droit d'asile.

Parallèlement, sur la base d'un rapport demandé par le Premier ministre et réalisé en 2008 par M. Jacky Richard, conseiller d'État, une importante réforme de cette juridiction a été engagée afin de confirmer son indépendance et de professionnaliser son fonctionnement.

Ainsi, le décret n° 2008-1481 du 30 décembre 2008 relatif à la Cour nationale du droit d'asile a mis fin à compter du 1^{er} janvier 2009 au rattachement administratif de la Cour à l'OFPRA et la CNDA est désormais rattachée pour sa gestion administrative au Conseil d'État.

Le lien organique existant entre la Cour et l'OFPRA a été supprimé. Comme pour les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, le vice-président du Conseil d'État est l'ordonnateur des dépenses de fonctionnement. Le décret du 30 décembre 2008 a également clarifié les compétences du président de la juridiction et celles de son secrétaire général. Il organise le partage des compétences avec le Conseil

d'État en ce qui concerne la gestion des agents de la Cour et a réduit la durée du mandat des membres des sections nommés, à compter de la date de son entrée en vigueur, de cinq à trois ans.

Depuis le 1^{er} janvier 2009, la réforme de la CNDA est effective : le budget et les personnels de la Cour sont rattachés au budget et au personnel du Conseil d'État et, depuis le 1^{er} septembre 2009, dix magistrats sont affectés à temps plein à la Cour, dont sept issus des corps des tribunaux administratifs et trois de l'ordre judiciaire. La CNDA est devenue une unité opérationnelle du programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » de la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

5 – LA SUSPENSION PAR LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME DE MESURES D'ÉLOIGNEMENT PRISES À L'ENCONTRE DE DEMANDEURS D'ASILE DÉBOUTÉS

Les demandes de suspension sont essentiellement fondées sur l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« *Nul ne peut être soumis à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants* »), qu'il s'agisse de demandeurs d'asile déboutés ou d'étrangers qui déposent une demande d'asile en rétention ou en zone d'attente.

Depuis l'arrêt rendu par la grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme, *Mamatkulov et Askarov c. /Turquie* le 4 février 2005, ces demandes ont un caractère juridiquement obligatoire. Les autorités françaises s'y sont systématiquement conformées.

En 2009, la Cour européenne des droits de l'homme a demandé à la France, en application de l'article 39 de son règlement intérieur, la suspension de l'éloignement de soixante-six étrangers.

Le recours à cette procédure a été multiplié par vingt entre 2006 et 2008. Deux affaires ont abouti à une condamnation de la France en 2007, dont l'arrêt *Gebremedhin* (violation des articles 3 et 13 de la convention). Cent soixante-treize affaires sont pendantes devant la Cour.

6 – LES PROGRAMMES DE RÉINSTALLATION

La réinstallation est l'une des trois solutions durables à la situation des réfugiés (avec le rapatriement volontaire et l'intégration sur place) préconisées par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et acceptées par la communauté internationale.

Elle consiste à réinstaller dans un pays tiers des réfugiés auxquels le HCR a accordé sa protection et qui se trouvent dans un premier pays d'accueil.

La réinstallation permet ainsi aux réfugiés qui ne peuvent rester dans les régions d'origine ou de transit, faute de protection effective, de trouver cette protection ailleurs, sans remettre en cause le principe du traitement individualisé des demandes d'asile. La décision de réinstaller telle ou telle personne est, en effet, prise par les autorités de l'État compétentes en matière d'asile, au vu de dossiers présentés par le HCR.

La France met en œuvre depuis 2008 trois programmes qui peuvent être rangés dans la catégorie des programmes de réinstallation, même si seul le premier d'entre eux correspond strictement à la définition du HCR.

6.1 – Le programme de réinstallation de réfugiés prévu par l'accord-cadre du 4 février 2008 avec le HCR

Un accord-cadre de coopération entre le Gouvernement de la République française et l'office du haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés a été signé à Paris, le 4 février 2008 par Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes, et António Guterres, haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés.

L'article 5 de cet accord-cadre prévoit que « sur la base des soumissions du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, transmises à la représentation de la France auprès des Nations unies à Genève, la France examinera les dossiers des réfugiés dont la réinstallation sur le territoire national est envisagée. Les personnes dont les dossiers sont soumis aux autorités françaises devront remplir les critères d'éligibilité au regard du mandat strict du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et de la législation française relative à l'octroi du statut de réfugié. Dans le cadre des priorités stratégiques formulées par la France, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés soumettra aux autorités françaises une centaine de dossiers par an ».

Au titre de l'année 2008, le HCR a soumis à la France 99 dossiers de réinstallation, représentant 347 personnes ; 64 % des dossiers ont été acceptés, soit 239 personnes provenant de pays d'origine très divers se trouvant sur les différents continents.

La majorité des dossiers retenus concerne des personnes se trouvant au Proche-Orient ou en Asie (39 %, dont 7 dossiers de Palestiniens se trouvant en Irak ou en Syrie, 5 dossiers d'Irakiens résidant dans un pays limitrophe mais aussi 6 dossiers de Sri Lankais habitant en Indonésie...).

Les ressortissants européens représentent 31 % des dossiers acceptés. Tous ces dossiers concernent des ressortissants russes d'origine tchéchène (20 dossiers pour 88 personnes) résidant en Azerbaïdjan.

23 % des dossiers retenus concernent des ressortissants africains originaires d'Éthiopie, de Djibouti, de Somalie, du Congo RDC et du Liberia.

Le continent américain représente 4,5 % des dossiers acceptés (les 3 dossiers présentés par le HCR se rapportant à des ressortissants colombiens résidant en Équateur ont tous été acceptés).

Pour soutenir la mise en œuvre de ce programme de réinstallation, la France peut, à compter de l'année 2009, bénéficier de crédits européens dans le cadre du Fonds européen pour les réfugiés (FER).

6.2 – Le programme d'accueil en France de ressortissants irakiens menacés

Le principe de l'accueil en France de ressortissants irakiens menacés a été décidé par le président de la République fin 2007.

Les modalités de cet accueil ont été fixées en réunion interministérielle le 23 novembre 2007. Les intéressés doivent appartenir à une minorité religieuse menacée (notamment la minorité chrétienne) et justifier, en principe, d'un lien avec la France (liens familiaux en France ou connaissance de la langue française par au moins un des membres de la famille).

Ils peuvent se trouver soit sur le sol irakien, soit dans un État voisin (Jordanie, Syrie, Liban ou Turquie).

Il a été décidé d'accueillir les intéressés sous couvert d'un statut de droit commun et non dans le cadre de l'asile, cela n'excluant pas la possibilité pour ces personnes de solliciter la reconnaissance du statut de réfugié auprès de l'OFPRA dès leur arrivée en France.

Les dossiers des familles postulantes correspondant aux critères susmentionnés sont soumis au ministère de l'Immigration par deux canaux de sélection :

L'Association d'entraide aux minorités d'Orient (AEMO), association *ad hoc* qui a pour objet « *d'aider et de défendre les minorités d'Orient, d'apporter un soutien aux réfugiés et de sensibiliser l'opinion publique à leur situation* ». Cette association dresse des listes de personnes et les transmet au conseiller pour les affaires religieuses (CAR) du ministère des Affaires étrangères et européennes qui les communique avec son avis au service de l'asile du ministère de l'Immigration.

Le HCR présente au service de l'asile des dossiers de ressortissants irakiens déplacés dans les pays limitrophes de l'Irak, placés sous sa protection.

Par ailleurs, des « candidatures spontanées » ont été transmises directement au ministère de l'Immigration par des familles irakiennes, ou françaises d'origine irakienne, résidant en France et qui souhaitent accueillir des membres de leur famille.

Les modalités de l'acheminement en France des personnes concernées ont fait l'objet d'une convention que l'OFII a signée le 4 juin 2008, à la demande du ministère de l'Immigration, avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).

À leur arrivée en France, les Irakiens sont accueillis à l'aéroport par l'OFII, puis accompagnés jusqu'à leur famille d'accueil lorsque des proches peuvent les héberger ou (dans la très grande majorité des cas) dans l'un des centres de transit du dispositif national d'accueil, puis affectés dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA).

Ceux d'entre eux qui sont entrés en France sous couvert d'un visa au titre de l'asile (visa accordé aux personnes sous mandat strict du HCR au sens des articles 6 et 7 du statut du HCR) obtiennent automatiquement le statut de réfugié auprès de l'OFPRA.

Les autres (la majorité d'entre eux), détenteurs d'un visa de court séjour, peuvent déposer une demande d'asile auprès de l'OFPRA ou voir leur situation administrative examinée par la préfecture compétente dans le cadre du droit commun.

Un titre de séjour correspondant à leur situation leur est alors délivré : carte de résident de dix ans pour ceux qui sont reconnus réfugiés ; carte de séjour temporaire d'un an, renouvelable, autorisant à travailler, pour les autres.

Dès lors qu'ils obtiennent le statut de réfugié, les ressortissants irakiens peuvent accéder à un centre provisoire d'hébergement (CPH). D'autres dispositifs spécifiques d'aide à l'accès au logement et à l'emploi des réfugiés sont également mobilisés pour ces ressortissants.

Initialement fixé à 500, le nombre de personnes susceptibles de bénéficier de ce programme s'est établi, au total, à 1 215 (un accord ayant notamment été donné en décembre 2008 à l'accueil supplémentaire de 200 chrétiens de Mossoul se trouvant en situation de grande vulnérabilité).

Ces 1 215 ressortissants sont majoritairement d'obédience chrétienne mais aussi de confession musulmane.

982 personnes sont effectivement arrivées en France au 23 juin 2010 (482 en provenance d'Irak, 150 de Jordanie, 297 de Syrie, 34 du Liban, 14 de Turquie et 5 de Tunisie).

Ce programme d'accueil en France de ressortissants irakiens s'inscrit dans un contexte européen, puisque le Conseil européen du 27 novembre 2008 a adopté des conclusions fixant l'objectif d'accueillir sur le territoire de l'Union européenne environ 10 000 réfugiés irakiens, sur la base du volontariat des États membres.

6.3 – L'opération de transfert intracommunautaire de personnes placées sous la protection de Malte

Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, adopté le 16 octobre 2008 par les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne, prévoit un renforcement de la solidarité entre les États membres, au profit de ceux « dont le régime d'asile national est soumis à des pressions spécifiques et disproportionnées, dues en particulier à leur situation géographique ou démographique ». Vis-à-vis de ces États, « la solidarité doit viser à favoriser, sur une base volontaire et coordonnée, une meilleure répartition des bénéficiaires d'une protection internationale de ces États membres vers d'autres, tout en veillant à ce que les systèmes d'asile ne fassent pas l'objet d'abus ».

Par ailleurs, dans son plan d'action sur l'asile du 17 juin 2008, la Commission a annoncé qu'elle proposerait « de faciliter la redistribution interne sur une base volontaire d'un État membre à l'autre, des bénéficiaires d'une protection internationale, lorsque la pression exercée par les demandes d'asile est exceptionnelle, notamment en octroyant des crédits communautaires spécifiques au titre d'instruments financiers existants ».

Dans ce contexte, lors du Conseil « Justice et Affaires intérieures » du 27 novembre 2008, le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire a annoncé la disponibilité de la France à accueillir sur son territoire, en 2009, quatre-vingts bénéficiaires d'une protection internationale (statut de réfugié ou protection subsidiaire) en provenance de Malte.

Les modalités de sélection des bénéficiaires de ce programme ont été arrêtées en février 2009 avec les autorités maltaises.

Quatre partenaires ont été choisis pour faire une présélection de deux cents dossiers parmi les personnes déjà placées sous la protection de Malte (statut de réfugié ou protection subsidiaire) et selon des critères définis par les autorités françaises.

La sélection finale des personnes à accueillir a été faite par le ministère français de l'Immigration lors d'une mission qui a été organisée à Malte du 15 au 20 juin.

Le nombre total de bénéficiaires de l'opération s'établit ainsi qu'il suit :

Composition familiale

Adulte isolé :	46
Mineur isolé :	2
Femme seule avec enfant(s) :	9 (+ 9 enfants)
Personne en couple avec enfant(s) :	20 (+ 9 enfants)
Ensemble	77 (+ 18 enfants)

Type de protection :

4 statuts de réfugié
91 protections subsidiaires

Nationalité

Somalienne :	57
Érythréenne :	18
Soudanaise :	8
Irakienne :	4
Éthiopienne :	3
Sri lankaise :	3
Ivoirienne :	2

Dans le cadre de la convention passée le 9 juin 2008 entre l'OFII et l'OIM, l'OIM a été chargée de procéder aux examens médicaux nécessaires, d'assister les personnes sélectionnées dans les formalités administratives et d'organiser à leur intention une session d'orientation culturelle préalablement à leur arrivée en France, de procéder à l'organisation du voyage.

Le transfert en France des personnes sélectionnées a eu lieu par vol spécial affrété par l'OIM le 9 juillet 2009.

Elles ont été accueillies à l'aéroport par l'OFII qui a organisé leur acheminement vers trois centres d'hébergement : un de vingt places situé à Poitiers et géré par l'Association pour la formation des travailleurs africains et malgaches (AFTAM), un de quarante places situé à Nanterre et géré par Adoma (société d'économie mixte spécialisée dans le logement des migrants) et un de vingt places situé à Oissel (Seine-Maritime) et géré par l'AFTAM.

Les intéressés sont pris en charge pendant un an au maximum.

Ils sont accompagnés dans leur parcours d'intégration par l'équipe du centre. Ils ont signé un contrat d'accueil et d'intégration dans les premiers jours qui ont suivi leur arrivée en France et ont eu accès immédiatement à une formation civique et, si nécessaire, à une formation linguistique intensive. En outre, un bilan de compétences professionnelles a été réalisé. Ils reçoivent par ailleurs un appui dans leur recherche d'emploi et de logement. Ils ont également bénéficié d'un accès rapide aux droits sociaux (RSA ou ATA) et à une couverture médicale.

À leur arrivée dans les centres, les personnes accueillies ont été assistées par l'équipe d'encadrement des centres d'hébergement pour l'accomplissement des formalités liées à la procédure de transfert de leur statut de protection de Malte à la France. Ce transfert est de droit et la protection accordée par l'État maltais ne sera pas remise en cause. Cependant, les intéressés doivent déposer une demande de transfert de leur statut à l'OFPRA afin de permettre l'exercice par l'Office de sa mission de protection.

La Commission européenne a accepté la demande de la France de cofinancement de cette opération pour 2009 par le Fonds européen des réfugiés (FER) à hauteur de 90 % de la dépense globale évaluée à 757 546 €, soit 681 791 € de crédits communautaires.

CHAPITRE III

L'INTÉGRATION ET L'ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ FRANÇAISE

La politique menée en faveur de l'intégration des étrangers en situation régulière repose sur une approche renouvelée de l'intégration, précisée et confortée par les dispositions de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007, dont l'élément le plus marquant est le contrat d'accueil et d'intégration.

1 – LE CADRE DE LA POLITIQUE D'INTÉGRATION

L'intégration des immigrants, quel que soit le motif de leur démarche (immigration professionnelle, familiale ou humanitaire), débute dès leur arrivée en France. Elle se caractérise par l'apprentissage de la langue et des valeurs de notre société. Elle passe également, autant que faire se peut, par l'accès à l'emploi et un parcours professionnel adapté. La politique d'intégration comprend un accompagnement plus ciblé de publics spécifiques : les jeunes, les femmes migrantes, les migrants âgés.

Au terme d'un parcours d'intégration réussi, l'étranger peut accéder, s'il le souhaite, à la nationalité française.

La politique d'intégration vise ainsi à donner aux migrants les moyens de participer pleinement à la vie économique, sociale et culturelle de notre pays et à les aider à compenser les difficultés auxquelles ils seraient confrontés.

1.1 – Le pilotage de la politique d'intégration

1.1.1 – La création d'une direction dédiée à l'intégration au sein du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire

Au sein du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, la direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté (DAIC) est chargée de l'ensemble des questions concernant l'accueil et l'intégration des populations immigrées. La DAIC a été créée le 1^{er} janvier 2008 (décret n° 2007-1891 du 26 décembre 2007 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire). Elle exerce depuis lors la tutelle sur l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations, devenue Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) en mars 2009 et la Cité nationale de l'histoire de l'immigration.

Dans le cadre des orientations fixées par le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, la DAIC assure l'élaboration, l'impulsion, le suivi et l'évaluation des mesures favorisant l'intégration. L'action de la direction comporte par construction une dimension interministérielle, en matière d'éducation, de formation, d'emploi, de politique de la ville, de santé et de culture.

1.1.2 – Le budget de l'intégration

Le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité » de la mission « Immigration, asile et intégration » regroupe les actions et les crédits des politiques d'intégration en faveur des immigrants et des personnes étrangères issues de l'immigration.

Le montant du programme 104 inscrit dans la loi de finances initiale pour 2010 est de 79,28 M€. Il se décompose en quatre actions :

Action 11 : Actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants et de formation linguistique

L'objet de cette action est de favoriser le parcours d'intégration des immigrants qui s'établissent durablement en France (contrat d'accueil et d'intégration). Les crédits sont délégués à l'OFII.

Action 12 : Actions d'intégration des étrangers en situation régulière

L'objet de cette action est de faciliter l'intégration des étrangers, y compris, en tant que de besoin, des personnes ayant obtenu le statut de réfugié, par des actions d'accompagnement spécifique.

La promotion sociale et professionnelle des étrangers primo-arrivants passe à la fois par des dispositifs nationaux (soutien aux têtes de réseau associatives, dispositifs spécifiques en faveur de certaines populations : femmes, parents, jeunes, migrants âgés...) et déconcentrés. Les préfets se sont vu confier en 2009 la responsabilité des actions locales d'intégration précédemment gérées par l'ACSÉ. Les thématiques principales concernent :

- la formation linguistique des immigrés ;
- la connaissance du système éducatif et la formation linguistique des parents d'élèves ;
- l'accès à l'emploi par l'établissement de partenariats avec le monde économique, l'appui à la création d'entreprises par les étrangers et la promotion de la diversité dans les entreprises.

Enfin, le programme accompagne le plan de traitement des foyers de travailleurs migrants par des mesures de soutien aux gestionnaires et aux occupants, dont certaines sont déconcentrées auprès des préfets.

Le programme contribue en outre à modifier les représentations sur l'immigration, les immigrés et à valoriser leur apport à la société française, en particulier par l'établissement public « Cité nationale de l'histoire de l'immigration ».

Action 13 : Aide à la réinsertion des migrants âgés dans leur pays d'origine

Action 14 : Naturalisation et accès à la nationalité

Du fait de sa localisation à Rezé (44), la sous-direction de l'accès à la nationalité française bénéficie d'un budget global de fonctionnement pour ses dépenses locales.

Le Fonds européen d'intégration (FEI)

Créé par la décision du Conseil de l'Union européenne du 25 juin 2007 (JOUE 28 juin 2007), le Fonds européen d'intégration (FEI) a pour objet de soutenir les efforts faits par les États membres pour permettre aux ressortissants de pays tiers issus de contextes économiques, sociaux, culturels, religieux, linguistiques et ethniques différents de remplir les conditions de séjour et pour faciliter leur intégration dans les sociétés européennes. Le Fonds est centré sur les actions relatives à l'intégration de ressortissants de pays tiers arrivés depuis peu sur le territoire des États de l'Union.

En 2009, pour une prévision de rattachement de crédits de 6,11 M€, 5,13 M€ ont été consommés. En 2010, les rattachements de crédits FEI devraient atteindre un montant de l'ordre de 8,6 M€.

1.2 – Les opérateurs dans le champ de l'intégration

1.2.1 – Le rôle de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)

La mise en œuvre des politiques d'intégration s'appuie sur un opérateur principal : l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Cet opérateur a été créé en 2009.

L'article 67 de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a défini ses compétences, en ajoutant aux missions de l'ANAEM les compétences de l'ACSÉ en matière d'intégration des migrants primo-arrivants et de formation des étrangers à la langue française. À cet égard,

l'ensemble des marchés de formation linguistique en faveur des étrangers relève de la compétence de l'OFII depuis le 1^{er} juillet 2009.

Le décret du 25 mars 2009 substitue la dénomination « Office français de l'immigration et de l'intégration » à la dénomination « Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations ».

L'OFII a pour mission de participer à toutes actions administratives, sanitaires et sociales relatives :

- à l'introduction en France, au titre du regroupement familial ou en vue d'y exercer un travail salarié, d'étrangers ressortissants de pays tiers à l'Union européenne ;
- à l'accueil des demandeurs d'asile ;
- au contrôle médical des étrangers admis à séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois ;
- à l'entrée et au séjour des étrangers admis à séjourner en France pour une durée inférieure ou égale à trois mois ;
- au retour et à la réinsertion des étrangers dans leur pays d'origine.

Il est également chargé, sur l'ensemble du territoire, du service public de l'accueil des étrangers titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner durablement en France. À ce titre, il est chargé de leur inscription dans un parcours d'intégration dans la société française pendant les cinq premières années de leur résidence en France et, au-delà, de l'apprentissage du français par les étrangers.

Son action s'incarne notamment dans le contrat d'accueil et d'intégration conclu entre l'État et le migrant primo-arrivant et les migrants familiaux, d'une part, le contrat d'accueil et d'intégration pour la famille s'ils ont des enfants, d'autre part. Pour les étrangers bénéficiant du regroupement familial et les conjoints de Français, un dispositif, dans le pays d'origine, de tests portant sur le degré de maîtrise du français et la connaissance des valeurs de la République et, si nécessaire, le suivi de formations, sont mis en place depuis le 1^{er} décembre 2008.

L'opérateur dispose, pour mener cette politique, d'un réseau de plates-formes d'accueil régionales, et, en tant que de besoin, infrarégionales. Il est en effet implanté dans toutes les régions métropolitaines. Des plates-formes ont été créées en 2008 à la Réunion, dans les départements des Antilles et en Guyane.

Ses activités étant financées en majeure partie par des ressources provenant de taxes et redevances que l'établissement perçoit pour l'exercice de ses missions, la loi de finances initiale pour 2009 a réformé le système des ressources propres de l'opérateur afin de remplacer les redevances dont bénéficie l'établissement par des taxes et de supprimer les exonérations devenues obsolètes. Il est attendu de cette réforme une simplification et une homogénéisation des ressources propres de l'opérateur ainsi que leur augmentation sensible.

Enfin, un contrat d'objectif et de performance entre l'État et l'OFII a été signé le 19 juillet 2010.

1.2.2 - La Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI)

La Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI) est un établissement public administratif créé par le décret n° 2006-1388 du 16 novembre 2006 sous tutelle des ministères chargés de la Culture, de l'Intégration, de l'Éducation nationale et de la Recherche. Elle est chargée de « *rassembler, sauvegarder, mettre en valeur et rendre accessible les éléments relatifs à l'histoire de l'immigration en France, notamment depuis le XIX^e siècle ; de contribuer à la reconnaissance des parcours d'intégration des populations immigrées dans la société française et de faire évoluer les regards et les mentalités sur l'immigration en France* ».

S'agissant d'un établissement de type culturel, mais aussi institution culturelle d'une conception inédite, la Cité associe un site central à Paris et un réseau de partenaires en région constitué notamment d'associations, de collectivités territoriales, d'institutions scientifiques et culturelles, d'entreprises et d'organisations syndicales afin de contribuer à l'évolution des représentations en matière d'immigration. Outre des dispositifs permanents (Musée national de l'histoire et des cultures de l'immigration, exposition permanente « Repères », auditorium, médiathèque...), des expositions temporaires y sont régulièrement organisées.

La CNHI est installée dans les locaux prestigieux et symboliques de l'ancien musée des Arts africains et océaniques de la porte Dorée à Paris.

En 2009, la fréquentation de la CNHI a été de 104 000 visiteurs.

Les visiteurs viennent y chercher des informations historiques (71 % d'après une enquête de 2008 sur les publics) ou des réponses à une question d'actualité (20 %). La Cité attire un public de jeunes (moins de 26 ans) représentant un tiers des visiteurs, dont une majorité de scolaires.

L'année 2009 a aussi été marquée par l'ouverture de la médiathèque et par une importante exposition consacrée à un siècle d'immigration maghrébine en France (l'exposition « Générations » organisée par l'association Génériques).

2010 devrait voir se concrétiser un contrat d'objectif et de performances avec les ministères de tutelle et de nouvelles dynamiques de développement grâce au renouvellement important du conseil d'administration et du conseil d'orientation, et à la nomination d'un nouveau directeur général.

1.3 – La place de l'Europe

La politique d'intégration en Europe relève du niveau national. Néanmoins, les États membres de l'Union européenne se réfèrent, depuis la conférence de Tampere (1999), sous présidence finlandaise, et surtout depuis la première conférence ministérielle organisée en 2004 sous présidence néerlandaise à Groningue, à onze principes de base communs. Ceux-ci fixent les grandes orientations des États membres dans le champ de l'intégration et contribuent à renforcer la convergence des politiques d'intégration.

Depuis 2004, deux autres conférences ministérielles, l'une sous présidence allemande en 2007 (Potsdam) et l'autre française en 2008 (Vichy), ont prolongé ces engagements, donnant au champ de l'intégration un nouvel élan. Cela se traduit aujourd'hui par l'organisation d'instances de réflexion communes ainsi que par la création d'outils destinés à renforcer l'intégration des ressortissants des pays tiers à l'Union européenne :

- une instance d'échanges : le Réseau des points de contact nationaux Intégration réunit régulièrement des représentants de chaque État membre de l'Union européenne sous la présidence de la Commission européenne ; la DAIC y participe ;
- un site Web lancé en avril 2009 www.ec.europa.eu/ewsi : il s'agit de l'outil de communication de l'Union européenne sur l'intégration devant favoriser à la fois l'information et les échanges de bonnes pratiques ;
- le Forum européen sur l'intégration : également lancé en avril 2009 conjointement par la Commission européenne et le Conseil économique et social, il permet d'associer la société civile aux questions relatives à l'intégration et lui offre ainsi un forum de discussion ;
- le Fonds européen d'intégration : outil financier créé en 2007, il permet de financer des actions destinées à promouvoir l'intégration des ressortissants des pays tiers. Il est d'un montant total de 825 M€ pour la période 2007-2013 ; la France bénéficiera au total de 67 M€ sur cette période ;
- un manuel destiné aux praticiens de l'intégration : élaboré par la Commission européenne avec les États membres, le 3^e tome de ce manuel vient d'être diffusé en avril 2010 ;
- une politique d'évaluation des résultats dans l'Union européenne, dont les travaux sur les indicateurs d'intégration menés en 2009 et début 2010 sont la conséquence pratique.

La France s'est particulièrement impliquée dans le cadre de cette réflexion aux côtés de l'Allemagne et de la Suède. Elle a conduit à une proposition soumise aux ministres de l'Union européenne lors de la conférence organisée à Saragosse sous présidence espagnole les 15 et 16 avril 2010. Un projet pilote, coordonné par la Commission européenne, devrait au plus tard en 2011 lever les derniers obstacles liés à la recherche de cohérence relative aux publics cibles et aux données disponibles ainsi qu'à la faisabilité politique sur certains indicateurs, ceux relatifs, par exemple, à la citoyenneté.

Temps fort de la présidence espagnole dans le champ de l'intégration, la conférence de Saragosse a confirmé la recherche de convergence et encouragé les États membres :

- à développer des dispositifs d'accompagnement pour faciliter l'accès à l'emploi des populations immigrées;
- à mieux prendre en compte leurs qualifications et leurs compétences;
- à mobiliser la société civile ainsi que les collectivités territoriales;
- et à renforcer les coopérations entre les différentes politiques concernées par la question de l'intégration.

Deux autres engagements devraient renforcer une vision commune de l'intégration :

- le traité de Lisbonne sur le fonctionnement de l'Union européenne. Entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, il devrait permettre l'intervention à égalité du Parlement européen et du Conseil dans le champ de l'intégration, à l'exclusion cependant de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres;
- le programme de Stockholm : il dresse, dans le champ de l'intégration, les principales orientations pour les cinq ans à venir (2010-2014).

2 – L'ACCUEIL DES MIGRANTS PRIMO-ARRIVANTS : LE CONTRAT D'ACCUEIL ET D'INTÉGRATION

Le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) 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 [...]* » (art. 5 de la loi du 24 juillet 2006).

2.1 – 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 a été rendue obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2007.

Le 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 offre donc les prestations suivantes :

- une formation civique avec si nécessaire la participation d'interprètes : cette formation d'une journée comporte la présentation des institutions françaises et des valeurs de la République, notamment en ce qui concerne l'égalité entre les hommes et les femmes, la laïcité, l'État de droit, les libertés fondamentales, la sûreté des personnes et des biens ;
- une formation linguistique qui a pour objectif l'obtention du diplôme initial de langue française (DILF), diplôme reconnu par l'État. Cette formation est d'une durée et d'une intensité variables selon les besoins de l'étranger ;
- une « session d'information sur la vie en France » 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 ;
- un bilan de compétences professionnelles en vue de permettre aux signataires du contrat d'accueil et d'intégration de valoriser leurs qualifications, expériences et compétences professionnelles dans le cadre d'une recherche d'emploi ;
- un accompagnement social si la situation personnelle ou familiale du signataire le justifie.

Toutes ces formations et prestations sont dispensées gratuitement.

Les prestations associées au CAI sont mises en place et financées par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) depuis le 1^{er} janvier 2007, l'OFII depuis 2009.

Le CAI est conclu pour une durée de douze mois. Il peut être prolongé dans la limite d'une année supplémentaire, notamment pour permettre au migrant de terminer son parcours d'apprentissage du français. Dans les faits, l'OFII s'efforce de clore le CAI dans les dix-huit mois suivant la signature. Des bilans sont réalisés à six mois, douze mois et éventuellement dix-huit mois. Si toutes les formations et prestations prévues ont été suivies, le contrat est clos positivement. Dans le cas contraire, il fait l'objet d'une proposition de clôture négative adressée au préfet qui apprécie la pertinence d'une mesure de sanction sur le plan du séjour.

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

Cette obligation a été étendue en 2007 aux étrangers qui « *entre[nt] régulièrement en France entre l'âge de 16 ans et l'âge de 18 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 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 les étrangers ayant suivi leur scolarité dans un établissement secondaire français à l'étranger pendant au moins trois ans et ayant suivi des études supérieures d'une durée au moins égale à une année, sur présentation de documents attestant de la réalité de ces études, sont dispensés de la signature de ce contrat (art. R. 311-19 du CESEDA).

Opérationnel sur l'ensemble du territoire métropolitain, le CAI a été étendu, courant 2008, à tous les départements d'outre-mer : Réunion, Martinique, Guadeloupe et Guyane.

2.2 - Le bilan du contrat d'accueil et d'intégration

Le bilan pour l'année 2009 est le suivant : 97 736 contrats ont été signés en 2009 contre 103 952 en 2008. Ainsi, environ 500 000 personnes en ont bénéficié depuis 2003. Les caractéristiques des signataires de l'année 2009 sont décrites dans les tableaux ci-dessous.

1. La loi du 24 juillet 2006 dispense les étrangers âgés de plus de 65 ans de la condition relative à la connaissance de la langue française.

Tableau n° III-1 : Répartition des signataires du CAI suivant leur situation (2009)

Catégorie	Hommes	Femmes	Total
FAMILLE DE FRANÇAIS			
Conjoint marié depuis au moins trois ans (art. L. 314-9-3°)	1 020	1 623	2 643
Ascendant de Français ou de son conjoint (art. L. 314-11-2°)	48	120	168
Enfant < 21 ans ou à charge (art. L. 314-11 2°)	307	248	555
Parent d'enfant français (art. L. 314-9)	24	10	34
<i>Total</i>	<i>1 399</i>	<i>2 001</i>	<i>3 400</i>
FAMILLE DE RÉFUGIÉ OU D'APATRIDE			
Enfant de réfugié < = 18 ans (art. L. 314-11-8°)	378	358	736
Conjoint de réfugié (art. L. 314-11-8°)	151	712	863
Enfant d'apatride < = 18 ans (art. L. 314-11-9°)	4	6	10
Conjoint d'apatride (art. L. 314-11-9°)	1	4	5
Ascendant de réfugié mineur non accompagné		1	1
<i>Total</i>	<i>534</i>	<i>1 081</i>	<i>1 615</i>
RÉFUGIÉ			
Droit commun	4 307	2 805	7 112
Dispositif national d'accueil – Procédure expérimentale	127	127	254
Dispositif national d'accueil (sans VM ni taxe)	1 016	950	1 966
<i>Total</i>	<i>5 450</i>	<i>3 882</i>	<i>9 332</i>
VIE PRIVÉE ET FAMILIALE			
Mineur < = 18 ans résidence habituelle depuis l'âge de 13 ans (art. L. 313-11-2°)	1 415	1 396	2 811
Conjoint de Français (art. L. 313-11-4°)	14 420	19 609	34 029
Conjoint de scientifique (art. L. 313-11-5°)	49	269	318
Parent d'enfant français mineur résidant en France (art. L. 313-11-6°)	4 905	5 388	10 293
Liens personnels et familiaux (art. L. 313-11-7°)	6 888	7 244	14 132
Né en France, résidence pendant huit ans dont scolarité pendant cinq ans (art. L. 313-11-8°)	39	25	64
Rente > = 20 % (art. L. 313-11-9°)	14	3	17
Apatride ou conjoint ou enfant < = 18 ans (art. L. 313-11-10°)	55	39	94
Protection subsidiaire ou conjoint ou enfant < = 18 ans (art. L. 313-13)	708	568	1 276
Considérations humanitaires (art. L. 313-14)	828	421	1 249
Aide sociale à l'enfance (C/L313-11 2 bis)	82	35	117
Étranger ayant déposé plainte ou témoigné	13	15	28
Résidence habituelle > 10 ans (AFA/Art 6 1 ^{er})	562	290	852
<i>Total</i>	<i>29 978</i>	<i>35 302</i>	<i>65 280</i>
REGROUPEMENT FAMILIAL	1 734	6 583	8 317
TRAVAILLEURS	7 173	1 624	8 797
AUTRES	475	520	995
TOTAL GÉNÉRAL	46 743	50 993	97 736

Source : OFII

La répartition homme/femme constatée en 2009 est sensiblement comparable à 2008. Les femmes sont majoritaires : elles représentent 52 % des signataires contre 48 % pour les hommes. Le taux d'adhésion est de 98,3 %. Le public signataire reste jeune : comme en 2008, l'âge moyen constaté en 2009 est de 31,8 ans (31 ans en 2008). La répartition par âge reste sensiblement équivalente : 82 % des signataires ont moins de 40 ans et 57,28 % ont entre 26 et 40 ans. Les signataires âgés de plus de 60 ans sont peu nombreux ; ils représentent 1,3 %.

Tableau n° III-2 : Principales caractéristiques des signataires du CAI en 2009

PRINCIPALES NATIONALITÉS
Algérie : 17,4 %
Maroc : 13,4 %
Tunisie : 6,4 %
Turquie : 5,6 %
Mali : 5,2 %
Congo Brazzaville et république démocratique du Congo : 4,4 %
Cameroun : 2,9 %
Chine : 2,8 %
Côte d'Ivoire : 2,7 %
Sénégal : 2,7 %
Russie : 2,5 %
Sri Lanka : 2,5 %
Haïti : 2,2 %
SEXE
Hommes : 48 %
Femmes : 52 %
ÂGE
Âge moyen : 31,8 ans
STATUT
Familles de Français : 48,8 % dont :
Conjoints : 37,5 %
Parents enfant français : 10,6 %
Enfants ou ascendants : 0,7 %
Bénéficiaires du regroupement familial : 8,5 %
Réfugiés ou membres de leur famille : 12,6 %
Liens personnels et familiaux : 14,5 %
Travailleurs salariés permanents : 9 %
Autres : 6,6 %

Source : OFII

Les signataires 2009 sont majoritairement francophones ou ont une connaissance du français jugée suffisante pour se voir dispensés de formation linguistique lors de leur passage sur la plate-forme d'accueil de l'OFII ; 22,3 % d'entre eux ont été invités à suivre une formation linguistique destinée à leur permettre d'acquérir un premier niveau de compétence dans ce domaine.

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) passées lors de l'entretien avec l'auditeur de l'OFII se voient remettre une attestation ministérielle de dispense de formation linguistique (AMDFL).

Ceux qui ont échoué aux épreuves du test, se voient prescrire une formation linguistique, obligatoire, qui peut atteindre quatre cents heures au 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*. Il présente l'intérêt de constituer la première étape d'un parcours de certification des compétences en français langue étrangère que prolongent le diplôme d'étude et le diplôme approfondi de langue française (DELTA et DALF). L'État prend en charge les frais de première présentation au 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 du droit de demeurer en France, mais est susceptible de constituer un élément d'appréciation défavorable de son intégration lors de l'établissement d'une première carte de résident.

Tableau n° III-3 : Bilan du DILF pour 2008 et 2009

	2008	2009
Nombre de candidats admis	11 123	15 101

Tableau n° III-4 : Bilan du contrat d'accueil et d'intégration et des prestations liées

	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de personnes auditées	71 914	99 703	101 770	104 336	99 402
Nombre de signataires du contrat	66 450	95 693	101 217	103 952	97 736
Taux de signature du contrat en % des personnes auditées	92,4 %	96,0 %	99,5 %	99,6 %	98,3 %
Nombre de personnes inscrites en formation civique	65 292	94 534	99 705	102 441	97 736
Nombre de formations linguistiques prescrites	17 826	25 346	26 121	22 338	21 750
Taux de FL prescrites en % des signataires du contrat	26,8 %	26,5 %	25,8 %	21,5 %	22,3 %
Nombre d'inscriptions aux journées d'information « Vivre en France » (module 6 heures)	12 467	21 537	38 858	37 660	35 185
Taux de bénéficiaires de la journée d'information « Vivre en France » en % des signataires du contrat (module 6 heures)	18,8 %	22,5 %	38,39 %	38,2 %	36 %
Nombre de bénéficiaires du suivi social	5 361	10 304	6 900	4 558	3 127
Taux de signataires du contrat à qui a été prescrit un suivi social en %	8,10 %	10,80 %	6,82 %	4,4 %	3,2 %

Source : OFII

- La mise en place d'un bilan de compétences professionnelles

La loi prévoit également la mise en place d'un bilan de compétences professionnelles. Organisé par l'OFII, il est obligatoire depuis 2009 pour tous les signataires du CAI, à l'exception des mineurs de moins de 18 ans scolarisés, des étrangers de plus de 55 ans et des personnes justifiant d'une activité professionnelle ou déclarant ne pas être à la recherche d'un emploi ; 60 % des signataires du CAI peuvent, en moyenne, bénéficier d'un bilan de compétences professionnelles, soit environ 60 000 chaque année.

Ce bilan vise à permettre aux signataires du CAI de connaître et valoriser leurs expériences, leurs compétences professionnelles ou leurs apprentissages dans une recherche d'emploi. Le bilan de compétences professionnelles est effectué avant la fin du contrat, dès lors que la personne a ou a acquis une connaissance suffisante de la langue française pour le réaliser et en tirer bénéfice.

Le décret en Conseil d'État n° 2008-1115 du 30 octobre 2008 relatif à la préparation de l'intégration en France des étrangers souhaitant s'y installer durablement a précisé les conditions d'application de ces dispositifs :

- durée de la séance de bilan de compétences adaptée par l'OFII à la situation de chaque personne concernée, dans la limite d'un maximum de trois heures ;
- organisation, par convention passée entre les deux organismes et signé en mai 2010, d'échanges d'informations entre l'OFII et Pôle emploi visant à faciliter l'accès à l'emploi des bénéficiaires du bilan de compétences.

- La sanction du non-respect du CAI

Le non-respect des obligations liées au contrat peut avoir des conséquences pour les signataires. La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration dispose en effet 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.

Elle prévoit, dans son article 7, que l'autorité administrative tient compte de la souscription et du respect par l'étranger du contrat pour la délivrance d'une première carte de résident. Dans ce cadre, le décret n° 2006-1791 du 23 décembre 2006 relatif au contrat d'accueil et d'intégration et au contrôle des connaissances en français d'un étranger souhaitant durablement s'installer en France et modifiant le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (art. R. 311-28) fixe les conditions d'application de la loi.

La circulaire du 19 mars 2008 relative au « suivi individualisé des contrats d'accueil et d'intégration et conséquences à tirer de la méconnaissance de ce contrat sur le droit au séjour » a donné aux préfets des instructions sur ce point. L'impact de cette mesure est encore mal connu, d'une part parce que les formations linguistiques, qui sont les plus susceptibles de faire l'objet de défaillances, peuvent se dérouler sur dix-huit mois à deux ans, d'autre part du fait de la nécessité de créer préalablement à ces constats un dispositif informatique de suivi de cette mesure.

Une enquête menée en 2009 auprès des préfetures et ayant un taux de réponses de 70 % indique toutefois que seules trois préfetures avaient refusé ce premier renouvellement pour non-respect du CAI.

2.2 - Les évolutions introduites par la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile en faveur des migrants familiaux

Afin de permettre à l'étranger de mieux réussir le parcours d'intégration, la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 prévoit trois nouvelles dispositions :

- le membre de famille qui demande à rejoindre la France bénéficie, dans son pays de résidence, d'une évaluation de son degré de connaissance de la langue française et des valeurs de la République et, si le besoin en est établi, d'une formation gratuite dans le domaine de connaissances dont l'insuffisance est constatée, d'une durée maximale de deux mois avant la délivrance de son visa ;
- la loi rend également obligatoire pour chaque signataire du contrat d'accueil et d'intégration à son arrivée en France un bilan de compétences professionnelles en vue de lui permettre de connaître et de valoriser ses qualifications, expériences et compétences professionnelles dans le cadre d'une recherche d'emploi (voir *supra*) ;
- elle prévoit enfin pour les parents d'enfant ayant bénéficié du regroupement familial un contrat d'accueil et d'intégration pour la famille qui comportera une formation sur les droits et devoirs des parents en France et le respect de l'obligation scolaire. Le président du conseil général du département du lieu de résidence est informé de la conclusion d'un tel contrat. En cas de non-respect des stipulations de ce contrat, manifesté par une volonté caractérisée de l'étranger ou de son conjoint, outre une sanction sur le renouvellement du premier titre de séjour du migrant familial, le préfet peut saisir le président du conseil général qui appréciera la nécessité des mesures correctives de sa compétence.

1) La préparation du parcours d'intégration dans le pays de résidence

La loi prévoit, dans son article 1^{er}, que le conjoint de Français âgé de moins de 65 ans ainsi que le ressortissant étranger âgé de plus de 16 ans et de moins de 65 ans, pour lesquels le regroupement familial a été sollicité, bénéficient dans le pays de demande de visa d'une évaluation des connaissances de la langue et des valeurs de la République. Si cette évaluation en établit le besoin, les autorités diplomatiques et consulaires organisent à l'intention de l'intéressé, dans le pays de demande du visa ou de résidence, une formation dont la durée ne peut excéder deux mois, au terme de laquelle il fait l'objet d'une nouvelle évaluation de sa connaissance de la langue et des valeurs de la République.

La délivrance du visa est subordonnée à la production d'une attestation de suivi de cette formation. Les articles R. 311-30 et suivants du CESEDA prévoient les modalités d'évaluation et de formation des besoins du migrant.

- L'évaluation de la connaissance de la langue

La connaissance de la langue est évaluée en référence au diplôme initial de langue française (DILF). Elle est réalisée au moyen du « test de connaissances orales et écrites en langue française » utilisé en France dans le cadre du CAI. Lorsque le migrant satisfait à ce test, il reçoit l'« attestation ministérielle de dispense de formation linguistique » qui le dispense de la formation organisée par l'OFII à l'étranger et en France. Elle le dispense également de l'obligation de passer le DILF en France. Dans le cas contraire, le migrant bénéficie d'une initiation à la langue française de quarante heures minimum dont la durée ne peut excéder deux mois.

Une seconde évaluation est réalisée en fin de formation, selon les mêmes modalités que l'évaluation initiale. La réussite à cette seconde évaluation dispense son titulaire de la formation organisée en France lors de la signature du contrat d'accueil et d'intégration mais elle ne le dispense pas de passer le DILF dans les mois qui suivent son arrivée en France. Son résultat n'a pas d'impact sur la délivrance du visa.

- La formation aux valeurs de la République

La durée de la formation aux valeurs de la République est fixée à trois heures.

Le choix des thématiques à aborder pendant la formation s'est porté sur la devise de la République française : liberté, égalité, fraternité-solidarité et la laïcité.

La formation aux valeurs de la République se déroule dans un délai de soixante jours au maximum à compter de la notification de l'échec au test portant sur ce domaine. L'« attestation de suivi de formation aux valeurs de la République », qui précise la date de la session de formation et l'assiduité du migrant, est établie en fin de formation et remise à l'intéressé. Lorsque le migrant bénéficie d'une formation linguistique, la formation aux valeurs de la République en constitue un module spécifique.

- La formation linguistique

La formation au français dispensée en France dans le cadre du CAI a pour objectif la mise en place de compétences linguistiques fonctionnelles rudimentaires en communication orale et écrite permettant au migrant de comprendre et utiliser quelques expressions familières et quotidiennes, de répondre à des questions simples concernant, par exemple, sa nationalité, son âge, son état civil, sa profession, son lieu d'habitation...

Les cours d'initiation à la langue française dispensés à l'étranger, d'une durée minimale de quarante heures, constituent la première étape de ce parcours. Celui-ci sera poursuivi en France si le besoin en est établi en fin de formation à l'étranger. La durée totale du parcours incluant la formation à l'étranger et la formation en France est de quatre cents heures au maximum.

Le migrant dispose d'un délai de soixante jours au maximum, à compter de la notification de l'échec au test portant sur ce domaine, pour démarrer la formation linguistique à l'étranger qui lui aura été prescrite.

Modalités de mise en œuvre du dispositif

- Pays où l'OFII est représenté

L'OFII est représenté au Maroc, en Tunisie, en Turquie, au Mali, au Sénégal et au Canada, qui représentent de l'ordre de 70 % des populations intéressées par le dispositif. Dans ces pays, l'opérateur assure la maîtrise d'ouvrage du dispositif. Il est l'interlocuteur unique de l'autorité diplomatique et consulaire et a recours conventionnellement à des organismes prestataires pour la réalisation de tout ou partie des prestations (tests et formations).

La mise en œuvre du dispositif est effective depuis le 1^{er} décembre 2008 en Turquie, en Tunisie et au Maroc. Au 31 décembre 2008, 1 464 dossiers avaient été comptabilisés dans ces trois pays. En 2009, dans les six pays où l'OFII est représenté, 19 450 personnes ont été soumises à un test de connaissance du français et 17 782 à un test de connaissance des valeurs de la République.

- Pays où l'OFII n'est pas représenté

Dans les pays où l'OFII n'est pas représenté, l'autorité diplomatique et consulaire identifie un organisme délégataire avec lequel l'OFII passe une convention.

Les autorités diplomatiques et consulaires réalisent l'inventaire des organismes susceptibles d'intervenir dans le dispositif, en particulier les services culturels dépendant du ministère des Affaires étrangères et les Alliances françaises à l'étranger, sous forme d'associations de droit local. Les estimations de flux pour ces pays s'élèvent à 13 000 personnes par an. Trente conventions ont été signées à ce titre au cours de l'année 2009 avec les Alliances françaises et Instituts français.

2) Un CAI pour la famille

La loi prévoit, dans son article 6, la mise en place, pour les conjoints de Français bénéficiaires du regroupement familial, dès lors qu'ils ont des enfants, d'un contrat d'accueil et d'intégration pour la famille qui sera conclu entre l'État et les deux conjoints (demandeur et rejoignant).

Comme le contrat d'accueil et d'intégration individuel, le contrat pour la famille est présenté dans une langue que l'intéressé comprend lors d'un entretien individuel, lors de la séance d'accueil à laquelle est conviée chaque personne nouvellement arrivée ou admise au séjour. Les personnes concernées doivent suivre, dans le cadre de ce contrat, une journée de formation spécifique sur les « droits et devoirs des parents » dont le contenu est organisé autour de quatre thématiques : l'égalité entre les hommes et les femmes, l'autorité parentale, les droits des enfants et la scolarité des enfants.

Ce module « Droits et devoirs des parents » a fait l'objet d'un marché spécifique passé par l'OFII comme pour les autres formations liées au CAI. Cette journée de formation obligatoire se déroule dans le chef-lieu de région, les parents doivent y assister ensemble. Une attestation nominative de suivi de la formation est délivrée à l'issue de la journée.

En 2009, les premières sessions de formation du contrat d'accueil et d'intégration pour la famille ont été organisées à partir de septembre pour 531 contrats.

3 – LES POLITIQUES TERRITORIALES DÉCONCENTRÉES

La politique d'intégration doit être déclinée à l'échelon local pour tenir compte des caractéristiques des communautés étrangères et de leur environnement. Elle implique la totalité des acteurs susceptibles d'y être associés : services déconcentrés et établissements publics de l'État, collectivités territoriales, organismes de droit public ou privé (caisses de Sécurité sociale, associations, etc.), organismes consulaires...

3.1 – Un outil : le programme régional d'intégration des populations immigrées (PRIPI)

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a donné une base législative au cadre de référence créé par un décret du 14 février 1990 : les « programmes régionaux d'intégration des populations immigrées » (PRIPI), dont la réalisation a été rendue obligatoire.

Élaborés sous la responsabilité des préfets de région, avec le concours des partenaires ministériels concernés, les PRIPI identifient les besoins des populations, recensent les moyens d'intervention 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 de ces programmes.

Les PRIPI sont les instruments de la mise en cohérence des actions d'intégration. Ils associent, chaque fois qu'elles le souhaitent, les collectivités locales.

À l'été 2007, vingt et une régions métropolitaines avaient établi leur PRIPI. Une évaluation des PRIPI a donc été confiée en 2007 au centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC).

Les recommandations du CREDOC ont été les suivantes :

- développer les moyens financiers et humains dédiés à l'animation, au suivi et à l'évaluation de ces programmes ainsi que les relations avec les collectivités territoriales ;
- intégrer l'évaluation dès la phase de conception avec des moyens budgétaires spécifiques ;
- consigner la programmation dans un document-cadre, servant de référence pour les services déconcentrés de l'État, notamment pour l'Éducation nationale et les directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) ainsi que pour les collectivités territoriales.

La circulaire du 7 janvier 2009 sur les nouvelles orientations de la politique d'intégration a relancé, sur ces bases, une nouvelle génération de programmes territoriaux qui a pour objectif de traduire au plan local les grandes priorités nationales de la politique d'intégration.

3.2 – La relance des travaux en 2010

La circulaire du 28 janvier 2010 signée du ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire fixe le cadre politique de relance des travaux d'élaboration des PRIPI et des PDI pour impulser localement la politique d'intégration des migrants et y associer tous les acteurs locaux, sur la base de diagnostics chiffrés. Les préfets s'appuient, pour les réaliser, sur les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS, qui remplacent les DRASS).

La circulaire a été complétée par un guide méthodologique destiné à aider les services dans l'élaboration des travaux de programmation et à mieux les informer des ressources existant au niveau national dont certaines peuvent être mobilisées localement. Ce guide, réalisé par la direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté (DAIC), a été diffusé aux DRJSCS et mis en ligne en mars 2010.

Les préfets de région ont été invités à élaborer et à mettre en œuvre un PRIPI pour la période 2010-2012. Il était demandé que les PRIPI soient élaborés pour septembre 2010. À la date de rédaction de ce rapport, six régions ont finalisé leur PRIPI.

3.3 – Un support financier renforcé

La politique d'intégration est soutenue par des actions à conduire dans les territoires, en s'appuyant sur les réseaux associatifs et les collectivités locales, car les questions qu'elle aborde peuvent différer localement selon les contours des réalités migratoires (populations, origines, concentrations éventuelles...) et les caractéristiques des régions.

Des dispositifs territorialisés sont financés directement par le programme 104 : quinze postes d'agent de développement local pour l'intégration (ADLI), neuf postes supplémentaires depuis 2009, financés par le Fonds européen d'intégration (FEI).

Par ailleurs, en 2009, les services territoriaux de l'État ont pris la relève des directions régionales de l'ACSÉ dans les soutiens financiers aux actions d'intégration locales financées par le programme 104 et menées par de nombreuses associations, notamment en termes de soutien linguistique, par des ateliers sociolinguistiques, d'aide à l'accès à l'emploi, de promotion de la citoyenneté ou de réponses aux besoins des résidents des foyers de travailleurs migrants. Ces fonctions sont confiées en 2010 aux DRJSCS.

La politique territorialisée, formalisée par les programmes régionaux d'intégration des personnes immigrées (PRIPI) et déclinée, là où cela paraît nécessaire, en programmes départementaux d'intégration des personnes immigrées (PDI) voit en 2010 l'enveloppe des crédits déconcentrés majorée de façon importante pour certaines régions moins dotées en 2009. Ces crédits déconcentrés pourront notamment être utilisés pour une aide méthodologique à l'élaboration du PRIPI afin de faciliter et d'accélérer la démarche.

4 – LES PRINCIPAUX PROGRAMMES NATIONAUX EN FAVEUR DE L'INTÉGRATION

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

4.1 – 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 nettement plus élevé, que les étrangers primo-arrivants et les immigrés rencontrent dans leur parcours d'insertion professionnelle plus d'obstacles que les Français d'origine, et que cette situation tend à perdurer chez les personnes issues de l'immigration. De même, leur progression professionnelle, une fois dans l'entreprise, est souvent plus lente et difficile.

4.1.1 – L'action en faveur de l'accès à l'emploi des signataires du contrat d'accueil et d'intégration

Les étrangers signataires du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) s'insèrent difficilement sur le marché du travail et trouvent souvent des emplois qui ne correspondent pas à leurs qualifications et fréquemment dans des métiers éloignés de leur formation ou de leur expérience dans le pays d'origine.

Dans le même temps, beaucoup d'entreprises, notamment dans des secteurs économiques en développement ou à fort potentiel en main-d'œuvre, ne trouvent pas à pourvoir des emplois disponibles.

L'objectif du ministère est donc de développer des actions pour mieux orienter les demandeurs d'emploi signataires du CAI et raccourcir les délais d'accès à l'emploi, en mobilisant Pôle emploi, des branches professionnelles confrontées à des difficultés de recrutement, de grands réseaux économiques ou d'importants groupes industriels.

1) Bilan de la mise en œuvre des accords signés entre 2008 et 2010

Dans la suite du bilan de compétences professionnelles institué par la loi du 20 novembre 2007 sur la maîtrise de l'immigration et mis en place par le décret n° 2008-1115 du 30 octobre 2008, des accords de partenariat ont été conclus en 2008 et au premier semestre 2009 entre la direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté (DAIC) et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), et éventuellement d'autres services publics comme la direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), Pôle emploi, ou la direction générale à la cohésion sociale :

- avec des représentants de branches professionnelles connaissant des difficultés de recrutement, comme l'Agence nationale des services à la personne (ANSP) ou l'Association pour le développement de la formation professionnelle dans les transports (AFT-IFTIM), la Fédération des entreprises de propreté (FEP), la Chambre syndicale professionnelle des sociétés de conseil et de services informatiques (SYNTEC Informatique), en vue de faire bénéficier les signataires du CAI de formations en relation avec ces métiers ou de mesures d'accès à l'emploi dans ces secteurs économiques ;
- avec de grands réseaux économiques, comme l'Association nationale des directeurs de ressources humaines (ANDRH) ou la Fondation agir contre l'exclusion (FACE), IMS Entreprendre pour la cité, pour expérimenter dans quelques départements des solutions directes d'accès à l'emploi dans des entreprises ;
- avec de grands groupes industriels, comme (i) Vinci pour les métiers du BTP, de l'énergie et des concessions, pour tester des méthodes d'intégration rapide de primo-arrivants dans les filiales du groupe, notamment dans la région Nord-Pas-de-Calais, (ii) Manpower, pour faciliter l'insertion professionnelle dans des métiers en tension en région parisienne, (iii) le groupe CASINO, où des solutions d'accès à l'emploi sont

expérimentées en Provence-Alpes-Côte-d'Azur dans le secteur de la logistique, ou enfin (iv) Coca-Cola Entreprise, qui organise des séances de simulation d'entretiens d'embauche pour les signataires du CAI ;

- enfin, avec des associations, pour mener des actions sur des publics spécifiques : avec l'AFIJ (Association pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes diplômés) sur l'accompagnement vers l'emploi des étudiants de nationalité étrangère ayant obtenu le bac en France, avec le Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF) sur l'insertion professionnelle des femmes signataires du CAI, avec France terre d'asile, pour expérimenter la mobilité de signataires du CAI d'une région à l'autre, en leur trouvant un emploi et un logement.

Ces accords ont un caractère exploratoire et expérimental et ont, pour la plupart, commencé à être mis en œuvre au cours du premier semestre 2009. Ils ont déjà permis d'amorcer une liaison entre le service public de l'accueil et des branches et acteurs économiques, en vue de faire connaître aux entreprises l'OFII et ses services, ainsi que le public des primo-arrivants, qu'elles ne connaissaient au mieux que par le biais de la migration de travail.

De nombreux documents et outils ont ainsi été soit adaptés, soit créés pour informer les signataires du CAI, les auditeurs de l'OFII et les prestataires des bilans de compétences professionnelles sur les métiers porteurs et les prérequis pour entrer dans ces métiers. L'enjeu de ce travail est d'opérer progressivement une montée en compétence des professionnels de l'OFII, pour qu'ils puissent renseigner et préorienter efficacement les signataires du CAI qui souhaitent trouver un emploi.

Ces expérimentations montrent également que la motivation des primo-arrivants demandeurs d'emploi est à conforter, témoignant d'une grande difficulté à faire entrer les personnes dans des parcours de professionnalisation (abandon en cours de parcours et absentéisme importants). Par ailleurs, le faible niveau de connaissance de la langue française, particulièrement à l'écrit, constitue un obstacle majeur à l'insertion professionnelle.

Enfin, toutes ces expériences montrent la nécessité de mettre en place un sas d'adaptation à l'emploi, notamment avec l'appui de Pôle emploi ou des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) des branches professionnelles, pour déterminer finement quelles compétences acquises dans le pays d'origine sont réutilisables et pour habituer les primo-arrivants à d'autres façons de travailler, à d'autres types de rapports sociaux et de relations de travail.

Les accords ont également été plus difficiles à mettre en place, en raison du retournement de la conjoncture économique, qui ne favorise pas l'intégration professionnelle de personnes rencontrant des difficultés particulières.

2) Point sur les accords en cours de préparation

Pour les mois à venir, quelques nouveaux accords associant la DAIC et l'OFII sont en préparation avec de grandes branches professionnelles, des entreprises et des acteurs économiques et sociaux. D'autres vont être renouvelés et élargis, comme l'accord conclu avec la Fondation agir contre l'exclusion. Ils ont pour but de démultiplier dans d'autres secteurs et territoires les actions initiées en 2008.

Enfin, un nouveau protocole d'accord pluriannuel (2010-2012) a été signé le 3 mars 2010 avec Pôle emploi, associant la DAIC, la DGEFP, l'OFII et l'ACSÉ. Il doit permettre notamment :

- l'adaptation des prestations de Pôle emploi afin de faciliter l'intégration professionnelle des étrangers primo-arrivants (ateliers et conseils personnalisés pour préparer l'entretien d'embauche, recours à la méthode de recrutement par simulation, évaluations en milieu de travail...) ;
- la nomination de correspondants régionaux ou départementaux de l'OFII et de Pôle emploi et l'organisation de réunions interrégionales, en vue d'intensifier les échanges au niveau local entre les plates-formes de l'OFII, les prestataires de bilans de compétences professionnelles et les directions territoriales de Pôle emploi ;

- l'évaluation par l'OFII et Pôle emploi de l'efficacité du dispositif du bilan de compétences ;
- le rapprochement des données informatiques de Pôle emploi et de celles de l'OFII, en vue de pouvoir identifier et suivre le parcours d'accès à l'emploi des signataires du CAI, notamment à partir de l'exploitation des informations tirées du bilan de compétences ;
- la définition de prestations d'accès ou d'adaptation à l'emploi pour les étrangers, dans les cinq premières années suivant l'attribution d'un premier titre de séjour, notamment dans le domaine linguistique et de la reconnaissance des qualifications professionnelles.

Ce protocole est conforté par un accord entre Pôle emploi et l'OFII, signé le 18 mai par les ministres chargés de l'Intégration et de l'Emploi et les directeurs généraux des deux institutions, qui prévoit à un niveau très opérationnel la mise en relation entre les deux structures, pour mieux suivre les demandeurs d'emploi signataires du CAI dans leur parcours d'accès à l'emploi.

4.1.2 - L'appui à la création d'activité par les immigrés

Les étrangers représentent plus de 13 % 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, notamment en raison d'un trop faible accès au crédit et aux aides publiques ainsi que de la nécessité d'avoir un appui technique plus important dans les premiers mois suivant la création.

L'action lancée avec plusieurs partenaires du monde associatif a été poursuivie et intensifiée depuis 2008 par la DAIC afin d'améliorer la connaissance des créateurs étrangers, de développer l'information des migrants sur les possibilités de créer leur entreprise et d'obtenir des aides financières, 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 de soutenir les réseaux d'appui les plus intéressants.

Des accords de partenariat ont été conclus avec les principaux réseaux associatifs de microcrédit œuvrant dans le domaine de la création d'activité : l'ADIE, France-Initiative (FIR), le Réseau entreprendre, et La Nouvelle PME.

Il s'agit de sensibiliser et de former les agents de ces associations ou les bénévoles qu'elles rassemblent, afin que les problèmes spécifiques des migrants soient mieux pris en compte. Ces réseaux doivent aussi mieux orienter la communication en direction des porteurs de projets, de façon que les étrangers et les immigrés les connaissent davantage et fassent appel à leurs services. Au-delà de la formation et de la communication, les conventions conclues prévoient aussi le recueil et la mutualisation des bonnes pratiques existant au niveau local.

La poursuite du partenariat avec l'APCE a permis en 2008 la création d'un forum, qui s'est déroulé sur toute l'année, avec les réseaux d'appui à la création d'activités, les institutions concernées et les chercheurs.

Ce forum a permis la constitution d'un réseau de soixante professionnels de la création-reprise d'entreprise travaillant pour ou avec les publics migrants, la production d'un rapport qui recense les avis des experts appartenant à ces structures, pour diffuser une analyse globale et un certain nombre de recommandations, dans le but de travailler au mieux avec ces publics, et enfin l'organisation d'un colloque prévu en décembre 2009, qui a donné l'occasion notamment de rendre compte des travaux et analyses réalisés lors des auditions. En 2010, ce travail sera transposé au niveau régional, de façon à mobiliser aussi les acteurs locaux de la création d'entreprise.

Il est également prévu d'actualiser et de mettre à jour, en particulier en évoquant le nouveau statut d'auto-entrepreneur, la plaquette d'information à destination des signataires du contrat d'accueil et d'intégration « Créateurs étrangers », distribuée via les plates-formes de l'OFII.

Enfin, de nouveaux partenariats sont envisagés, en particulier avec le Réseau des boutiques de gestion, présent dans toute la France et dont l'action pourrait être renforcée en faveur des publics immigrés.

4.1.3 – Les actions spécifiques en faveur des jeunes migrants ou issus de l'immigration

L'insertion professionnelle de ces jeunes étant particulièrement difficile, notamment en raison de leur manque de relations avec le monde économique, plusieurs actions sont conduites en leur faveur avec l'appui de la DAIC, pour :

- faciliter leur accès à l'apprentissage, à partir de conventions signées entre la DAIC et les chambres consulaires (assemblée permanente des chambres de métiers et assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie), qui permettent d'expérimenter des outils et formations pour les professionnels locaux des chambres consulaires et des centres de formation d'apprentis, en vue de renforcer le réseau de relations de ces jeunes pour qu'ils trouvent plus aisément une entreprise d'accueil, ainsi que pour prévenir les discriminations à leur endroit. Il s'agit aussi de préparer les jeunes, afin qu'ils puissent réagir efficacement face à d'éventuelles attitudes discriminatoires ;
- en menant des actions spécifiques en direction de jeunes diplômés primo-arrivants, immigrés ou issus de l'immigration, afin de lutter contre des phénomènes de déclassement, en promouvant notamment des solutions de mise en relation directe entre ces jeunes et les entreprises (accords avec l'Association pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes diplômés-AFIJ et l'Association pour favoriser l'intégration professionnelle-AFIP, ainsi qu'avec quelques autres associations) ;
- en organisant avec de grands réseaux d'entreprises, comme IMS Entreprendre pour la cité ou la Fondation agir contre l'exclusion, des rencontres permettant la mise en relation directe entre jeunes immigrés et des quartiers demandeurs d'emploi et des entreprises susceptibles de leur en proposer (forums d'accès à l'emploi, *job dating*...), et en favorisant la création de réseaux de parrainage associant des cadres d'entreprises, qui accompagneront ces jeunes vers l'emploi ou la création d'activités.

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

Le label diversité

Le président de la République, dans son discours sur l'égalité des chances prononcé le 17 décembre 2008 à l'École polytechnique, a annoncé la création d'un label « diversité » pour valoriser les meilleures pratiques des entreprises, associations et autres structures de l'économie sociale, administrations ou collectivités locales engagées dans une démarche active de promotion de la diversité dans la gestion des ressources humaines.

Le décret n° 2008-1344 du 17 décembre 2008 a créé le label en matière de promotion de la diversité et de prévention des discriminations dans le cadre de la gestion des ressources humaines, et institué une commission de labellisation associant l'État (ministères de l'Intégration, de l'Emploi, du Travail, de la Fonction publique, de la Ville), les syndicats, le patronat et l'Association nationale des directeurs de ressources humaines (ANDRH). La présidence est assurée par l'État et, pour l'année 2009, par le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire.

Le label diversité est décerné par AFNOR certification, organisme « labellisateur » choisi par l'État à l'issue d'un marché public, après avis de la commission de labellisation. La commission de labellisation s'est réunie régulièrement à partir de janvier 2009. Au 6 juillet 2010, AFNOR certification avait délivré le label à 222 entreprises de toutes tailles, permettant ainsi à près de 589 000 salariés de bénéficier de cette procédure.

En vue d'assurer une promotion plus large du label, des groupes de travail de la commission de labellisation ont été mis en place en 2009, pour faciliter l'accès au label pour les PME, les structures de l'économie sociale, et des services et collectivités publics. De nouvelles versions de lecture du cahier des charges du label (PME, fonctions publiques) ont ainsi été mises en ligne sur le site d'AFNOR certification début

2010. Cette année, un guide de lecture du cahier des charges est en cours de réalisation par la DAIC et AFNOR certification, avec l'appui d'experts, pour rendre plus accessible chacune des exigences du label, notamment pour les PME-TPE et les collectivités et services publics. Des bonnes pratiques seront exposées et des exemples seront proposés, correspondant à chaque point vérifié par les auditeurs, adaptés à tous les types de candidats au label.

Pour la promotion du label auprès des entreprises et l'accompagnement des PME en amont de la candidature, la DAIC appuie financièrement des organismes tels que l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI), l'Association française des managers de la diversité (AFMD) ou la Fondation agir contre l'exclusion (FACE).

La charte de la diversité

Depuis son lancement en octobre 2004, plus de 2 900 entreprises et autres employeurs publics et privés ont signé la charte de la diversité et se sont ainsi engagés à œuvrer pour mieux refléter la diversité à tous les niveaux de leur organisation.

La direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté est partenaire avec d'autres services publics (ACSE, DGEFP, HALDE...) et des structures patronales et réseaux d'entreprises, du secrétariat général de la charte de la diversité, piloté par IMS Entreprendre pour la cité. Dans ce cadre elle apporte son appui à la promotion de la charte de la diversité auprès des entreprises françaises sur l'ensemble du territoire, et à l'articulation entre la charte de la diversité et le label diversité qui sont complémentaires. Ainsi, cette année encore, la DAIC est partenaire financier du Tour de France de la diversité.

La DAIC a également poursuivi et amplifié, dans le cadre des partenariats conclus avec de grandes entreprises, les réseaux consulaires, des structures du monde économique, des syndicats et des associations, l'action de sensibilisation et de mobilisation du monde économique à la nécessité d'une plus grande diversité dans les recrutements.

La mobilisation de la branche de l'économie sociale

Dans le cadre du protocole d'accord pluriannuel sur la promotion de la diversité signé le 28 janvier 2008 entre le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, d'une part, le Groupement des entreprises mutuelles d'assurances (GEMA) et l'Union de syndicats et groupements représentatifs dans l'économie sociale (USGERES), d'autre part, un diagnostic a été réalisé fin 2008 au niveau de ce secteur économique. Le GEMA et l'USGERES ont organisé à destination des employeurs du secteur en mars 2009, à la Cité nationale de l'histoire de l'immigration, une conférence-débat pour en présenter les résultats et préconisations, montrer les bonnes pratiques et marquer l'engagement de ces deux institutions patronales, notamment en signant solennellement la convention de promotion de la charte de la diversité; des fiches-outils et des formations ont été réalisées et en 2010 débute une négociation pour mettre en place des accords entre les partenaires sociaux de l'économie sociale sur la prévention des discriminations.

Projets d'accords avec de grands réseaux du monde économique

Des accords ont été signés entre la DAIC et de grands réseaux économiques, comme IMS Entreprendre pour la cité ou la Fondation agir contre l'exclusion (FACE), pour expérimenter avec des entreprises dans quelques départements des solutions directes d'accès à l'emploi d'étrangers primo-arrivants (organisation de forums d'accès à l'emploi ou de *job datings*, de parrainages et de préparations de demandeurs d'emploi par des cadres ou chefs d'entreprise).

4.2 - L'éducation

La convention-cadre « pour favoriser la réussite scolaire et promouvoir l'égalité des chances pour les jeunes immigrés ou issus de l'immigration » signée le 27 décembre 2007 entre le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, le ministère de l'Éducation nationale, la délégation interministérielle à la ville (DIV), l'ACSÉ et l'OFIL, a permis de développer de nouvelles actions en 2008 et en 2009 :

Une mobilisation interministérielle sur la question de la réussite scolaire des jeunes immigrés et étrangers

En juin 2008, une journée professionnelle interservices intitulée « Réussir l'accueil et l'intégration des 16-18 ans étrangers et immigrés : quelles stratégies locales face à la diversité ? » a été organisée en partenariat avec les services du ministère de l'Éducation nationale, de l'ACSÉ et de la délégation interministérielle à la ville. Cette journée a permis d'identifier des pistes d'amélioration pour une meilleure prise en charge du public concerné.

Le 7 octobre 2009, le ministère de l'Éducation nationale a organisé, en partenariat avec la DAIC, une journée de formation nationale de ses cadres territoriaux consacrée à la diversité à l'école et à la lutte contre les discriminations. À cette occasion, le Centre national de documentation pédagogique a consacré un numéro spécial de sa revue *Ville, école, diversité* à cette thématique et les partenaires nationaux de la DAIC ont également été conviés à cette journée.

Mise en place de l'opération « Ouvrir l'école aux parents pour réussir l'intégration »

Cette opération, copilotée par le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire et par le ministère de l'Éducation nationale, a été mise en œuvre à titre expérimental pour l'année scolaire 2008-2009, dans douze départements de France.

L'objectif de cette opération est de permettre aux parents d'élèves, immigrés ou étrangers, de se familiariser avec l'institution scolaire et de mieux maîtriser la langue française pour faciliter leur intégration ainsi que celle de leurs enfants dans la société française. Elle repose sur le volontariat des parents. Des modules de formation, organisés au sein des écoles et des collèges, leur sont proposés (apprentissage du français, présentation des principes de la République et de ses valeurs...), afin de les aider à accompagner et soutenir leurs enfants dans leur parcours scolaire.

Le bilan très positif de la première année d'expérimentation a conduit le ministère chargé de l'intégration et le ministère de l'Éducation nationale à renouveler l'opération pour l'année scolaire 2009-2010, en l'étendant à dix-neuf départements supplémentaires. Au total, trente et un départements étaient concernés par l'opération, à savoir les douze départements ayant expérimenté l'opération en 2008-2009, l'ensemble des départements chefs-lieux de région et tous les départements franciliens.

L'évaluation de l'opération, réalisée en juin 2010 par les deux ministères, a montré que cette opération rencontre une forte adhésion de la part des établissements scolaires et des parents bénéficiaires, car elle complète utilement l'offre locale existante et correspond à des besoins avérés. Les formations ont ainsi été dispensées dans 170 établissements et ont accueilli 2425 parents (dont 87 % de femmes), qui, pour moitié, étaient originaires de Turquie, du Maroc et d'Algérie.

Les bilans réalisés auprès des participants indiquent que la majorité d'entre eux a amélioré son niveau de français. De plus, ces formations leur ont donné les moyens de mieux appréhender la scolarité de leurs enfants ainsi que certains aspects de leur vie quotidienne (projet professionnel, démarches administratives, accès aux loisirs, à la culture). De façon plus large, cette opération a été l'occasion pour ce public, essentiellement féminin et souvent isolé, de développer davantage d'autonomie dans la société française.

Les établissements scolaires ont, quant à eux, constaté que le dispositif avait permis aux parents de s'impliquer plus fortement dans la scolarité de leurs enfants, faisant ainsi évoluer le regard de certains professeurs à leur endroit. Les établissements scolaires ayant mis en œuvre l'opération sur deux années consécutives ont également constaté un certain apaisement du climat dans les classes et une diminution de l'absentéisme scolaire.

4.3 – La situation des femmes immigrées

Les priorités d'action du ministère dans ce domaine sont les suivantes :

- la promotion de l'intégration des femmes immigrées et leur autonomie par l'accès aux droits personnels et sociaux et les formations linguistiques ;
- la prévention et la lutte contre les violences faites aux femmes ;
- l'appui et l'accès à l'emploi des femmes migrantes.

Un accord-cadre national relatif aux femmes immigrées et issues de l'immigration

Le partenariat des acteurs publics dans ces différents domaines est favorisé par un accord-cadre inter-ministériel national «relatif aux femmes immigrées et issues de l'immigration pour favoriser les parcours d'intégration et lutter contre les discriminations» qui a été renouvelé en décembre 2007 avec le service du droit des femmes, l'ACSÉ, l'OFII, la DIV et la DGEFP.

Cet accord comporte six axes de travail :

- améliorer la connaissance sur la situation des femmes immigrées et issues de l'immigration, sensibiliser, former et mobiliser l'ensemble des acteurs concernés ;
- faire évoluer positivement les représentations des femmes immigrées et issues de l'immigration ;
- renforcer la coopération des acteurs pour réussir l'intégration des femmes primo-arrivantes ;
- promouvoir une politique active d'accès aux droits personnels et sociaux ;
- favoriser la réussite scolaire, l'insertion sociale et professionnelle ;
- promouvoir la participation à la vie de la cité.

La promotion de l'intégration des femmes immigrées par l'accès aux droits personnels et sociaux et les formations linguistiques

La DAIC a soutenu des actions d'associations nationales ou têtes de réseaux spécialisées dont l'objet est de favoriser l'accès aux droits des femmes immigrées ou issues de l'immigration. C'est le cas notamment des associations suivantes :

- l'AFAVO (Association pour l'accompagnement et la formation des femmes et des familles) dont l'objectif est de favoriser l'intégration des publics migrants par un accompagnement individualisé ;
- Femmes solidaires dont les actions permettent aux femmes immigrées d'être plus autonomes grâce à un meilleur accès aux droits, à la culture et au dialogue ;
- le GRDR (Groupe de recherches et de réalisations pour le développement rural) qui mène depuis plusieurs années un programme de soutien et de valorisation des initiatives féminines ;
- l'ADRIC (Association de développement et de revalorisation de l'interculturel pour la citoyenneté) qui forme et accompagne les professionnels de terrain sur les thèmes de l'intégration des femmes immigrées et de la prévention des violences à leur encontre et de la laïcité.

Par ailleurs, en 2008-2009, les femmes ont représenté 91 % des participants à l'opération « Ouvrir l'école aux parents pour réussir l'intégration » lancée par la DAIC, en novembre 2008, à titre expérimental, dans douze départements. Ce dispositif a pour but de permettre aux parents d'élèves étrangers et immigrés d'améliorer leur connaissance de la langue française et, d'autre part, de se familiariser avec le cadre scolaire et le milieu enseignant.

En matière d'apprentissage du français, la coexistence et la complémentarité du marché de formation linguistique géré par l'OFII et le dispositif des ateliers sociolinguistiques (ASL) sur une même zone géographique permettent de renforcer l'offre de formation linguistique dans une logique de parcours d'apprentissage du français. Les ASL doivent permettre une connaissance et une appropriation des droits, des obligations et des règles de vie quotidienne en France et favoriser l'autonomie et l'émancipation particulièrement des femmes.

La prévention et la lutte contre les violences faites aux femmes

Dans ce domaine, la DAIC a soutenu depuis 2007 (étude de faisabilité) un projet de création de structure d'hébergement en Île-de-France et d'accompagnement social pour aider des femmes exposées au risque ou ayant subi un mariage forcé.

La DAIC a également apporté son soutien à plusieurs actions visant à prévenir et lutter contre les violences particulières (mutilations sexuelles féminines, mariages forcés...) notamment par l'accompagnement individuel aux victimes, la prévention auprès des jeunes et des professionnels de la santé, de l'action sociale et de l'éducation, la formation des acteurs (Voix de femmes, GAMS, Femmes contre les intégrismes, ASFAD).

L'appui et l'accès à l'emploi des femmes migrantes

Une convention a été signée entre la DAIC, le service du droit des femmes et de l'égalité (SDFE), l'OFII et le Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF) pour faciliter l'insertion professionnelle des femmes signataires du CAI, en régions Centre et Bretagne.

Les actions soutenues dans le cadre du Fonds européen d'intégration (FEI)

Le FEI, dans le cadre de l'appel à projet pour 2009 sur l'axe « Soutien aux associations œuvrant dans l'accueil et l'intégration des femmes immigrées », a permis de financer :

- des actions de prévention et de lutte contre les violences spécifiques faites aux femmes immigrées, principalement les mariages forcés (ADDCAES, ARALIS, GAMS, Planning familial) ;
- le projet PRAIT (Primoarrivantes intégration dans les territoires) porté par le CNIDFF en partenariat avec l'ADRIC. Il s'agissait d'expérimenter, sur la base d'un diagnostic local, une action spécifique auprès des femmes primo-arrivantes, par la sensibilisation et la formation des acteurs locaux concernés par l'accueil et l'accompagnement des primo-arrivantes de pays tiers. Trois guides méthodologiques en direction des acteurs et actrices de terrain pour favoriser l'accès à l'autonomie des femmes primo-arrivantes, déclinés sur trois territoires (Paris, Centre et Rhône-Alpes) ont été réalisés dans ce cadre.

4.4 - La reconnaissance des parcours d'intégration réussis

Les prix de l'intégration et du soutien à l'intégration

Afin de promouvoir les réussites en matière d'intégration des immigrés au sein de la société française et de valoriser les actions d'accompagnement et de soutien des parcours d'intégration, le ministre a reconduit en 2009 le prix de l'intégration et celui du soutien à l'intégration, créés par arrêté du 16 juin 2008.

Le 21 octobre 2009, le comité de présélection, composé de représentants de l'OFII, de l'ACSÉ, de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration, du Haut Conseil à l'intégration (HCI) et présidé par le directeur de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté, a examiné les quatre-vingt-dix propositions de candidatures transmises par les préfets de département, en réponse à la circulaire de sollicitation du 18 juin 2009.

Les trente et un dossiers retenus (17 pour le prix de l'intégration et 14 pour le prix du soutien à l'intégration) ont été présentés le 3 décembre au jury national, composé de personnalités et présidé par le président du Haut Conseil à l'intégration, pour opérer le choix final des dix lauréats.

Lors d'une cérémonie officielle, le 9 février 2010, le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire a remis leurs prix aux cinq lauréats du prix de l'intégration et aux cinq lauréats du prix du soutien à l'intégration.

Le parcours de réussite professionnelle (PARP)

Le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, le ministre de l'Éducation nationale, porte-parole du gouvernement, ainsi que le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, ont souhaité valoriser et soutenir, par l'octroi d'une allocation financière, les parcours d'intégration de jeunes qui, ayant particulièrement brillamment réussi leurs études secondaires, en dépit des difficultés d'adaptation linguistique et culturelle qu'ils ont pu rencontrer lors de leur arrivée en France, ont fait le choix de s'engager dans des études supérieures en institut universitaire de technologie (IUT), en section de techniciens supérieurs (STS) ou en classe préparatoire aux grandes écoles (CPGE).

Le « parcours de réussite professionnelle » (PARP) a pour objet de soutenir le cursus de formation, au sein de l'enseignement supérieur, de jeunes qui, du fait de leur parcours migratoire, sont arrivés en France en cours de scolarité et ont fait le choix d'y poursuivre leurs études avec la volonté de réussir leur intégration dans la société française. La promotion de cette initiative vise à reconnaître les mérites de ces jeunes dont la famille s'est durablement établie en France. Elle vise un maximum de deux cents allocations par an.

Cette allocation annuelle, pour une durée d'études de trois ans, a été créée par arrêté interministériel du 19 octobre 2009 et est financée sur le budget du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire. Elle est de 2 400 € par année universitaire et a bénéficié à seize lauréats pour l'année scolaire 2009-2010, année expérimentale de lancement de ce nouveau dispositif.

4.5 - L'accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants (FTM)

1) Soutenir la mise en œuvre du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants

La mise en œuvre du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants relève d'une politique volontariste de l'État visant à faire évoluer cette catégorie spécifique de logements-foyers vers un statut de droit commun et leur transformation en résidences sociales, ce qui implique d'importants travaux dans la très grande majorité des cas. Ce traitement des foyers de travailleurs migrants comporte deux volets financés par le programme 104 :

a) la transformation du bâti (réhabilitation ou production neuve)

Deux types d'aides apportées par le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire contribuent à ce programme de production de logements meublés :

- prise en charge partielle des surcoûts entraînés par les travaux tels que la baisse des loyers perçus pendant la période des travaux (vacance temporaire des logements...) : 6,3 M€ en 2009 ;
- prise en charge partielle (participation du Fonds européen d'intégration : 1,4 M€ en 2009) du coût du mobilier neuf, pour des logements dont les résidents sont des étrangers hors Union européenne âgés d'au moins 60 ans.

b) L'accompagnement du projet de traitement d'un FTM :

Le programme 104 du ministère, par ses crédits déconcentrés (montant 2009 : voir *infra*), est cofinanceur (avec d'autres programmes, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine-ANRU, les collectivités locales, les propriétaires et gestionnaires) des maîtrises d'œuvre urbaines et sociales (MOUS) qui, pour le traitement de FTM, visent à faire un diagnostic social des résidants du FTM et de leurs besoins, à accompagner ces résidants pendant toute la période de réhabilitation (notamment pour les opérations de déménagement), à préparer le projet social de la ou des futures résidences sociales...

2) Apporter des réponses aux besoins des résidants

a) L'ingénierie sociale

Le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire apporte une aide (« le soutien aux gestionnaires » : 3,8 M€ en 2009) aux gestionnaires pour qu'ils développent une ingénierie sociale destinée à :

- accélérer la transformation de leurs foyers en résidences sociales ;
- renforcer le recours aux dispositifs de droit commun et les partenariats locaux pour apporter des réponses aux besoins des résidants ;
- mettre en place des modes de gestion répondant aux besoins des populations immigrées vivant en résidence sociale ou en FTM et favorisant le fonctionnement d'établissements dans lesquels vivent différents types de publics (mixité sociale).

b) Des réponses locales aux besoins des résidants immigrés de FTM ou résidences sociales :

Le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire cofinance, par des crédits du BOP 104 déconcentrés, des actions pour apporter des réponses, établissement par établissement, aux besoins des résidants : accès aux droits, santé, maintien à domicile... (1,9 M€ de crédits déconcentrés en 2009 dédiés à la fois à cette thématique et au cofinancement de MOUS, voir *supra*).

c) L'aide transitoire au logement-ATL (5 M€ en 2009), créée en 1978, solvabilise les résidants les plus défavorisés qui, résidant dans les FTM les plus éloignés des normes actuelles de logement, ne peuvent percevoir l'aide personnalisée au logement (APL) qui est subordonnée notamment à des normes de logement. Le coût de l'ATL pour le programme 104 diminue progressivement avec la transformation des FTM en résidences sociales qui remplissent, elles, les conditions de l'APL.

Le montant des dépenses engagées sur financement du programme 104 par le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire en matière d'aide au logement des étrangers vivant en logements-foyers (FTM et résidences sociales) était de 18,4 M€ en 2009 :

- transformation des FTM en résidences sociales : 8,6 M€ ;
- actions en faveur des résidants de FTM : 9,8 M€.

3) La lutte contre la suroccupation des FTM

La commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI) souligne que, dans un contexte de pénurie de logements, notamment en Île-de-France, les solutions ne peuvent être immédiates. En outre, leur mise en œuvre, nécessaire, est et sera confrontée à des dysfonctionnements, correspondant à un repli communautaire existant parfois depuis des décennies. De plus, certains étrangers en situation irrégulière au regard du séjour contribuent à cette suroccupation.

La lutte contre la suroccupation passe par une action multiforme et de longue haleine combinant :

- des actions de sécurisation (notamment par la mise aux normes de sécurité de certains locaux et la suppression d'activités informelles dans les FTM non encore réhabilités) : un important programme de ce type a été mené en 2006-2007, à partir de subventions (près de 50 % du coût des travaux) apportées par l'ACSÉ ;
- la réhabilitation ou, de plus en plus, la démolition-reconstruction des foyers de travailleurs migrants concernés en veillant, dans les résidences sociales qui les remplacent, à une conception des locaux améliorant nettement les conditions de vie et rendant plus difficiles les tentatives de reprise de la suroccupation : notamment des logements individuels autonomes. Des préconisations architecturales allant dans ce sens ont été établies par le « 1 % logement » (qui est un financeur important de ces travaux) en collaboration avec l'État ;
- le paiement des consommations de fluides (eau, électricité) pourra être individualisé et se faire au coût réel, notamment dans des résidences sociales issues de FTM suroccupés ;
- la mise en place de nouveaux règlements intérieurs et contrats d'occupation conformes au contenu du décret n° 2007-1660 du 23 novembre 2007 : parmi d'autres mesures, ce décret encadre et limite le droit pour des résidents d'héberger des tiers ;
- une ferme gestion locative demandée aux organismes gestionnaires ;
- un soutien des préfetures à cette gestion adaptée menée par les gestionnaires. Des contrôles d'occupation ont été menés et continueront de l'être dans le cadre de procédures précises.

Cet ensemble d'actions demande la collaboration de tous les acteurs ministériels concernés (ministères chargés de l'Intégration, de l'Intérieur, des Affaires étrangères, du Logement, de la Ville, des Affaires sociales). Ainsi, le 4 décembre 2007, le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement et le ministre du Logement et de la Ville ont signé une circulaire aux préfets de Paris et de la petite couronne leur donnant des instructions pour une action ferme et de longue durée en direction des FTM suroccupés, voire de certaines résidences sociales issues du traitement de ces FTM : mise en sécurité, programmation du traitement, exigence d'une gestion efficace par les gestionnaires et, dans ce cadre, soutien aux actions que ceux-ci mènent.

4.6 - L'évaluation de la politique d'intégration

La politique d'intégration, en tant que politique publique, doit s'appuyer sur une connaissance précise des publics auxquels elle s'adresse, et tant les moyens de sa mise en œuvre que les résultats obtenus doivent être évalués. Or, la plupart des enquêtes statistiques n'offrent qu'une image instantanée de la situation des migrants.

Ce qui a conduit à recourir :

- d'une part, à une enquête longitudinale portant sur une cohorte de six mille personnes admises pour la première fois au séjour en France. Cette enquête, financée à égalité par le Fonds européen d'intégration et le programme 104 à hauteur de 3 M€ au total, doit permettre d'évaluer le dispositif d'accompagnement récemment mis en place, notamment en matière d'apprentissage de la langue, et d'appréhender le parcours d'intégration. Ces personnes, signataires du CAI, seront interrogées dans les mois qui suivent leur arrivée, puis un an et enfin trois ans plus tard. Les résultats de la première vague (printemps 2010) seront publiés en décembre 2010 ;
- d'autre part, à un état des lieux de l'intégration des personnes immigrées dans la société française par la mesure des écarts existant entre les publics immigrés, les descendants directs d'immigrés et le public non immigré dans des champs tels que l'emploi, la situation familiale, le logement ou l'éducation. Il s'agit également de mettre en perspective, selon un cycle régulier à déterminer (deux ans, trois ans, cinq ans...), l'évolution de l'intégration de ces populations. Les travaux, qui s'inscrivent dans la démarche menée en

parallèle au niveau de l'Union européenne, sont engagés : l'objectif est de parvenir à l'élaboration d'une batterie d'indicateurs d'intégration dans les principaux domaines pertinents d'analyse. Ils seront publiés en décembre 2010.

Au niveau territorial, les régions seront amenées à évaluer l'impact des PRIPI à l'issue de la première année de mise en œuvre.

5 – L'ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ FRANÇAISE

Les acquisitions, par démarche volontaire, de la nationalité française par ceux qui ne peuvent se réclamer ni des liens du sang, ni du droit du sol, relèvent pour leur plus grande part du ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire (direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté – sous-direction de l'accès à la nationalité française). Il s'agit des naturalisations et des réintégrations par décret et des déclarations de nationalité après mariage. Les autres déclarations sont du ressort du ministère de la Justice.

La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration n'a pas modifié les compétences du ministre chargé des naturalisations et notamment son pouvoir d'agir en opportunité. Elle pose cependant des exigences renforcées en matière d'acquisition de la nationalité française et une solennité accrue dans la procédure d'accueil dans la citoyenneté française. L'acquisition de la nationalité française doit en effet couronner l'aboutissement d'un parcours d'intégration et une relation particulière avec la France.

Si les procédures d'acquisition de la nationalité française relèvent au premier chef du ministre chargé des naturalisations, trois autres ministères sont également concernés :

- le ministère de l'Intérieur, dont les préfetures et certaines sous-préfetures constituent les dossiers ;
- le ministère des Affaires étrangères, dont le service central de l'état civil établit les actes d'état civil des nouveaux Français ;
- le ministère de la Justice, qui gère une partie des déclarations acquiesitives de la nationalité.

Ces quatre ministères sont associés, depuis plusieurs années, dans le pilotage d'une application informatique partagée, intitulée PRENAT et destinée à moderniser les procédures d'acquisition de la nationalité française.

5.1 – L'acquisition de la nationalité française : bilans

5.1.1 – Nombre de personnes ayant acquis la nationalité française

Année	Décrets	Déclarations*	Total
2003	77 102	30 922	108 024
2004	99 368	34 440	133 808
2005	101 785	21 527	123 312
2006	87 878	29 276	117 154
2007	69 831	30 989	100 820
2008	91 918	16 213	108 131
2009	91 948	16 355	108 303

* Déclarations gérées par la sous-direction de l'accès à la nationalité française.

5.1.2 – Les quinze premières nationalités en 2009

Total des acquisitions pour les 15 premières nationalités en 2009

(y compris les enfants mineurs ayant acquis la nationalité française par effet collectif)

Nationalités	Acquisitions par décret	Acquisitions par déclaration	TOTAL	%
Maroc	18 285	2 725	21 010	19,4
Algérie	16 368	3 311	19 679	18,2
Tunisie	6 675	896	7 571	7,0
Turquie	4 826	432	5 258	4,9
Russie	3 730	415	4 145	3,8
Portugal	2 822	547	3 369	3,1
Congo	2 918	144	3 062	2,8
Serbie	2 914	141	3 055	2,8
Sénégal	2 143	450	2 593	2,4
Côte d'Ivoire	1 946	411	2 357	2,2
Cameroun	1 748	475	2 223	2,1
Haïti	2 079	98	2 177	2,0
Congo (rép. démocratique)	1 680	79	1 759	1,6
Mali	1 467	140	1 607	1,5
Madagascar	788	608	1 396	1,3
Total pour les 15 premières nationalités	70 389	10 872	81 261	75,0
Total toutes nationalités	91 948	16 355	108 303	

L'examen des quinze premières nationalités sur les dix dernières années fait apparaître une constante s'agissant des cinq premières nationalités concernées, dont les trois premières restent les pays du Maghreb.

5.1.3 – Répartition par sexe sur les trois dernières années

Année	Hommes	Femmes	Total
2007	49 406	51 414	100 820
2008	52 591	55 540	108 131
2009	52 291	56 012	108 303

Sur les trois dernières années, les femmes restent légèrement majoritaires dans l'accès à la nationalité.

5.1.4 – Acquisitions totales par tranche d’âge sur les trois dernières années (y compris les enfants mineurs ayant acquis la nationalité française par effet collectif)

Tranche d’âge	2 007	2 008	2 009
Mineurs	23 835	29 764	29 357
18/24 ans	7 741	8 527	8 940
25/29 ans	11 190	8 624	9 709
30/34 ans	14 418	12 735	13 756
35/39 ans	12 902	12 309	12 412
40/44 ans	9 654	10 289	9 919
45/49 ans	7 315	8 449	8 158
50/54 ans	5 247	6 329	5 910
55/59 ans	4 011	4 931	4 556
60/64 ans	2 320	3 138	2 789
65/69 ans	1 173	1 640	1 512
70 ans et plus	1 014	1 396	1 285
Total	100 820	108 131	108 303

5.1.5 – Répartition entre originaires de l’Union européenne et des pays tiers en 2009, (y compris par effets collectifs)

Acquisition de la nationalité française		2007	2008	2009
Ressortissants de l’EEE	Décret	4 170	5 910	5 483
	Mariage	3 817	2 455	1 711
	Total	7 987	8 365	7 194
Ressortissants des pays tiers à l’EEE	Décret	65 925	86 008	86 465
	Mariage	27 172	13 758	14 644
	Total	93 097	99 766	101 109
Ensemble des étrangers	Décret	70 095	91 918	91 948
	Mariage	30 989	16 213	16 355
	Total	101 084	108 131	108 303

5.1.6 – Les déclarations gérées par le ministère de la justice

Déclarations enregistrées par le ministère de la Justice	2007	2008	2009
Déclarations anticipées (13 à 17 ans)	26 945	25 639	23 771
Autres déclarations (18 ans et plus)	1 397	1 347	1 405
Acquisitions sans formalités	2 576	2 335	2 363
Ensemble	30 918	29 321	27 539

5.2 - Nombre de décrets

Décrets simples

- Décrets de naturalisation, réintégration, perte de la nationalité française = 58 décrets en 2009 (91 973 individus),
- Décrets de francisation ou rectificatifs = 1 par mois ;
- Décrets modificatifs = 11 en 2009 (607 individus).

Décrets après avis du Conseil d'État (décrets individuels)

- Décrets d'opposition à l'acquisition de la nationalité française ou par mariage = 16 en 2008, 13 en 2009 ;
- Décrets rapportant la nationalité française (absence de condition légale ou fraude) = 22 en 2008, 31 en 2009 ;
- Décrets de déchéance = 5 en 2006, aucun en 2007, 2008 ni en 2009.

5.3 - Les évolutions prévues dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP)

Le conseil de modernisation des politiques publiques, dans sa décision du 12 décembre 2007, a considéré qu'il y avait lieu, s'agissant du traitement des demandes de naturalisation par décret, de « *supprimer le double niveau d'instruction, ce qui permettra de réduire les délais tout en préservant l'égalité de traitement* ».

Cette décision a donné lieu, à la demande du ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, à une étude approfondie par la direction générale de la modernisation de l'État (DGME) qui a mis en exergue plusieurs constats :

- le délai de traitement était extrêmement variable d'une préfecture à l'autre, le délai moyen de traitement étant de vingt mois ;
- l'état des stocks, tant en préfecture qu'en administration centrale, restait important ; aussi, quelle que fût la solution retenue, la réussite de la réforme passait par la résorption préalable des stocks ;
- des doublons subsistaient dans l'instruction des dossiers entre les préfectures et l'administration centrale.

Au vu des conclusions du rapport de la DGME, le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire a arrêté les orientations suivantes :

- les décisions de naturalisation demeureront prises au niveau national par décret du Premier ministre, sur rapport du ministre chargé des naturalisations (art. 21-15 du Code civil : « *La naturalisation est accordée par décret* »), mais sur proposition des préfets. Le ministère n'assurera pas de contrôle d'opportunité, mais s'assurera de la recevabilité de ces propositions avant l'inscription des noms des postulants dans un décret de naturalisations ;
- les décisions défavorables (irrecevabilité, ajournement ou rejet) seront prises par les préfets, mais transmises à l'administration centrale, garante de l'homogénéité de la politique des naturalisations sur l'ensemble du territoire ;
- les recours contentieux devront être précédés par un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) traité par l'administration centrale.

La sous-direction de l'accès à la nationalité française du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire deviendra une administration d'état-major :

- pilotant et contrôlant le dispositif, en veillant à la qualité de l'instruction des dossiers par les préfectures,
- traitant les recours hiérarchiques et contentieux,
- élaborant les décrets de naturalisation (dont le traitement des effets collectifs),
- assurant la conservation des dossiers et décisions,
- et veillant à une politique de naturalisation uniforme sur le territoire national.

5.3.1 – La première priorité a été en 2009 un effort important pour résorber les stocks de dossiers de demande de naturalisation en attente d’instruction.

Sur la base du constat réalisé par la DGME, la résorption des stocks de demandes de naturalisation en instance de traitement, tant dans les préfectures (66 957 au 1^{er} janvier 2009) qu’à la sous-direction de l’accès à la nationalité française (40 529 au 1^{er} janvier 2009) a constitué une priorité de l’année 2009.

L’objectif de cette action était double : d’une part, réduire d’ores et déjà les délais de naturalisation, pour certaines préfectures encore trop longs, et, d’autre part, assainir autant que possible la situation en termes de demandes de naturalisation en attente d’instruction, au moment de la déconcentration.

Une circulaire a été adressée aux préfectures le 30 décembre 2008 pour aider à accélérer l’instruction des dossiers tout en maintenant l’exigence du niveau de qualité à laquelle cette instruction doit répondre. Un suivi mensuel du nombre de dossiers traités est fait tant au niveau national qu’en préfectures.

Tant l’administration centrale que les préfectures ont engagé un effort important en ce sens. À compter du 1^{er} juillet 2009, quinze contractuels ont été recrutés à la SDANF pour accélérer la résorption des stocks, la SDANF étant appelée à recevoir les dossiers issus de la résorption des stocks des préfectures. L’accent a par priorité été mis sur la résorption des stocks de dossiers des préfectures expérimentatrices.

Au 1^{er} janvier 2010, les résultats étaient les suivants par rapport à la situation des stocks au 1^{er} janvier 2009 :

SDANF : 29 899 (– 26 %)

Préfectures :

- France entière : 46 146 (– 31 %) ;
- Préfectures expérimentatrices : 21 658 (– 34 %).

5.3.2 – Afin de mettre en œuvre cette réforme, il a été décidé de procéder à une expérimentation dans vingt et une préfectures à compter du 1^{er} janvier 2010

Le décret n° 2009-1671 du 28 décembre 2009 fixe les conditions de l’expérimentation et l’arrêté conjoint Immigration-Intérieur, auquel ce décret renvoie, fixe la liste des préfectures expérimentatrices suivantes : préfecture de police, Bouches-du-Rhône, Hérault, Isère, Loire-Atlantique, Loiret, Moselle, Nord, Oise, Orne, Pas-de-Calais, Puy-de-Dôme, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Rhône, Seine-Maritime, Seine-et-Marne, Yvelines, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Val-d’Oise. Ce sont cinquante-sept sites qui participent à cette expérimentation en raison de la compétence d’un certain nombre de sous-préfectures en matière d’instruction des demandes de naturalisation.

Le décret précité prévoit en son article 1^{er} une période expérimentale de six mois au terme de laquelle pourrait être envisagée, après son évaluation, la généralisation du dispositif.

– La réforme du cadre juridique

Afin de permettre la mise en œuvre du dispositif expérimental de déconcentration de l’instruction et du pouvoir de décision en matière d’acquisition de la nationalité française par décret, le décret du 28 décembre 2009 portant expérimentation de la déconcentration des décisions individuelles relatives aux demandes d’acquisition de la nationalité française a été publié au *Journal officiel* le 30 décembre 2009, concomitamment à l’arrêté conjoint Immigration-Intérieur fixant la liste des préfectures expérimentatrices auquel ce décret renvoie.

- L'évolution de l'application informatique de gestion PRENAT

Dans le cadre du marché de développement signé en juin 2009, l'adaptation de l'application PRENAT a été réalisée dans les délais impartis pour ce qui concerne sa première phase, à savoir la mise à disposition des préfectures expérimentatrices, depuis le 4 janvier 2010, des écrans leur permettant de prendre en charge les demandes de naturalisation dans le cadre de leurs nouvelles responsabilités.

L'écran permettant aux agents de la sous-direction de l'accès à la nationalité française (SDANF) de contrôler les propositions favorables a été mis à leur disposition début février 2010.

- L'élaboration de la refonte des instructions nécessaires aux préfectures

Une réflexion a été engagée au sein de la sous-direction de l'accès à la nationalité française pour adapter les différents supports dont disposaient les agents instructeurs des bureaux chargés des naturalisations par décret. Il a ainsi pu être réalisé un corpus de fiches d'aide à la décision qui a servi de support pédagogique lors des sessions de formation organisées à la fin d'année 2009.

Par ailleurs, la circulaire précisant les modalités de constitution et d'instruction des dossiers de demande de naturalisation ou de réintégration dans la nationalité française et explicitant les principes posés en la matière par le Code civil a été signée par le ministre chargé des naturalisations le 9 février 2010.

- La formation des préfectures expérimentatrices

Compte tenu des délais contraints de mise en œuvre de l'expérimentation et de la technicité des instructions à transmettre, il a été décidé, en lien avec la sous-direction du recrutement et de la formation du ministère de l'Intérieur (SDRF), d'organiser la formation des préfectures expérimentatrices à la SDANF sur le site de Rezé (Loire-Atlantique), étant entendu que, dans le cadre de la généralisation, un dispositif régional serait mis en place avec une participation accrue des formateurs de la SDRF.

Trois sessions de formation de trois jours ont été organisées à Rezé sur la deuxième quinzaine de novembre et la première semaine de décembre 2009. Environ soixante-dix stagiaires ont pu être formés.

- Les mesures d'organisation en préfecture :

Dans le cadre du chantier dit « Accélérateurs de transformation » initié par la DGME, les préfectures expérimentatrices ont bénéficié de l'accompagnement d'un consultant au cours du quatrième trimestre 2009.

Il s'agissait, dans un calendrier particulièrement serré, d'obtenir, par l'apport d'outils méthodologiques, des résultats en termes d'accélération de la résorption des stocks et d'encourager l'élaboration d'outils et la diffusion de bonnes pratiques.

Les différents leviers d'amélioration mis en œuvre ont produit des effets très positifs en termes de productivité, puisque le stock des préfectures expérimentatrices a diminué de 34 % en moyenne.

La plupart des préfectures ont ainsi transformé de manière substantielle leur manière de fonctionner grâce à une rationalisation du traitement des demandes (globalisation de certaines tâches, mise en commun des dossiers au sein du service des naturalisations, traitement des dossiers manifestement irrecevables...) et la mise en place d'outils de management (tableaux de bord, mesure de la performance...).

Cette dynamique de transformation a nécessité une implication accrue de la hiérarchie des préfectures, propice à la prise en charge de leurs nouvelles responsabilités issues de la déconcentration de la procédure de naturalisation.

Enfin, un des enjeux majeurs de la mise en œuvre de la mesure RGPP consistant en la réussite du transfert de compétences de l'administration centrale aux préfectures, une organisation territorialisée a été mise en place à la SDANF. Quatre équipes, chargées chacune d'un nombre de préfectures équilibré en fonction des volumes traités, ont ainsi été constituées au sein des bureaux instructeurs

5.3.3 – Le bilan de l'expérimentation et la généralisation

1) Les résultats

– La réduction des délais

En 2008, le nombre de dossiers de demande ayant donné lieu à naturalisation a augmenté de 16 % (91 918 contre 79 097 en 2007).

La nouvelle application informatique PRENAT, mise en place à titre expérimental en 2004 puis généralisée en 2008, permet de calculer la performance de cette procédure et l'établissement d'indicateurs. Ainsi a-t-il été possible de mettre en place un nouvel indicateur visant à mesurer la durée d'instruction des dossiers de naturalisation dès leur constitution en préfecture.

La durée moyenne d'instruction d'un dossier de naturalisation est constituée de deux délais¹ : les dossiers des demandeurs ayant plus de dix ans de résidence doivent être traités dans les douze mois (environ 60 %) et les dossiers des demandeurs ayant moins de dix ans de résidence sont traités dans les dix-huit mois (environ 40 %). Le délai réglementaire dédié aux préfectures est de six mois, soit 183 jours². Pour calculer le délai de traitement d'une demande de naturalisation, il est tenu compte, d'une part, de la date du dépôt du dossier en préfecture, attesté par la délivrance d'un récépissé, et, d'autre part, soit de la date de décision défavorable (du ministre ou du préfet dans le cadre de l'expérimentation), soit de la date du décret de naturalisation.

La base de référence constatée fin 2009 est la suivante : 302 jours pour les décisions défavorables et 368 jours pour les décisions favorables.

Au 30 avril 2010, le délai moyen constaté pour près de 3 000 décisions défavorables reçues est de 125 jours pour les vingt et une préfectures expérimentatrices.

– L'égalité de traitement

La préservation de l'égalité de traitement constitue un autre objectif essentiel de la mesure de déconcentration. La mesure de ce critère peut s'effectuer à travers :

- le contrôle des propositions de naturalisation : il convient de s'assurer, d'une part, que l'équilibre décisions favorables/décisions défavorables est maintenu par rapport à l'année 2009 afin de vérifier que le changement de procédure n'induit pas de dérives en matière de décision pour une même préfecture et, d'autre part, que le taux de réformation des propositions de naturalisation par la SDANF reste faible ;
- le traitement des RAPO, qui révélera *a posteriori* si la préfecture a bien appliqué les instructions qui lui ont été transmises pour fonder sa primodécision ;
- le contrôle aléatoire des décisions défavorables transmises à la SDANF : la mise en œuvre de ce contrôle, qui aura une portée essentiellement pédagogique, permettra au-delà des constatations faites dans le cadre du traitement des RAPO de vérifier la bonne application des instructions et d'apprécier l'homogénéité de traitement des demandes de naturalisation ; en cas d'écart important, des contacts seront pris avec l'encadrement supérieur de la préfecture concernée afin de remédier à la situation constatée.

1. Article 21-25-1 du code civil.

2. Article 44 du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993.

À ce stade de l'évaluation, seules les données relatives au contrôle des propositions permettent d'avoir une première approche en termes d'égalité de traitement.

- Le résultat du contrôle sur la recevabilité et l'opportunité des propositions préfectorales

Le nombre de propositions préfectorales qui font l'objet d'une réformation par la SDANF est relativement faible.

Ce faible taux de réformation (2 % en moyenne) est à rapprocher du taux de 8 % de réformation par la SDANF des avis favorables des préfets en 2009. Le constat essentiel qui peut être tiré de ce premier bon résultat est que la formation des agents des vingt et une préfectures expérimentatrices a été fructueuse et que l'assistance apportée par les référents de la SDANF aux agents de préfecture permet de compléter cette formation initiale et de limiter les erreurs. Au vu de ces bons résultats, il a été décidé de procéder à la généralisation de la mesure de déconcentration.

2) La préparation de la généralisation

Outre l'adaptation du cadre juridique, les travaux de préparation de la généralisation se sont poursuivis au cours du premier trimestre 2010.

- Le dispositif de formation à l'intention des préfectures non expérimentatrices, concernées par la généralisation de la mesure de déconcentration à compter du 1^{er} juillet 2010, a été mis en place en lien avec la sous-direction du recrutement et de la formation du ministère de l'Intérieur. Cette formation s'appuie sur les délégations régionales à la formation du ministère de l'Intérieur et est assurée conjointement par un binôme SDANF (cadre des bureaux des naturalisations et formateur instructeur)-formateur de la SDRF.

C'est ainsi que neuf sessions de trois jours ont été organisées de début avril à mi-mai 2010 à Marseille, Toulouse, Bordeaux, Dijon, Orléans, Metz, Rennes et Lognes. Elles ont réuni cent soixante-dix agents des préfectures métropolitaines et d'outre-mer.

- Le cadre juridique proposé dans le cadre de l'expérimentation n'a pas posé de difficulté. Le décret n° 2010-725 du 29 juin 2010 relatif aux décisions de naturalisation et de réintégration dans la nationalité français organise la généralisation du dispositif à compter du 1^{er} juillet 2010.

5.4 - Le transfert des déclarations par mariage aux préfectures

L'article 12 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures modifie certaines dispositions du Code civil relatives au droit de la nationalité et notamment transfère au 1^{er} janvier 2010 la souscription des déclarations d'acquisition de la nationalité française en raison du mariage des tribunaux d'instance aux préfectures. Celles-ci ont donc désormais la mission de recevoir les déclarations de nationalité souscrites en raison du mariage avec un Français et de les transmettre au ministère chargé des naturalisations pour instruction de la procédure d'enregistrement.

La circulaire de la DAIC du 14 octobre 2009 relative à la mise en œuvre de la loi du 12 mai 2009 a préparé la mise en œuvre de ce transfert, en donnant aux préfectures les informations juridiques et techniques nécessaires.

CHAPITRE IV

LE DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

La problématique migration-développement est désormais au cœur des préoccupations des organisations internationales comme des pays sources et d'accueil des populations migrantes, qui prennent elles-mêmes de plus en plus conscience de la contribution qu'elles peuvent apporter au service du développement de leur pays d'origine. La mise en place d'une politique ambitieuse de développement solidaire répond à l'impératif de prise en compte de cette problématique de plus en plus prégnante.

L'« **Approche globale des migrations** » adoptée par le Conseil européen en 2005 illustre l'ambition de l'Union européenne d'établir un cadre intersectoriel aux fins d'une gestion cohérente des migrations, fondée sur le dialogue politique et une étroite coopération pratique entre les pays d'origine, de transit et de destination des migrants. Cette approche permet de traiter de façon équilibrée les trois dimensions essentielles que sont la gestion de la migration légale, la lutte contre l'immigration irrégulière et le renforcement des synergies entre migrations et développement.

L'approche globale reflète ainsi la transformation de la dimension extérieure de la politique européenne en matière de migrations, à savoir le passage d'une approche principalement centrée sur la sécurité, s'attachant à réduire la pression migratoire, à une approche plus transparente et plus équilibrée, améliorant les mesures d'accompagnement destinées à gérer les flux migratoires mais aussi faisant des migrations et de la mobilité des forces positives pour le développement.

La France a mis au rang de ses priorités pour la présidence du Conseil de l'UE la gestion globale et concertée des migrations. C'est sous son impulsion que le Conseil européen a adopté, le 16 octobre 2008, le **Pacte européen sur l'immigration et l'asile** dont le 5^e engagement consiste à « Créer un partenariat global avec les pays d'origine et de transit favorisant les synergies entre les migrations et le développement ».

Le progrès que représente cette nouvelle façon d'envisager le lien entre migrations et développement réside dans le fait qu'elle a été acceptée par les pays africains – qui constituent une des principales régions mondiales d'origine d'émigration. L'Europe et l'Afrique s'accordent sur la nécessité de coopérer et de se concerter sur les questions des migrations, dans le cadre d'une même approche reconnue. Lors de la 2^e conférence euro-africaine, qui s'est tenue le 25 novembre 2008 à Paris, un programme de coopération triennal 2009-2011 a été adopté, qui décline au plan opérationnel le plan d'action de Rabat (adopté lors de la 1^{re} conférence euro-africaine de 2006). Afin de renforcer les synergies entre migrations et développement, il prévoit de privilégier l'accompagnement des politiques d'emploi et de développement économique et social des pays d'origine, d'encourager la migration circulaire, de favoriser les transferts de fonds des migrants et leur utilisation à des fins de développement et enfin de promouvoir les liens entre diasporas, pays d'origine et pays d'accueil.

La politique de développement solidaire s'inscrit naturellement dans un tel cadre, dans la mesure où elle vise, entre autres choses, à valoriser le potentiel de l'apport des migrants en faveur de leur pays d'origine, en reconnaissant, d'une part, l'importance des transferts d'épargne qu'ils opèrent à destination de leur pays d'origine et, d'autre part, les compétences et l'expérience qu'ils ont acquises dans le pays d'accueil.

Le développement solidaire comprend :

- le codéveloppement, entendu comme 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 ;
- les actions sectorielles d'aide au développement dans les régions des pays d'origine de forte émigration vers la France, permettant de contribuer à la maîtrise des flux migratoires.

Cette politique se décline autour de plusieurs axes :

- au plan multilatéral, elle vise à appuyer, notamment *via* les organismes bancaires internationaux, le développement, principalement en Afrique subsaharienne et francophone, d'activités productives liées aux transferts de fonds des migrants ;
- elle vise aussi à accentuer l'effort consenti au profit des migrants volontaires au travers d'aides au retour vers leur pays d'origine, notamment par des aides à la réinstallation de migrants souhaitant créer des activités économiques génératrices de revenus. Cette action repose sur l'intervention d'opérateurs reconnus comme l'Office français de l'immigration et de l'intégration (l'OFII a été créé en 2009 en partie sur la base des compétences qui étaient dévolues à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations) ;
- au plan bilatéral, elle permet aussi de faire émerger des initiatives et actions de développement solidaire menées par des opérateurs tels que l'Agence française de développement (opérateur français pivot en matière d'aide publique au développement), des collectivités locales ou des représentants de la société civile.

1 – LE PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET MIGRATIONS » : UN LIEN AFFIRMÉ ENTRE LA GESTION DES FLUX MIGRATOIRES ET LE DÉVELOPPEMENT

1.1 – Présentation du programme 301 « Développement solidaire et migrations »

La loi de finances 2008 a créé un nouveau programme du budget général au sein de la mission interministérielle « Aide publique au développement », le programme 301 « Codéveloppement ». En 2009 le programme 301 a pris l'appellation « Développement solidaire et migrations ».

Ce programme contribue pleinement à la réalisation, au niveau bilatéral ou multilatéral, des objectifs de l'Approche globale des migrations. Il contribue, entre autres choses, à la réalisation financière du volet « développement solidaire » des accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire conclus entre la France et les pays partenaires.

Ces accords visent à intégrer l'ensemble des questions relevant de la problématique migratoire et à nouer sur cette base de véritables partenariats avec les pays sources d'immigration.

Trois volets, distincts mais solidaires, constituent le socle de ces partenariats d'un nouveau type que la France développe avec les pays d'origine : l'organisation de la migration légale, qui découle essentiellement d'engagements du pays d'accueil, la lutte contre l'immigration irrégulière, qui, en contrepartie des efforts consentis par le pays de destination sur la migration légale, prévoit une étroite coopération avec le pays d'origine pour arrêter les flux de migration clandestine, et la mise en place d'actions de développement solidaire.

Cette nouvelle conception des relations entre pays d'origine et pays de destination des migrations représente, par rapport à une ancienne approche qui se limitait à établir de simples conventions de réadmission, de circulation et d'installation, un véritable changement de génération dans le type d'engagements entre la France et les pays d'origine.

Ces accords se fondent ainsi sur le principe du **bénéfice mutuel** des pays partenaires :

- le pays d'origine bénéficie d'une meilleure circulation de ses ressortissants vers la France, d'un meilleur accès au marché du travail français. Par contre, une de ses obligations est de contribuer à la lutte contre l'immigration clandestine. La France s'engage à favoriser les perspectives d'avenir aux habitants sur place en finançant des projets de développement solidaire ;

- le pays d'accueil bénéficie de la possibilité d'une meilleure gestion de son marché du travail en permettant le recrutement de migrants réguliers dans des secteurs précis et prédéfinis. Il obtient aussi une meilleure coopération de la part de son partenaire en matière de réadmission des immigrants irréguliers.

Depuis 2006, la France est l'un des pays d'accueil qui ont sans doute le plus « systématisé » l'application concrète de l'approche globale dans le cadre d'accords bilatéraux conclus avec les pays d'origine. À fin 2009, la France a conclu de tels accords avec douze pays :

- le Sénégal le 23 septembre 2006,
- le Gabon le 5 juillet 2007,
- la république du Congo le 25 octobre 2007,
- le Bénin le 28 novembre 2007,
- la Tunisie le 28 avril 2008,
- la république de Maurice le 23 septembre 2008,
- le Cap-Vert le 24 novembre 2008,
- le Burkina le 10 janvier 2009,
- le Cameroun le 21 mai 2009,
- le Monténégro le 1^{er} décembre 2009,
- la Serbie le 2 décembre 2009,
- la Macédoine le 3 décembre 2009.

L'objectif, fixé dans la lettre de mission du ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, est la signature d'une vingtaine d'accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire à l'échéance de 2012.

Cette intégration des objectifs de gestion des flux migratoires et du développement est encouragée par le comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) qui a décidé, lors de sa réunion du 5 juin 2009, qu'un traitement préférentiel en matière d'aide publique au développement serait accordé aux pays signataires d'un accord de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire.

1.2 - Exécution du programme 301

Le programme 301 a été doté en LFI 2009 de 26,3 M€ en autorisations d'engagement (AE) et de 24,3 M€ en crédits de paiement (CP). Cela représente une diminution des dépenses d'intervention de 57 % pour les AE et de 18 % pour les CP, par rapport aux crédits ouverts en LFI 2008.

Tableau n° IV-1 : Budget du développement solidaire (loi de finances initiale)

	LFI 2008 (en M€)		LFI 2009 (en M€)		Évolution 2009/2008 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Volet multilatéral	10	3,0	0	3,0	- 100	0
Volet bilatéral	50,5	26,5	26,3	21,3	48	20
Total	60,5	29,5	26,3	24,3	57	18

Les plafonds définitifs se sont élevés à 26,3 M€ (AE) et 24,6 M€ (CP). Le programme a été mis en œuvre à plus de 94 % des engagements et 95 % des crédits de paiement.

Tableau n° IV-2 : Exécution des crédits alloués au programme 301 en 2008

	Crédits ouverts (en M€)		Crédits consommés 2009 (en M€)		Taux d'exécution (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Volet multilatéral	0,05	3	0,05	2,7	100	90
Volet bilatéral	26,3	21,6	24,9	20,6	95	95
Total	26,3	24,6	24,9	23,3	95	95

2 – PRÉSENTATION STRATÉGIQUE DU PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES

La France considère le lien entre «migration et développement» comme un des enjeux majeurs du ^{xxi}e siècle. La politique française en matière de «migration et développement» contribue à l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement. Huit objectifs ont été définis en septembre 2000 par les États membres des Nations unies : réduire l'extrême pauvreté et la faim, assurer l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité et l'autonomisation des femmes, réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle, combattre le VIH sida, le paludisme et d'autres maladies, assurer un environnement durable et enfin mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Dans ce contexte, la finalité du programme 301 «Développement solidaire et migrations» est de favoriser le développement, notamment celui des pays à l'origine de flux migratoires importants vers la France, en considérant que les migrations peuvent être un facteur clef de développement à partir du moment où elles sont gérées en concertation et dans l'intérêt mutuel.

Pour ce faire, le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire a défini une politique qui vise trois grands objectifs :

- l'inscription des questions migratoires au cœur des politiques de développement ;
- l'organisation des migrations en concertation étroite avec les pays d'origine ;
- l'appui aux efforts des migrants en faveur du développement de leur pays d'origine.

Ces objectifs s'inscrivent pleinement dans la politique transversale de l'aide publique au développement (APD), coordonnée par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) selon les orientations définies par la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide du 2 mars 2005.

Le programme «Développement solidaire et migrations» du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire participe à la politique transversale de l'aide publique au développement aux côtés des programmes d'autres ministères («Aide économique et financière au développement» et «Solidarité à l'égard des pays en développement»). Par ailleurs, il concerne 28 pays, dont 27 font partie de la liste des 55 pays de la zone de solidarité prioritaire définie par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement en 2004. Il s'inscrit ainsi en cohérence et en convergence avec les actions de l'APD.

Ce programme a vocation à soutenir deux types de projets de développement :

- ceux participant dans ces pays à une meilleure maîtrise des flux migratoires ;
- ceux portés par des migrants en faveur de leur pays d'origine, quelles que soient la nature et les modalités de leur contribution.

À ce titre, il inclut, d'une part, des projets liés à des politiques sectorielles et, d'autre part, les cinq axes du codéveloppement :

- le développement local des régions de fortes migrations ;
- la promotion de l'investissement productif, y compris en facilitant la réinsertion des migrants et en faisant la promotion des outils financiers mis à disposition des migrants par la législation française (le compte épargne codéveloppement et le livret d'épargne codéveloppement) ;
- la mobilisation des diasporas, en particulier l'aide à des missions d'experts ;
- le soutien à des initiatives de la jeunesse ;
- les transferts de fonds des migrants.

Les projets mis en œuvre doivent contribuer à l'augmentation des richesses produites dans les pays d'origine (en tant que sources de revenus et d'emplois). Systématiquement suivis et évalués, ils doivent se concrétiser dans les délais impartis. Ils requièrent également d'être relayés par des acteurs à divers niveaux.

En ce sens, le programme « Développement solidaire et migrations » noue des partenariats avec :

- les pays d'origine des migrants ;
- les acteurs de la société civile et les collectivités locales ;
- les organisations internationales ou régionales à caractère multilatéral.

Avec les États, le partenariat vise la conclusion d'accords qui fournissent le cadre global d'une politique ambitieuse sur la question de la migration et du développement. Il se traduit par :

- la négociation d'accords de gestion concertée des flux migratoires ;
- la négociation d'accords de développement solidaire.

Les accords de gestion concertée des flux migratoires traduisent la volonté de la France de créer un partenariat global avec les pays d'origine. Ils organisent le cadre de l'immigration légale, en particulier celle des travailleurs et des étudiants, ainsi que la coopération dans la lutte contre la migration clandestine.

Les accords de développement solidaire prévoient des moyens spécifiques pour répondre à des besoins socio-économiques identifiés et pour canaliser l'épargne des migrants particulièrement vers des investissements productifs dans les pays d'origine. Les dispositifs d'aide à la réinstallation sont également prévus.

La mobilisation des acteurs de la société civile (individus, associations) et celle des collectivités locales en France et dans les pays partenaires, qu'il y ait ou non accord de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire, est indispensable pour soutenir un nombre croissant de projets individuels et collectifs. Le programme poursuivra son soutien aux migrants afin de renforcer leur aide au développement de leur pays d'origine.

Enfin, la France contribue aux travaux des organisations internationales (Conseil de l'Europe, Organisation de coopération et de développement économiques, Organisation internationale des migrations, Nations unies, Banque mondiale, Banque africaine de développement...) sur les questions de migration et développement, y compris concernant le volet financier, en promouvant les éléments de sa politique relatifs à la migration et au développement.

Le programme est ainsi organisé autour de trois actions :

- une action d'aides multilatérales en faveur du développement solidaire ;
- une action d'aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine en lien avec un nouvel opérateur, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) ;
- une action d'aides bilatérales en direction de pays prioritaires.

Lié aux deux objectifs qui portent sur la promotion des accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire ainsi que sur la contribution au développement des projets individuels ou collectifs portés par les migrants dans leur pays d'origine, le programme comporte en 2009 deux indicateurs et quatre sous-indicateurs qui couvrent l'ensemble du champ de cette nouvelle politique globale et concertée d'immigration au service des intérêts des pays d'origine autant que des pays d'accueil. La lisibilité de cette politique est ainsi renforcée.

2.1 – Réalisation des objectifs et indicateurs de performance

2.1.1 – Objectif 1 : Promouvoir les actions de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire

Il s'agit de s'assurer que l'objectif d'une vingtaine d'accords relatifs à la gestion concertée des flux migratoires soit poursuivi au cours de la période 2009-2011, selon un séquençage de 7 accords par an. Ces accords traduisent une nouvelle conception du partenariat avec les pays d'origine des flux migratoires vers la France : l'approche globale (voir « Présentation générale »). Ils comportent un volet relatif à l'organisation de la migration légale et à la lutte contre l'immigration irrégulière (mesurée par l'indicateur 1.1). Un volet particulier relatif au développement solidaire est inclus (mesuré par l'indicateur 1.2).

Tableau n° IV-3 : Indicateur 1.1 : taux de conclusion des accords de gestion concertée des flux migratoires

	Unité	2008 Réalisation	2009 Prévision (PAP 2009)	2009 Réalisation	2011 Cible PAP 2009
Taux de conclusion des accords de gestion concertée des flux migratoires	%	35	33	24	100

La période d'observation est de trois années glissantes : le pourcentage 2009 est calculé sur la cible 2010 (cinq accords conclus sur les vingt accords prévus au cours de la période 2008-2010).

Tableau n° IV-4 : Indicateur 1.2 : taux de conclusion des accords de développement solidaire

	Unité	2008 Réalisation	2009 Prévision (PAP 2009)	2009 Réalisation	2011 Cible PAP 2009
Taux de conclusion des accords de développement solidaire	%	50	33	33	100
Taux de conclusion d'accords de développement solidaire comprenant un volet compte épargne codéveloppement	%	ND	33	22	100

Au cours de la période 2008-2010, il est prévu de conclure quatorze accords de développement solidaire.

2.1.2 – Objectif 2 : Contribuer au développement des projets individuels ou collectifs portés par les migrants dans leur pays d'origine

Il s'agit de conforter le développement d'une politique innovante en faveur du développement économique et social des principaux pays sources d'immigration en soutenant des projets économiques individuels de réinstallation et des projets collectifs de développement local.

Le dispositif d'aide à la réinstallation a évolué avec la mise en place du nouvel opérateur unique, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), qui reprend entre autres activités celles de l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), comme indiqué plus haut.

Tableau n° IV-5 : Indicateur 2.1 : nombre de projets de développement solidaire financés dans les pays d'origine des migrants

	Unité	2008 Réalisation	2009 Prévision (PAP 2009)	2009 Réalisation	2011 Cible PAP 2009
Nombre de projets individuels de développement solidaire financés dans les pays d'origine des migrants	Projet	756	1 000	1 317	1 000
Montant moyen d'un projet individuel de développement solidaire financé dans les pays d'origine des migrants	€	6 073	7 000	6 459	7 000
Nombre de projets collectifs de développement solidaire financés dans les pays d'origine des migrants	Projet	62	100	73	120
Montant moyen d'un projet collectif de développement solidaire financé dans les pays d'origine des migrants	€	65 014	40 000	41 153	40 000

En ce qui concerne les projets individuels

Les aides sont gérées directement par l'OFII ou par ses délégataires conventionnés, notamment par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) dans le cadre de la convention pour le programme d'appui au retour et à la réinstallation (ARER). Signée entre l'OFII et l'OIM en avril 2009, cette convention prévoit des prestations d'aide à la réinsertion diversifiées, adaptées aux besoins des candidats, incluant une formation professionnelle de longue durée, une aide à l'embauche ou une aide au démarrage de projets économiques.

Les données portent sur les projets validés dans l'année, c'est-à-dire qui, au vu des conclusions de l'étude de faisabilité et de l'avis du comité local de sélection des projets, ont obtenu une décision d'attribution d'une aide par le directeur de la représentation de l'OFII.

En ce qui concerne les projets collectifs

Les données concernent les projets portés et cofinancés par les associations de migrants qui ont été validés par les comités de sélection locaux. Le montant moyen est établi sur les financements engagés pour la réalisation des projets sélectionnés.

S'agissant des projets individuels

Le montant moyen annuel par projet s'inscrit globalement dans la cible fixée à 7 000 €, sachant que ce montant varie en fonction des pays et que les aides qui relèvent de la convention OFII-OIM sont plafonnées à 4 000 € en moyenne par projet.

Les décisions d'attribution des aides ont porté sur des projets qui seront menés au Cameroun, en Géorgie, au Mali, en Moldavie, au Sénégal, en Roumanie, en Arménie, en Bosnie-Herzégovine, en Côte d'Ivoire, au Bénin et au Burkina. Quant aux projets de la convention OFII-OIM, ils portent sur cinq pays d'Asie et d'Europe : l'Afghanistan, l'Irak, l'Iran, le Kosovo et le Sri Lanka.

Le dispositif a bénéficié à la fois d'un plan de communication mené par l'OFII et de l'extension de la liste des pays concernés.

S'agissant des projets collectifs, leur nombre augmente mais n'atteint pas le niveau envisagé de cent projets validés. C'est ainsi qu'au cours du premier semestre ont été sélectionnés un projet au Mali, quatorze aux Comores dans le cadre du programme de codéveloppement avec l'Union des Comores, et trente-quatre projets dans le cadre du programme d'appui aux projets des organisations de solidarité internationales issues de l'immigration (PRAOSIM), dont cinq en république du Congo, quatre au Cameroun et au Maroc, trois au Vietnam, deux au Bénin, en Côte d'Ivoire, au Congo Brazzaville, en Guinée, à Madagascar, en Mauritanie et un en Algérie, au Burkina, au Cambodge, en Centrafrique, au Ghana, au Laos.

Au deuxième semestre, deux nouveaux projets ont été sélectionnés aux Comores, toujours dans le cadre du programme de codéveloppement avec l'Union des Comores, et douze au Sénégal dans le cadre du programme d'appui aux initiatives de solidarité pour le développement.

2.2 - Présentation par action des crédits mobilisés pour 2009

Tableau n° IV-6 : Présentation par action des crédits mobilisés pour 2009

Numéro et intitulé de l'action		Total
01	Aides multilatérales de développement solidaire (libellé modifié)	150 000
02	Aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine	1 000 000
03	Autres actions bilatérales de développement solidaire (libellé modifié)	22 802 642
Total		23 952 642

3 – PRÉSENTATION DES ACTIONS

3.1 - Les objectifs poursuivis en termes migratoires

En termes migratoires, les actions soutenues s'inscrivent dans une conception par la France et ses partenaires du fait qu'il ne peut y avoir de maîtrise efficace de la migration sans prise en compte des impératifs du développement durable, de l'emploi et de la sécurité.

Leurs objectifs visent en particulier à :

- développer l'emploi dans les pays d'origine ;
- améliorer l'environnement des femmes et des enfants ;
- enrichir l'environnement général dans les zones d'origine des migrants par le développement local ;
- protéger sur place les droits des demandeurs d'asile potentiels.

3.1.1 – Développer l'emploi dans les pays d'origine

Les projets soutenus interviennent sur la formation professionnelle, la création d'entreprises, le développement d'activités génératrices de revenus et d'emplois et les bourses d'études.

Plus particulièrement, peuvent être soulignées les actions suivantes :

- Le soutien à la formation professionnelle en Tunisie

Le protocole de développement solidaire, au titre de l'accord-cadre franco-tunisien relatif à la gestion concertée des migrations et au développement solidaire signé le 28 avril 2008, a défini des actions en faveur de la formation professionnelle à hauteur de 30 M€. Un cumul de 26 M€ a été engagé au 31 décembre 2009.

Ses actions s'inscrivent dans la volonté de la Tunisie de former une main-d'œuvre qualifiée pour ses grands projets d'infrastructure (lac Nord, lac Sud, Enfidha...), le cas échéant dans des spécialités qui n'existent pas encore (immeubles de grande hauteur, nouvelles normes environnementales...). Une réponse spécifique est apportée par ailleurs pour les métiers qui font l'objet d'une forte demande, au niveau national tout comme au niveau maghrébin, à l'exemple de la soudure. À la demande des autorités tunisiennes, un effort sans précédent porte sur la mise à niveau des formateurs.

L'objectif visé à travers cet effort consiste à donner aux jeunes Tunisiens la possibilité d'acquérir le niveau de formation dont ils ont besoin pour trouver du travail, en priorité en Tunisie et s'ils le souhaitent à l'étranger.

Le MIINDS a confié l'exécution des projets de développement solidaire à des opérateurs reconnus :

- l'Agence française de développement (AFD), pour le volet matériel et immatériel de construction ou réhabilitation de centres de formation professionnelle ;
- l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), pour le volet immatériel (formation et ingénierie de la formation) du renforcement de secteurs de la formation professionnelle.

Ces opérateurs interviennent en coordination avec les organismes tunisiens bénéficiaires :

- l'Agence tunisienne de formation professionnelle (ATFP) pour les investissements physiques ;
- le Centre national de formation de formateurs et d'ingénierie de formation (CENAFFIF) pour le volet immatériel (formation des formateurs, appui à la gouvernance des centres, implantation des programmes) ;
- les fédérations professionnelles pour la coordination des études de préconisation en amont de la réalisation des investissements.

À fin 2009, les projets engagés dans le secteur de la formation concernent :

- La création de centres de formation professionnelle :

- le centre sectoriel de formation professionnelle d'El Kabaria (Tunis) (7,9 M€) qui disposera de 720 postes de formation correspondant à un flux annuel de plus de mille apprenants. L'accent sera mis sur l'innovation du point de vue des techniques de construction, répondant aux nouvelles exigences en termes d'efficacité énergétique, de respect de l'environnement et de nouvelles normes architecturales ;
- le centre sectoriel de formation professionnelle d'El Mghira et le réseau de centres en mécanique appliquée à l'aéronautique (5,7 M€). Ce réseau disposera de 297 postes installés pour un flux de formation de 744 à 996 apprenants par an selon la demande des professionnels ;
- le centre sectoriel de formation professionnelle en soudure et construction métallique à Médenine (2,1 M€), formant aux métiers de la soudure et de la construction métallique. D'un coût total de 3,9 M€, ce projet est un cofinancement avec l'État tunisien ;

- l'école des métiers de la mode au centre technique du textile (première phase de 0,1 M€) pour former aux métiers de modéliste industriel, de chef de produit, de sourceur-acheteur et de styliste industriel ;
- l'institut méditerranéen de formation aux métiers maritimes (première phase de 0,1 M€).

La réhabilitation de centres de formation professionnelle :

- le centre sectoriel de Menzel Bourguiba (2,8 M€) formant aux métiers de la soudure et de la construction métallique à Menzel Bourguiba (2,5 M€). La capacité de ce centre sera de 500 postes de formation correspondant à près de mille apprenants par an.

Des actions transversales afin d'accompagner l'accélération de l'évolution du dispositif de formation tunisien (5,5 M€) :

- le développement des compétences managériales des équipes de direction de vingt-six centres de formation professionnelle sur l'ensemble du territoire tunisien ;
- l'accompagnement à la création d'espaces « Tremplin vers l'entrepreneuriat » et l'élaboration d'un produit « créateurs d'entreprise » pour sensibiliser à l'entrepreneuriat 750 à 1 000 personnes par an ;
- l'ingénierie de formation et le développement de formations professionnelles dans le domaine des services portant sur la création de nouveaux métiers ;
- le renforcement du dispositif de formation professionnelle aux métiers du bois et de l'ameublement avec la création de diplômes et de formations courtes en réponse aux besoins des entreprises.

Des actions transversales en formation continue en faveur :

- du Centre technique des industries mécaniques et électriques (CETIME) (0,3 M€) pour l'analyse de défaillance, le contrôle technique des dispositifs médicaux et l'assistance sur les engins frigorifiques ;
- de l'institut de soudure de Menzel Bourguiba (0,3 M€) pour la certification internationale en soudage des formateurs ou des diplômés des centres de formation professionnelle du ministère tunisien de l'Éducation et de la Formation ;
- du ministère tunisien de l'Enseignement supérieur pour la mise en place de licences professionnelles (0,3 M€).

- Le soutien à la création d'entreprise

Cet objectif contribue à l'augmentation des richesses produites dans les pays d'origine (en tant que sources de revenus et d'emplois). Il est directement visé par le codéveloppement et peut également intervenir en soutien des politiques sectorielles définies par les États.

C'est donc sur un vaste champ qu'intervient le développement solidaire, de l'idée de création d'entreprise à l'accompagnement au financement de celle-ci. Parmi les actions soutenues peuvent être cités les programmes ci-après.

Programme « Entrepreneurs en Afrique » (EEA)

Le programme, soutenu à hauteur de 3 M€, soit 60 % du coût total, est mis en œuvre par le GIP Campus-France en partenariat avec le réseau n + i des écoles d'ingénieurs et des structures d'appui en Afrique.

Il a pour objectif de soutenir la création et le développement de PME-PMI à vocation technologique dans les pays d'Afrique francophone à l'initiative de promoteurs africains, préférentiellement de migrants ou d'étudiants africains en France qui désirent s'installer comme entrepreneurs dans leur pays d'origine.

Les projets et les équipes (porteur de projet-école) sont sélectionnés par un jury au nombre de 25 projets par an au maximum. Ces projets bénéficient de l'appui des d'écoles d'ingénieurs et de leurs laboratoires pour la consolidation technico-économique et des conseils en propriété industrielle et, une fois l'étude finalisée, de l'accès à des mécanismes de financement des jeunes entreprises (site : www.entrepreneurs-en-afrique.com).

Programme «Création d'entreprises et développement solidaire au Maghreb»

Il est soutenu, à hauteur de 0,9 M€ sur trois années, auprès de l'association «Agence pour la coopération internationale et le développement local en Méditerranée» (ACIM) et vise à renforcer les agences gouvernementales afin de mettre à disposition des créateurs d'entreprise dans les pays du Maghreb (Maroc, Algérie, Tunisie) des cadres compétents.

Les deux cent dix agents bénéficiaires des formations interviennent, à titre de directeur d'antenne ou d'agent d'accompagnement, sur la création et le développement des PME-TPE et l'accès au microcrédit.

Le programme permet également l'animation d'un réseau méditerranéen de l'aide à la création d'entreprises : www.entreprendremediterranee.com.

Appui à la garantie bancaire destinée à accompagner le projet de jeunes entrepreneurs tunisiens

Mis en œuvre avec l'AFD au titre du protocole de développement solidaire dans le cadre de l'accord franco-tunisien relatif à la gestion concertée des migrations et au développement solidaire, ce projet doit mobiliser un montant de 3 M€.

Le financement est destiné à renforcer la compétitivité et la croissance de l'économie tunisienne et à participer à la réduction du chômage des jeunes diplômés. Il permettra d'offrir des possibilités d'emploi local aux jeunes et de participer à une meilleure intégration économique entre les pays riverains de la méditerranée.

C'est le fonds de garantie SOTUGAR, avec un ciblage sur des bénéficiaires primocréateurs et repreneurs de moins de quarante ans, qui est soutenu par la première phase du projet. Il constitue un instrument privilégié d'incitation à l'investissement orienté vers les entrepreneurs et les banques, ce qui inscrit le projet en totale cohérence avec le dispositif public d'appui à la création d'entreprises.

Un fonds d'études logé à la direction générale des PME est également appuyé en partenariat avec l'État tunisien. Ce fonds vise à financer des études de faisabilité et un accompagnement de qualité des initiatives de jeunes promoteurs : de l'idée de PME identifiée à un business plan réaliste.

Aides à la réinsertion gérées par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)

Concours à la création d'entreprise, ces aides permettent de soutenir les initiatives économiques des migrants dans le cadre de leur réinstallation dans leur pays d'origine.

Au titre de l'action n° 2 du programme 301 «Développement solidaire et migrations», l'OFII intervient dans l'aide au montage, l'accompagnement et le suivi des projets économiques portés par des migrants créateurs d'entreprises ainsi que dans une aide financière au démarrage des projets.

L'augmentation des crédits affectés à ce programme d'aide à la réinstallation est liée à l'extension de son champ géographique (Maghreb et Afrique centrale notamment) et à la volonté de soutenir un nombre plus important de projets économiques portés par des migrants. L'amplification de ses actions en France, grâce notamment à l'action des opérateurs, devrait contribuer à encourager l'adhésion des migrants.

– Les conditions d'éligibilité et les aides proposées

Avant l'entrée en vigueur du nouveau dispositif d'aide au retour et à la réinsertion de l'OFII, le régime des aides est resté régi par le **Protocole d'accord du 23 novembre 2006** pour la mise en œuvre de l'appui aux initiatives économiques de migrants rentrant dans leur pays d'origine dans le cadre de programmes de codéveloppement, signé entre la direction de la population et des migrations, le ministère des Affaires étrangères et l'OFII.

– Le contenu des aides :

Les aides à la réinsertion prévoient :

- l'appui d'un opérateur technique local pour le montage et le suivi d'un projet économique, financé à hauteur d'un coût moyen de 1 200 €, une aide financière au démarrage du projet, à hauteur de 7 000 € au maximum¹ selon les pays,
- une formation en lien avec le projet.

Dans les pays où l'OIM assure la gestion du dispositif, l'aide à la réinsertion économique peut être un projet de création d'entreprise, un projet de retour à l'emploi ou un projet de formation professionnelle de longue durée.

– L'éligibilité aux aides

Sont éligibles aux aides à la réinsertion :

- les migrants bénéficiaires d'une aide au retour de l'OFII (aide au retour volontaire-ARV ou aide au retour humanitaire-ARH) ;
- les migrants, en situation régulière ou irrégulière, porteurs d'un projet de réinsertion, revenus par leurs propres moyens depuis moins de six mois, après un séjour d'au moins deux ans en France.

– Le financement

Dans l'ensemble des pays concernés, l'OFII prend en charge les aides financières au démarrage des microprojets économiques et, à l'exception du Sénégal (où elle est prise en charge par le budget du programme d'appui aux initiatives de solidarité pour le développement), la rémunération des opérateurs techniques ainsi que les frais de formation professionnelle.

Ces aides financières au démarrage des projets sont versées par l'OFII aux opérateurs locaux chargés d'accompagner la réalisation des projets et de garantir la bonne utilisation des dépenses engagées, à l'issue de comités de sélection des projets sur place, composés de représentants de l'ambassade de France et d'acteurs institutionnels et économiques locaux, chargés d'émettre un avis sur la pertinence des projets et le montant d'aide à attribuer.

– Le champ géographique

Les pays dans lesquels l'OFII gère directement, ou par ses délégataires conventionnés, un programme d'aide à la création d'entreprise pour la réinsertion des migrants sont les suivants : Afghanistan, Arménie, Bangladesh, Bénin, Bosnie-Herzégovine, Burkina, Cameroun, Cap-Vert, Congo Brazzaville, Congo RDC, Côte d'Ivoire, Djibouti, Égypte, Éthiopie, Gabon, Géorgie, Guinée Conakry, Haïti, Inde, Irak, Iran, Kenya, Kosovo, Mali, Maroc, Maurice, Mauritanie, Moldavie, Nigeria, Pakistan, Sénégal, Serbie, Soudan, Sri Lanka, Togo, Tunisie, Ukraine.

1. À l'exception du programme mené en Roumanie où l'aide au projet est fixée à 3 660 € au maximum.

- Projets financés

Année 2007

En 2007, 347 aides au démarrage de projets ont été acceptées pour financement par l'ANAEM au bénéfice de migrants souhaitant créer une activité économique génératrice de revenus dans leur pays d'origine, ce qui a représenté pour l'ANAEM un engagement financier de 1 454 644 €, auquel s'ajoutent 177 122 € au titre des prestations d'aide au montage et de suivi des projets prises en charge par l'ANAEM, soit au total la somme de 1 631 766 €.

Ces projets ont surtout concerné l'Afrique, dont le Mali, avec 153 projets validés, essentiellement dans les secteurs du commerce (37 %) et du transport (33 %), avec toutefois des projets divers, notamment : exploitation de camion à benne, espace de jeux vidéos, entreprise de construction de bâtiments, vente de produits de première nécessité, vente de peaux de bœuf, exploitation d'un taxi.

Le montant moyen du financement s'est élevé au Mali à 4 525 € par projet.

Au Sénégal, vingt-huit projets ont été acceptés en financement dans les secteurs suivants : agriculture, élevage, commerce, tourisme, NTIC, consultance, transport et services, pour un montant de financement moyen par l'ANAEM de 5 553 €.

S'agissant de l'Europe de l'Est, le principal pays bénéficiaire est la Roumanie, où quatre-vingt-dix projets ont été financés, à hauteur de 3 660 € par projet dans les secteurs suivants : élevage (élevage porcin, bovin et équin) mais également dans le commerce et les prestations de services dans le domaine agricole.

Année 2008

409 aides ont été validées par l'ANAEM – soit une progression de près de 18 %, représentant ainsi un engagement financier de 2 303 468 € (+ 58 %).

Les projets financés ont concerné les pays suivants : Cameroun, Congo RDC, Guinée, Mali, Sénégal, Arménie, Bosnie, Géorgie, Moldavie, Roumanie, Haïti. En 2008 ont été particulièrement représentés le Mali (132 projets), la Roumanie (85 projets), le Sénégal (55 projets) et la Bosnie (31 projets).

Année 2009

En 2009, 561 projets de réinsertion économique ont été acceptés en financement par l'OFII, ce qui représente une augmentation de 37 % par rapport au nombre de projets validés en 2008¹.

L'engagement financier correspondant s'est élevé pour l'OFII à 3 621 791,83 € (dont 85 441,35 € pris en charge par le MIINDS au titre du programme d'appui aux initiatives de solidarité pour le développement conduit au Sénégal).

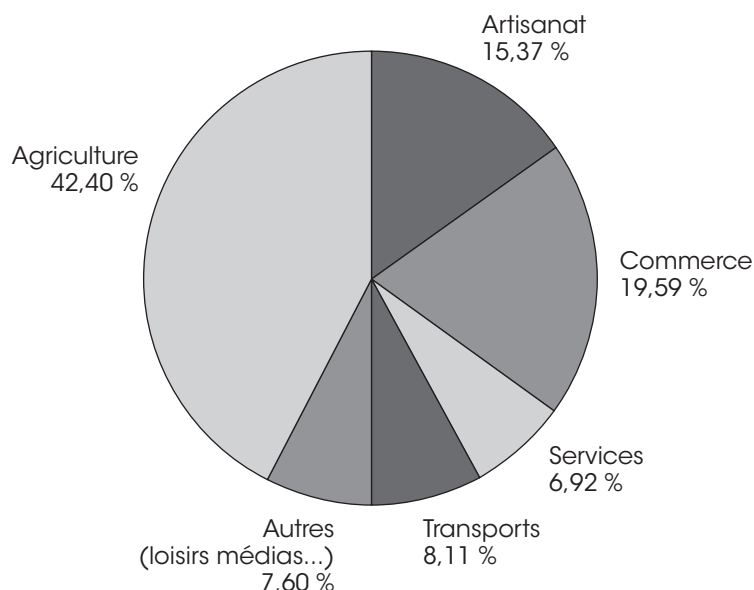
Le montant des paiements effectifs s'est élevé à 1 992 420,68 € pour les projets validés en 2009 et à 780 753,73 € pour les reliquats de projets validés antérieurement à 2009, correspondant à la somme totale de 2 773 174,41 €².

1. Dans le cadre de la coopération franco-britannique dans le Calais, trente et un projets de réinsertion de migrants rentrant de France dans leur pays (Afghanistan, Irak, Iran) ont été financés par le « United Kingdom Border Agency » (UKBA) pour les migrants séjournant sur le territoire français, portant ainsi le nombre total de projets validés à 592.

2. Ce montant comprend les mandatement effectués au titre des études de faisabilité, aides financières au démarrage des aides aux projets, suivis de projets et des formations, hors dépenses d'accompagnement social.

En 2009, la couverture géographique du programme d'aide à la réinsertion a été étendue aux pays suivants : Bénin, Burkina, Côte d'Ivoire, Tunisie et, dans le cadre de la convention de réinsertion OFII-OIM du 15 avril 2009, aux pays ci-après : Afghanistan, Bangladesh, Djibouti, Éthiopie, Inde, Irak (trois gouvernorats kurdes du Nord), Iran, Kenya, Kosovo, Maurice, Pakistan, Serbie, Soudan et Sri Lanka¹.

Répartition des secteurs d'activité sur l'ensemble des pays



Répartition des projets par secteurs d'activité

Pays	Agriculture/élevage	Artisanat	Commerce	Services	Transports	Autres	Total
Arménie	35,73 %	33,33 %	4,76 %	4,76 %	7,14 %	14,28 %	100,00 %
Bosnie	80,00 %	3,34 %	13,32 %	0,00 %	0,00 %	3,34 %	100,00 %
Géorgie	30,00 %	45,00 %	5,00 %	10,00 %	0,00 %	10,00 %	100,00 %
Moldavie	43,22 %	30,85 %	11,11 %	4,94 %	0,00 %	9,88 %	100,00 %
Roumanie	86,30 %	2,78 %	9,52 %	0,00 %	0,00 %	1,40 %	100,00 %
Sénégal	16,98 %	9,43 %	15,09 %	37,75 %	5,66 %	15,09 %	100,00 %
Mali	22,59 %	7,52 %	24,74 %	5,37 %	31,18 %	8,60 %	100,00 %
Bénin	25,00 %	0,00 %	25,00 %	25,00 %	0,00 %	25,00 %	100,00 %
Burkina	0,00 %	0,00 %	33,33 %	33,33 %		33,34 %	100,00 %
Cameroun	0,00 %	0,00 %	33,34 %	16,66 %	8,33 %	41,67 %	100,00 %
Congo	22,22 %	55,56 %	11,11 %	11,11 %	0,00 %	0,00 %	100,00 %
Côte d'Ivoire	23,86 %	14,28 %	42,86 %	4,74 %	4,74 %	9,52 %	100,00 %
Guinée	50,00 %	0,00 %	50,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	100,00 %
Haïti	0,00 %	75,00 %	25,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	100,00 %

1. Ces pays s'ajoutent à la liste des pays déjà couverts par un programme d'aide à la réinsertion de l'OFII : Arménie, Bosnie-Herzégovine, Cameroun, Congo RDC, Géorgie, Guinée Conakry, Haïti, Mali, Maroc, Moldavie, Roumanie, Sénégal et Ukraine.

Pays	Agriculture/ élevage	Artisanat	Commerce	Services	Transports	Autres	Total
Algérie		33,34 %		33,33 %	33,33 %		100,00 %
Afghanistan	7,67 %	7,67 %	38,50 %	7,66 %	38,50 %		100,00 %
Irak		41,67 %	50,00 %	0,00 %		8,33 %	100,00 %
Iran	4,35 %	21,74 %	65,20 %		8,69 %		100,00 %
Kosovo	100,00 %						100,00 %
Pakistan	100,00 %						100,00 %
Serbie		100,00 %					100,00 %
Soudan		11,11 %	55,56 %	33,33 %			100,00 %
Sri Lanka	22,22 %	11,11 %	66,67 %				100,00 %
Moyenne	42,40 %	15,37 %	19,60 %	6,92 %	8,11 %	7,60 %	100,00 %

Les principaux pays concernés sont : la Roumanie (146 projets), le Mali (93 projets), la Moldavie (81 projets), le Sénégal (53 projets), l'Arménie (42 projets) et la Bosnie (30 projets).

L'agriculture et l'élevage sont les secteurs d'activité les plus représentés dans les pays d'Europe de l'Est, du Caucase et des Balkans, notamment en Roumanie (86 %), en Bosnie (80 %), en Moldavie (43 %) et en Arménie (35 %).

En ce qui concerne les pays d'Afrique subsaharienne, les principaux secteurs d'activité sont le transport, notamment au Mali avec 37 % des projets, et les services, en particulier au Sénégal où se développe la création de bureaux de conseils (management, gestion, énergies renouvelables...) et qui représentent 40 % des projets.

- Le soutien aux actions de développement local générant revenus et emplois

En appuyant le relèvement du niveau de vie, on augmente l'attractivité du territoire pour ses propres habitants. Le développement solidaire soutient ainsi des projets qui interviennent dans un cadre régional afin de mettre en place les conditions qui favoriseront le développement d'activités économiques en tirant profit des ressources locales grâce à l'organisation des habitants en coopératives agricoles ou artisanales et au développement du tourisme rural.

Programme de codéveloppement rural intégré dans l'Atlas marocain

Le programme porté par l'association « Migration et développement » est soutenu à hauteur de 1,05 M€ sur 3 ans. Il intervient sur la zone de montagnes du Sud (Haut Atlas et Anti-Atlas), l'une des zones les plus pauvres du Maroc et pôle traditionnel d'émigration vers les grandes villes marocaines et vers l'Europe (Espagne, France).

Il a pour objet d'améliorer durablement les conditions de vie de la population rurale de ces zones et, parallèlement, d'améliorer le niveau de vie de ces populations par la création d'emplois et la création de valeur ajoutée dans les domaines où des richesses potentielles ont été identifiées (safran, argan, huile d'olive, tourisme rural).

Il contribuera ainsi à réduire la pression migratoire en offrant des alternatives locales à l'émigration www.migdev.org.

Projet de développement économique et social de la pêche artisanale et de renforcement du tourisme rural dans le gouvernorat de Médenine

Mis en œuvre avec le conseil général de l'Hérault et le gouvernorat de Médenine au titre du protocole de développement solidaire de l'accord franco-tunisien relatif à la gestion concertée des migrations et au développement solidaire, ce projet mobilise un montant de 0,9 M€, sur un soutien global à cette coopération décentralisée prévu à hauteur de 6 M€.

Le financement est destiné à créer les conditions favorables au maintien et au développement de l'emploi lié à la pêche côtière et à la pêche à pied et à créer les conditions favorables au maintien et à l'expansion de l'économie touristique.

Le développement économique local sur des zones défavorisées, à fort potentiel migratoire, permettra de créer les conditions favorables au maintien des habitants, en leur offrant des revenus complémentaires.

3.1.2 – Améliorer l'environnement des femmes et des enfants

En portant une attention particulière à l'environnement des femmes et des enfants, que ce soit au travers de la santé ou de l'éducation, le développement solidaire s'inscrit dans l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement. Il répond également à une demande d'appui porté par les migrants établis en France en solidarité avec leurs parents restés dans leur pays d'origine.

– Soutien avec les migrants à l'accès à l'éducation et à la santé au Sénégal

En 2009, dans le cadre des programmes de codéveloppement avec le Sénégal (décrits plus précisément en 3.1.3) 2,9 M€ ont été investis dans la construction et l'équipement d'infrastructures scolaire et sanitaires.

En matière d'accès à l'éducation, les projets concernent un lycée, trois collèges, quatre écoles élémentaires et un centre de formation professionnelle, l'ensemble représentant 62 salles de classes au bénéfice de 4 200 élèves.

En matière de santé, quatre postes de santé, quatre maternités, huit logements pour personnel médical ont été soutenus et ciblent 55 000 personnes comme bénéficiaires des infrastructures.

Les régions sénégalaises concernées sont celles à l'origine d'une migration ancienne vers la France (bassin du fleuve Sénégal : Podor, Matam, Kanel et Bakel ; Sénégal oriental et Casamance) ou plus récente (Fatick).

– Programme de développement solidaire relatif à la santé avec le Bénin

Dans le cadre de l'accord franco-béninois relatif à la gestion concertée des flux migratoires et au codéveloppement, un programme ambitieux de développement solidaire est consacré à la santé.

La déclaration commune signée en janvier 2009 identifie des projets qui interviennent dans un contexte particulier du secteur de la santé au Bénin marqué par une mobilité importante des professionnels de santé vers les pays de l'OCDE.

Projet 1 – Pôle régional d'excellence (0,3 M€)

La création d'un hôpital « pôle d'excellence » à vocation régionale est l'une des priorités du gouvernement du Bénin.

Cette nouvelle structure hospitalière visera à réduire le coût financier des évacuations sanitaires et à créer des activités médicales diagnostiques et thérapeutiques qui ne sont pas offertes actuellement dans les autres centres de soins de la sous-région. Ce projet sera doté d'un plateau technique performant, complémentaire aux infrastructures publiques-privées existantes, ce qui permettra aux médecins béninois de l'extérieur d'apporter leurs compétences et de rehausser la qualité des services offerts par les hôpitaux publics et privés.

Projet 2 – Banque régionale de matériels, équipements d'urgence (0,280 M€)

Le matériel d'urgence acquis dans le cadre de ce soutien est destiné à l'équipement de quatre unités d'accueil des urgences et de quatre antennes du SAMU. La formation des personnels à l'utilisation et à l'entretien est également assurée.

Projet 3. École de maintenance de matériel biomédical (0,2 M€)

Il s'agit de mettre en place une école nationale à vocation régionale de maintenance des matériels biomédicaux. Cette structure de formation permettra le bon fonctionnement des équipements de santé.

Projet 4 – Mise en place d'un régime d'assurance-maladie universelle (0,15 M€) et d'une mutuelle dédiée aux personnels de santé (0,127 M€)

La mise en place d'un régime d'assurance-maladie universelle (RAMU) est l'une des priorités de la politique de santé du Bénin. Pour appuyer la décision des autorités béninoises, deux études de faisabilité sont soutenues pour la mise en place :

- d'une assurance-maladie universelle,
- d'une mutuelle pour le personnel de santé.

Projet 5. Centre de lutte intégrée contre le paludisme (0,37 M€)

L'objectif est d'appuyer le programme national de lutte contre le paludisme (PNLP) dans ses choix stratégiques au moyen d'un centre de recherche opérationnel. Il doit être un observatoire de toutes les composantes de la lutte, antivectorielle et antiparasitaire, qui permettra de guider et d'évaluer les stratégies définies par le Bénin. L'étude de pré-faisabilité de ce centre devrait être lancée une fois parus les arrêtés portant création du comité de pilotage et du conseil scientifique et une fois le terrain choisi.

L'IRD est opérateur du projet pour lequel des équipements de biologie moléculaire et des médicaments antipaludéens sont acquis. Ils permettront de réaliser le suivi et l'évaluation des traitements. Un partenariat public-privé est envisagé pour assurer le fonctionnement et la pérennisation de ce centre.

Projet 6. Installation de médecins en zones déshéritées (0,897 M€)

Ce projet consiste à installer des médecins de campagne dans les zones déshéritées. Cette pratique innovante de médecine privée de proximité doit s'inscrire dans le cadre d'une formation qualifiante de médecine communautaire.

L'installation des six premiers médecins est effective dans le département du Borgou dans le nord du Bénin depuis octobre 2010. Dix autres médecins ont été identifiés et pourraient s'installer en 2011.

Projet 7. Télémédecine (0,6 M€)

Le Centre national d'études spatiales (CNES), qui met déjà en œuvre de nombreux projets de ce type, intervient sur ce projet qui va permettre de sécuriser les malades en évitant les déplacements onéreux, de faciliter l'acquisition des compétences et d'échanger en tant que de besoin sur les thérapeutiques utiles au vu des examens. Il consiste en l'installation de dix plates-formes de télémédecine sur dix sites hospitaliers répartis sur l'ensemble du pays. La bande passante est disponible et quatre plates-formes sont déjà opérationnelles.

Projet 8. Assurance qualité-certification (150 K€)

Dirigé par un enseignant-chercheur d'origine béninoise, le professeur Gnonlonfoun à Tours, l'Institut international de formation et d'accompagnement à la certification en qualité, environnement et sécurité Nord-Sud (IIFACQES) a été sélectionné pour ce projet.

Il s'agit d'améliorer les compétences des acteurs du système de santé en renforçant leurs compétences dans les établissements sanitaires béninois (formation-élaboration de normes standard), d'évaluer la qualité des prestations, de mettre en place une cellule d'écoute clients pour mesurer la qualité des hôpitaux et d'élaborer un plan de communication.

La finalité du projet est d'aider à la mise en place d'une structure de certification nationale. Cette démarche « qualité » transversale concerne tous les projets du PASDS.

Projet 9 – Scanner de l'hôpital de Djougou (1 600 K€)

Pour répondre à la demande du gouvernement béninois, l'ordre de Malte auquel a été confiée la gestion de l'hôpital de zone de Djougou dans le nord du Bénin, a sollicité l'acquisition d'un scanner. L'intérêt de cet équipement d'imagerie dans le nord du pays, totalement démuné, doit être envisagé dans une perspective sous-régionale qui représente un bassin de population de plus de un million d'habitants.

3.1.3 – Améliorer l'environnement général par le développement local

Action sur le développement local

Ces actions interviennent d'une façon locale en participant au développement (des collectivités ou des territoires) tel qu'il est défini par la planification locale (plans locaux de développement) sur un territoire et répondant aux besoins hiérarchisés par les bénéficiaires sur la base de leur préoccupation « quotidienne ».

Ces actions doivent bien sûr s'intégrer dans les politiques sectorielles définies par les États et qui peuvent viser pour certaines d'entre elles à l'atteinte des OMD.

– Composante développement local de l'accord avec le Sénégal

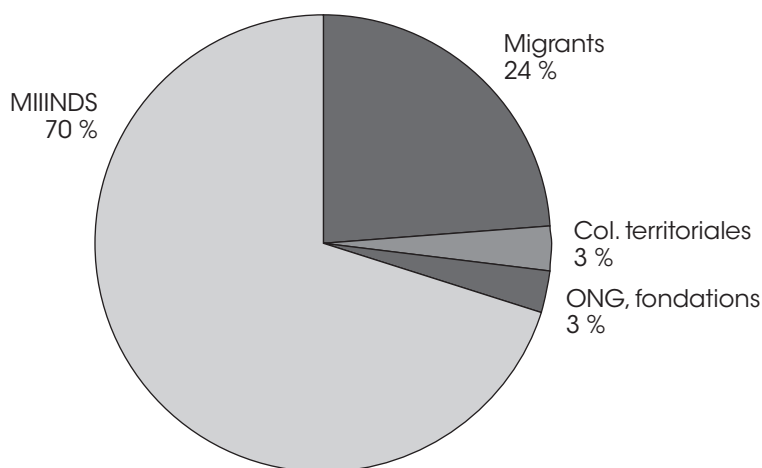
Dans le cadre de l'accord relatif à la gestion concertée des flux migratoires signé entre la France et le Sénégal, le programme d'appui aux initiatives de solidarité pour le développement (PAISD) bénéficie, sur financement du programme 301 « Développement solidaire et migrations », d'un appui d'un montant de 9 M€ sur trois années (www.codev.gouv.sn).

La troisième composante du PAISD mobilise les financements les plus importants (60 %) afin d'appuyer techniquement et financièrement les associations de ressortissants sénégalais en France pour la réalisation d'infrastructures de développement local dans leurs régions d'origine, en partie dans le secteur de la santé et de l'éducation comme exposé en 3.1.2.

La structuration des financements des projets s'établit comme suit :

- financement PAISD : 2 090 741 € soit 70 %,
- apport global des migrants sur fonds propres et mobilisés auprès de partenaires : 894 465 € soit 30 %.

Graphique n° IV-1 : Structuration des financements des projets de développement local au Sénégal



Les instances de pilotage du programme, réunissant, en France ou au Sénégal, les institutions françaises et sénégalaises et les représentants de la société civile, soulignent plusieurs points positifs de l'approche de développement telle qu'elle est développée par le programme :

- les ressortissants sénégalais établis en France se sont approprié le dispositif (proximité, délai de mise en œuvre court, implication des bénéficiaires dans le processus, garantie de transparence des ressources financières) ;
- les projets sélectionnés le sont en parfaite cohérence avec les politiques nationales de développement (réalisation des objectifs du millénaire pour le développement, articulation avec le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté) et les plans locaux de développement ;
- la méthodologie d'instruction, de mise en œuvre et de suivi des projets intègre les principes de bonne gouvernance ;
- l'implication de plusieurs partenaires en soutien aux initiatives des migrants (collectivités locales, ONG, établissements publics...) permet un effet de levier et une prise en compte des acquis du programme.

- Composante développement local du programme de codéveloppement avec l'Union des Comores (PCUC)

Aux Comores, la composante « Appui au développement local » du programme de codéveloppement avec l'Union des Comores (PCUC, initié dans le cadre du fonds de solidarité prioritaire du MAEE) a permis de cofinancer à hauteur de 0,7 M€ en 2008 et 2009 vingt projets de développement local portés par des associations franco-comoriennes.

La mise en œuvre de ces actions repose bien sûr sur la volonté de la diaspora comorienne d'appuyer le développement local de son île d'origine, mais également sur la mise en place d'une organisation (cellule de coordination, équipes projets sur les trois îles, campagnes d'information et de communication sur l'ensemble du territoire de l'Union des Comores et en France) qui permet un véritable accompagnement des migrants dans la formulation de leurs projets et dans la réalisation de ceux-ci dans les délais et selon les règles de l'art.

Les secteurs prioritairement soutenus par les migrants concernent l'approvisionnement en eau, crucial notamment pour les villages isolés en montagne (34 % du coût total des projets et 48 % de l'apport global de la diaspora) et les aménagements urbains, par exemple l'aménagement de places de marché (37 % du coût total des projets et 25 % des apports de la diaspora). Les secteurs éducation, santé et social mobilisent la moitié des projets mais l'investissement est de petite envergure (rénovation ou création de centres de santé). Le secteur agricole reste peu prioritaire pour les associations de migrants (7 % de leur apport, sur un seul projet).

Le nombre de personnes bénéficiaires est de 125 000, dont 71 000 en Grande Comore et 54 000 à Anjouan.

3.1.4 – Protéger sur place les droits des demandeurs d'asile potentiels

Ce volet du développement solidaire intervient pour répondre à des besoins exprimés localement par les populations quant à leur protection contre des situations de « non-droit » ou pour les aider à rester sur place dans un contexte de crise.

- Lutte contre les mutilations génitales féminines au Mali

Le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire est très attentif aux questions qui concernent les femmes et a souhaité en ce sens appuyer la démarche de deux associations en faveur de la prévention des mutilations sexuelles au Mali.

En France les « mutilations sexuelles féminines » sont traitées dans le cadre des droits humains, de l'égalité hommes-femmes et de la protection des enfants (loi du 5 mars 2007 sur la protection de l'enfance). Un dispositif légal et judiciaire existe (art. L. 312 du Code pénal sur l'atteinte à l'intégrité physique des mineurs, passible de sanctions criminelles).

Il s'agit de véhiculer des messages sur les dangers des mutilations sexuelles féminines sur la santé des femmes et, pour cela, l'implication de femmes migrantes permet de mieux appuyer les campagnes de santé publique visant l'abandon de ces pratiques. Cette implication est également nécessaire pour informer les migrants avant leur départ, pendant leur séjour en France et lors des retours ponctuels ou définitifs, dans un contexte où l'infraction se serait déplacée vers les pays d'origine.

Le projet soutenu auprès de l'association « Équilibre et population » en partenariat avec l'Association malienne pour le suivi et l'orientation des pratiques traditionnelles (AMSOPT), le réseau Femmes et contribution au développement (FECODEV) et le Programme national de lutte contre l'excision a permis l'abandon de l'excision par quarante villages de la région de Kayes en intervenant sur :

- une communication pour le changement de comportement,
- le renforcement des capacités du district sanitaire de Kayes,
- la mobilisation de la diaspora malienne en France,
- la création et la diffusion d'un film sur le processus d'abandon.

Il est également intervenu sur la prise en charge médicale des complications de l'excision. En effet, afin d'encourager le changement de comportement en faveur de l'abandon, des prises en charge gratuites de soins sont mises en place en direction des femmes souffrant de complications des mutilations sexuelles féminines.

- Le programme de formation et d'appui à la petite entreprise dans le secteur agricole dans la région autonome du Kurdistan irakien

Ce programme soutenu à hauteur de 600 K€ intervient dans la région autonome du Kurdistan irakien, province de Dohuk. L'Institut européen de coopération et de développement l'exécute en partenariat avec le lycée international de Dohuk, le ministère de l'Agriculture et ses centres de vulgarisation ainsi qu'avec la faculté d'agronomie de Dohuk.

Sa méthodologie repose sur deux axes principaux :

- le renforcement des capacités ;
- une approche intégrée de la production à la commercialisation des produits.

Huit villages sont concernés. Ils accueillent environ neuf mille déplacés irakiens ayant fui les grandes villes du pays en 2003 (Bassora, Bagdad, Mossoul) pour se réfugier dans le nord du pays, où le gouvernement autonome du Kurdistan leur a réservé un accueil favorable.

Les premières réalisations ont permis de déterminer les filières propices au développement d'activités génératrices de revenus, de démarrer la construction de retenues d'eau et de systèmes de pompage et de mettre en place des plantations pilotes.

- Le projet d'appui au Centre de recherche et d'action pour la paix en Côte d'Ivoire (CERAP)

Le CERAP consacre son activité à tenter de combler les lacunes apparues dans le système éducatif ivoirien depuis la guerre civile. Il s'efforce, pour ce faire, tant d'éduquer et former les jeunes Ivoiriens qu'il reçoit, que de leur permettre, grâce à l'apprentissage vers lequel un certain nombre d'entre eux sont orientés, une insertion professionnelle réussie.

Dans ce contexte, le projet, soutenu à hauteur de 900 K€, permet de poursuivre sa tâche de formation vis-à-vis de jeunes d'origine modeste, dont un nombre croissant de jeunes filles, comme celle de se consacrer à la formation d'étudiants de haut niveau destinés à devenir les élites ivoiriennes de demain, dans le respect des valeurs de tolérance et de paix dont le centre entend les faire bénéficier.

Le ministère français des Affaires étrangères et des Affaires européennes a pris en charge deux jeunes assistants français mis à disposition du CERAP pendant six ans compte tenu de l'intérêt de ce projet à associer étroitement les membres les plus prometteurs de la jeunesse ivoirienne à la bonne gouvernance.

Les formations de l'école morale et politique dispensées au sein du CERAP ont concerné depuis 2008 deux cent trente étudiants. L'action sociale en milieu urbain a permis l'accueil de cent quatre-vingts jeunes gens et jeunes filles particulièrement motivés et a donné lieu à l'établissement à ce jour de soixante-dix contrats d'apprentissage auprès de maîtres artisans sélectionnés par le CERAP, la demande de la part des jeunes filles étant en constante augmentation pour atteindre 65 % en 2009.

3.2 - Le champ du développement solidaire

3.2.1 - Pays traditionnels de migration

Sont considérés comme prioritaires pour la mise en œuvre du programme les pays suivants : l'Algérie, le Burkina, le Bénin, le Burundi, le Cap-Vert, le Cameroun, les Comores, le Congo, la république démocratique du Congo, la Côte d'Ivoire, le Gabon, la Guinée, Haïti, Madagascar, le Mali, le Maroc, la Mauritanie, le Niger, le Nigeria, la République centrafricaine, le Rwanda, le Sénégal, la Somalie, le Surinam, le Tchad, le Togo, la Tunisie et le Vietnam.

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 le gouvernement de ces pays d'associer leur communauté vivant à l'étranger à leur politique de développement.

Ce choix est aussi déterminé par la conclusion des accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire.

On distingue les pays selon leur degré de coopération (ou la nature de celle-ci) :

- pays coopératifs : la Tunisie, le Sénégal, le Bénin, le Cameroun, le Burkina, le Congo, le Cap-Vert et le Gabon,
- pays non (encore) coopératifs : Maroc, Mali, Comores, Côte d'Ivoire, Mauritanie, Togo, Algérie, Guinée, Madagascar, Haïti, république démocratique du Congo, Niger (pays de transit), République centrafricaine, Rwanda, Ghana, Surinam (pays de transit),
- pays à coopération particulière (émergents ou lointains) : pays des Balkans, Angola, Guinée équatoriale, Nigeria, Territoires autonomes palestiniens, Inde, Brésil, Russie, Chine.

3.2.2 - Actions multilatérales

La France déploie également une activité importante pour promouvoir sa politique sur la scène internationale et européenne et nouer des partenariats susceptibles de la renforcer.

Dans le cadre de sa présidence de l'Union européenne, elle a impulsé le Pacte européen sur l'immigration et l'asile par lequel les États membres s'engagent à conclure des accords avec les pays d'origine, encourageant les migrations circulaires, suscitant des actions de développement solidaire.

Les accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire deviennent un instrument de la politique migratoire européenne.

Ce faisant, la France est fortement sollicitée pour contribuer dans les dialogues entre pays d'accueil, de transit et de destination qui se sont développés depuis 2006, mais aussi dans les travaux d'experts et séminaires à participer à l'élaboration et au renforcement des liens entre politiques migratoires et politiques de développement.

À travers les nombreux partenariats noués à tous les niveaux (mondial, régional et local), elle se dote de capacités nouvelles pour identifier avec les pays d'origine des actions de développement solidaire qui seront gagnantes pour les deux pays. Avec des opérateurs et des banques, des accords ont pu être trouvés pour la mise en place de fonds fiduciaires.

- La promotion de la politique française sur la scène internationale

La France participe aux dialogues sur la migration et le développement entre pays d'origine, pays de transit et pays d'accueil. Ces dernières années, un certain nombre de processus de dialogues formels ou informels réunissent des pays pour échanger sur la thématique « migration et développement ».

Elle est directement impliquée dans le processus dit « de Rabat » euro-africain.

Trois autres processus qui, à différents niveaux, sont organisés autour de l'approche globale des phénomènes migratoires contribuent à faire progresser vers une compréhension mutuelle fondée sur des diagnostics partagés entre les pays d'origine, les pays de transit et les pays de destination.

Ces dialogues sont :

- au niveau mondial, le Forum global migration et développement (FGMD) : le 3^e FGMD a eu lieu à Athènes du 1^{er} au 5 novembre 2009. Ce forum informel fait suite à ceux qui se sont tenus à Manille en octobre 2008 et à Bruxelles en juillet 2007. La tenue d'un forum annuel informel organisé par un pays volontaire jusqu'en 2013 a été décidée à New York, lors du dialogue de haut niveau sur la migration et le développement des Nations unies en septembre 2006 ;
- au niveau euro-africain, le processus de Rabat : la 2^e Conférence ministérielle euro-africaine sur la migration et le développement s'est tenue le 25 novembre 2008 sous présidence française, deux années après la 1^{re} Conférence qui s'était tenue à Rabat en juillet 2006. La 2^e Conférence a réuni à Paris cinquante-neuf États dont trente-deux États d'Afrique de l'Ouest et les vingt-sept États membres de l'Union européenne ainsi que la Commission européenne et une vingtaine d'organisations internationales ;
- au niveau de la Méditerranée occidentale, le Dialogue 5 + 5 sur les migrations en Méditerranée occidentale.

Cet exercice réunit chaque année les ministres chargés des migrations des dix pays des rives nord et sud de la Méditerranée. En 2009, le Dialogue est présidé par la Libye. Dans l'intervalle, des réunions d'experts décidées par les ministres ainsi qu'un atelier sur les migrations circulaires se sont tenus à Tunis en février 2009.

Au niveau des pays occidentaux, la France a réintégré en 2009 l'Intergouvernemental Consultations on Migration (IGC), forum multilatéral informel de dialogues entre les principaux pays de destination occidentaux. Elle a participé à l'assemblée générale en mai à Berne et aux échanges pour mieux coordonner les positions entre pays de destination.

- Les actions menées avec la Commission européenne, d'autres États membres, des pays tiers et des organisations internationales

La France a participé en 2009 avec la Commission européenne, des États membres (notamment l'Espagne, la Belgique, les Pays-Bas et la Grande-Bretagne) et des pays tiers (Tunisie, île Maurice, Cap-Vert, Bénin, Maroc, Sénégal, Burkina, Cameroun, Moldavie) à de nombreux travaux dont :

- réflexions approfondies sur des nouvelles formes de migrations circulaires (plusieurs réunions d'experts à Bruxelles ; séminaire à Maurice en septembre 2008) ;
- séminaires préparatoires de la 2^e Conférence euro-africaine à Rabat (promotion de migrations légales), à Ouagadougou (lutte contre sur les migrations illégales) et à Dakar (migration et développement) organisés par le comité de pilotage de la Conférence qui regroupe Maroc, Burkina, Sénégal, France, Espagne, CE et CEDEAO ;
- rencontres avec Italie, Espagne, Pays-Bas, Angleterre et la CE à La Haye en juin 2009 autour du volet diaspora du partenariat « migration, mobilité et emploi-MME » décidé au Sommet UE-UA de Lisbonne en décembre 2007 ;
- groupes de travail décidés lors de la conférence Euromed sur les migrations à Lisbonne en décembre 2007 ;
- séminaire de lancement d'un projet européen sur les politiques de pays tiers pour maximiser l'action de leurs diasporas à La Haye en juin 2009 ;
- missions pour engager des « partenariats pour la mobilité » (Cap-Vert et Moldavie) ;
- réunions d'experts des États membres arabes et européens du Dialogue sur la migration de transit en Méditerranée (MTM) soutenu par la CE à Paris en décembre 2008 et à Damas en juin 2009.

La France s'apprête à participer à l'appel à propositions du programme de la Commission européenne pour des projets de coopération avec les pays tiers en matière de migrations et d'asile dans le cadre d'un appel à propositions publié pour réponse en 2010.

Deux projets soutenus par la France ont été retenus et mis en œuvre en 2009 :

- un projet du GIP-Inter conduit avec l'OFII, Pôle emploi et l'OIM pour expérimenter des nouvelles modalités de gestion des migrations dans les pays d'Afrique francophone ;
- un projet – déposé par le Centre international pour le développement des politiques migratoires (ICMPD) avec le soutien financier de plusieurs États membres dont la France – de cartes des routes migratoires (I-Map) en Méditerranée, avec des indications sur les flux migratoires concernés, auxquelles vont s'ajouter des informations sur les projets liant migration et développement le long de ces routes.

Enfin, la France participe à de nombreux travaux et conférences d'organisations internationales parmi lesquels les actions de :

- l'OCDE, préparation avec le groupe de travail sur les migrations du forum de l'organisation en juillet sur les conséquences de la crise économique sur les migrations internationales présidé par le ministre de l'Immigration et du Développement solidaire ;
- la Banque mondiale, notamment en juin sur la mobilité entre l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient et l'Europe à l'horizon 2050 ;
- la Banque africaine de développement pour la mise en place d'un fonds fiduciaire (voir *infra*) ;
- l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ; cette année plusieurs conférences de cette enceinte étaient consacrées aux questions migratoires. La France est intervenue dans une conférence à Tirana en mars.

- Le fonds fiduciaire «Migration et développement»

La création de ce fonds, sur initiative française, a été proposée à la Banque africaine de développement. Son plan d'investissement stratégique, retenu lors des négociations, élaboré avec l'appui du ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi – plus particulièrement la direction générale du Trésor et de la politique économique – et le ministère des Affaires étrangères et européennes, porte sur les objectifs suivants :

- amélioration des connaissances disponibles et mise à niveau des opérateurs intervenant dans le champ des transferts de fonds (au maximum 10 % des ressources du fonds) ;
- appui aux réformes des cadres réglementaires (au maximum 15 % des ressources du fonds) ;
- développement de nouveaux produits financiers (au minimum 25 % des ressources) ;
- appui à l'investissement productif (au minimum 15 % des ressources) ;
- appui au développement local (au minimum 15 % des ressources).

Cette opération multilatérale a fait l'objet d'un engagement de 6 M€ et d'une participation effective de 3,1 M€ à la fin de l'exercice 2009.

3.2.3 - Réduction du coût des transferts de fonds des migrants

La mobilisation de l'épargne des migrants vers l'investissement productif est un enjeu que la France regarde comme essentiel et qui se décline autour de trois axes :

- Mieux connaître l'environnement des transferts

La Banque mondiale met à jour une série de statistiques concernant 194 pays et 13 régions du monde sur les transferts de fonds et l'évolution des flux migratoires. À ce titre et avec l'objectif d'affiner les connaissances sur les montants et l'utilisation des transferts financiers réalisés par les migrants en Afrique, elle pilote un nouveau programme de recherche «Migrations et développement». Ce programme comporte quatre phases d'enquêtes (Banques centrales, fournisseurs de services de transfert, enquêtes ménages

dans les pays d'origine, enquête auprès des diasporas) qui portent tant sur les pays d'accueil (États-Unis, Canada, Grande-Bretagne, France) que sur les pays d'origine (Burkina, Mali, RDC, Cameroun, Ghana, Nigeria, Kenya, Ouganda, Mozambique). Dans le souci d'un renforcement des capacités des acteurs africains, les recherches de terrain en Afrique sont faites par des équipes africaines. Le rapport final a été présenté en mai 2010 à Washington lors des assemblées annuelles de la Banque mondiale.

La France, représentée dans les instances de pilotage du programme par l'Agence française de développement (AFD), est le premier bailleur au travers d'un soutien du ministère (à hauteur de 375 000 € soit 484 275 \$, ce qui représente 20 % du montant global) aux côtés de ceux de la Banque africaine de développement (175 000 \$) de l'Agence canadienne pour le développement international (266 325 \$), du ministère des Affaires étrangères danois (151 695 \$), du FIDA (200 000 \$), de l'Agence suédoise de coopération (249 970 \$) et du ministère britannique du Développement international (283 000 \$).

- Diminuer le coût des transferts

Lancée en 2009 sous l'impulsion du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, du ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, et du ministère des Affaires étrangères et européennes, la refonte de l'Observatoire des coûts d'envoi d'argent à l'étranger est mise en œuvre par l'Agence française de développement. Financé par le programme 301, ce portail est destiné à améliorer les conditions dans lesquelles les migrants envoient des fonds dans leur pays d'origine, en mettant à leur disposition un comparateur des coûts de transfert.

Le site (www.envoirdargent.fr) permet de comparer les services et tarifs offerts sur vingt et un pays : Comores, Mali, Maroc, Sénégal, Bénin, Tunisie, Algérie, Gabon, RDC, Congo, Haïti, Cap-Vert, Cameroun, Burkina, Vietnam, Chine, Brésil, Côte d'Ivoire, île Maurice, Madagascar, Sri Lanka.

Treize établissements de transferts ont signé une charte en tant que partenaires afin de mettre à la disposition des utilisateurs des données précises sur les coûts et les modalités de transferts pour une utilisation la plus pratique et la plus complète possible.

Plusieurs organisations de solidarité issues des migrations sont contactées pour rejoindre également le site afin de valoriser leurs actions de développement dans les pays d'origine.

Le portail intègre une plate-forme d'information et d'échange donnant aux utilisateurs, notamment les diasporas, une information complète sur l'offre de transfert mais aussi l'action des différentes organisations de la diaspora mettant en œuvre des projets de développement grâce aux transferts d'argent.

- Défisiscaliser et bonifier l'épargne des migrants

Le compte épargne codéveloppement, créé par l'article 1^{er} de la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, est destiné à recevoir l'épargne de ressortissants de certains pays en développement afin de financer des opérations concourant au développement économique de ces pays. Il ouvre droit à une réduction d'impôt sur le revenu de 40 % des sommes versées annuellement sur le compte. Il est rémunéré par un taux librement fixé entre l'établissement de crédit et l'épargnant. Lorsqu'elles sont retirées, ces sommes doivent obligatoirement être investies dans un pays en développement (création ou reprise d'entreprise, microfinance, investissement immobilier d'entreprise ou locatif, rachat de fonds de commerce, fonds d'investissement dédié au développement, etc.). Dans le cas contraire, un prélèvement libératoire de 40 % leur est appliqué.

Faisant suite à la convention signée entre l'État et le groupe des Caisses d'épargne en septembre 2007 pour la commercialisation de ce produit, une autre convention a été finalisée en 2008 avec une banque tunisienne. Le montant des encours était au 31 juillet 2010 de 261 000 €.

Créé par la loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, le livret d'épargne pour le codéveloppement est aussi destiné à recevoir l'épargne de ressortissants de certains pays en développement. À l'issue d'une phase d'épargne comprise entre trois et huit ans, le titulaire du livret bénéficie d'une prime d'épargne, à la condition de contracter un prêt aux fins d'investissement dans un pays signataire avec la France d'un accord prévoyant la distribution du LEC. Le taux de rémunération est librement fixé entre l'établissement de crédit et l'épargnant.

Le LEC n'est pas encore distribué, aucune banque n'ayant à ce stade signé de convention.

CHAPITRE V

L'OUTRE-MER

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Outre-mer, la France présente, en raison de sa prospérité par rapport à son environnement régional, une attractivité migratoire plus importante qu'en métropole.

Les spécificités géographiques de Mayotte et de la Guyane, et en particulier leur forte proximité de pays sources d'immigration, y rendent la pression migratoire exceptionnellement élevée et la mise en œuvre de la politique de contrôle de l'immigration plus difficile. Ce constat se retrouve dans une moindre mesure en Guadeloupe et à Saint-Martin.

Cette particularité se traduit, pour ces territoires, 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'étrangers en situation irrégulière en nombre plus important.

La très forte croissance 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.

À l'opposé, la Réunion, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie, Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon sont peu ou pas exposés à ces difficultés.

Une estimation de la population en situation irrégulière a été établie par la Délégation générale à l'outre-mer selon les considérations suivantes :

Guadeloupe et îles du Nord : une fourchette de 10 000 à 20 000 clandestins semble cohérente, les conséquences du séisme en Haïti n'ayant pas, à ce jour, suscité de flux ;

Guyane : on estime à 40 000 le nombre de clandestins dont 3 000 à 5 000 en forêt travaillant sur les sites d'orpaillage clandestin ;

Martinique : le chiffre de 2 000 paraît, cette année encore, une estimation raisonnable sans évolution sensible ;

La Réunion : seulement une centaine d'étrangers en situation irrégulière sont interpellés annuellement. Le chiffre de 1 500 clandestins au regard de la population globale reste pertinent. La Réunion est le département le plus peuplé de l'outre-mer ;

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. En 2008, l'INSEE a estimé la part des étrangers à 41 % de la population de Mayotte, dont une très large majorité en situation irrégulière.

Concernant les éloignements effectués outre-mer, on a assisté à une importante progression de leur nombre en 2009 par rapport à 2008 puisqu'ils passent pour l'ensemble des DOM-COM de 23 568 à 27 222, soit + 15,5 %.

Tableau n° V-1 : Indicateurs du contrôle de l'immigration dans les départements d'outre-mer et Mayotte

	Éloignements en 2007	Éloignements en 2008	Éloignements en 2009
Guadeloupe	1 826	1 682	1 023
Martinique	390	404	327
Guyane	9 031	8 085	9 066
Réunion	53	52	73
Mayotte	13 990	13 329	16 725

Source : DCPAF

Tableau n° V-2 : Population étrangère en situation régulière au 31 décembre 2009 (pays tiers)

971 - Guadeloupe	972 - Martinique	973 - Guyane	974 - Réunion	976 - Mayotte
400 736 habitants	397 728 habitants	205 954 habitants	781 962 habitants	160 265 habitants
dont étrangers en situation régulière 17 400	dont étrangers en situation régulière 5 583	dont étrangers en situation régulière 29 517	dont étrangers en situation régulière 6 799	dont étrangers en situation régulière 13 883
Haïti 10 066	Haïti 2 032	Haïti 8 966	Madagascar 2 722	Comores 12 174
Dominique 3 162	Sainte-Lucie 1 811	Surinam 7 591	Maurice 1 655	Madagascar 1 192
Rép. dominicaine 1 930	Rép. dominicaine 239	Brésil 7 044	Comores 1 129	Rwanda 170
Sainte-Lucie 212	Dominique 213	Guyana 2 075	Chine 305	Congo, RDC 128
États-Unis d'Amérique 199	Chine 209	Chine 967	Inde 227	Inde 22
Jamaïque 153	Brésil 119	Rép. dominicaine 956	Maroc 80	Burundi 22
Saint-Kitts-et-Nevis 145	Cuba 116	Pérou 346	Algérie 67	Maurice 20
Inde 138	Venezuela 93	Sainte-Lucie 254	États-Unis d'Amérique 41	Maroc 10
Brésil 123	Syrie 82	Laos 211	Cameroun 29	Cameroun 10
Chine 115	Canada 45	Colombie 133	Canada 28	Sénégal 9

Source : MIINDS/DSED - INSEE

Tableau n° V-3 : Population étrangère en situation irrégulière (estimation)

Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Mayotte
15 000	2 000	40 000	1 500	50 000

Source : MIOMCT-DGEOM

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 (art. L. 111-2), sous réserve de certaines adaptations justifiées par les caractéristiques et les contraintes particulières de ces collectivités.

La loi n° 2005-371 du 22 avril 2005 modifiant certaines dispositions législatives relatives aux modalités de l'exercice par l'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 irréguliers.

Dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie et dans les terres Australes et Antarctiques françaises (TAAF), les conditions d'entrée et de séjour des étrangers sont régies par des textes spécifiques (qui reprennent, pour partie, les dispositions du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (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.

Le livre VII du CESEDA régit le droit d'asile sur l'ensemble du territoire de la République. Son titre VI précise les conditions dans lesquelles ces dispositions s'appliquent en outre-mer.

En revanche, la convention d'application de l'accord de Schengen signé le 19 juin 1990 ne s'applique qu'au territoire européen de la République française : les départements, les collectivités d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie 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.

Par ailleurs, la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile 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 dans les collectivités d'outre-mer ;
- 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.

L'ordonnance n° 2009-536 du 14 mai 2009 a étendu avec les adaptations nécessaires la loi du 20 novembre 2007 à Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

2 – LA SITUATION MIGRATOIRE

Le phénomène migratoire se présente de façon hétérogène. Certains territoires ultramarins sont soumis 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 (voir 2.1). En effet, plus de 48 % des éloignements réalisés en France en 2009 l'ont été au départ des départements et collectivités d'outre-mer, dont 16 725 à Mayotte et 9 066 en Guyane.

Pour les autres collectivités d'outre-mer, la situation est moins préoccupante. Certains territoires présentent des situations intermédiaires comme en Guadeloupe et en Martinique (voir 2.2), d'autres sont épargnés par l'immigration clandestine (voir 2.3).

2.1 – L'immigration à Mayotte et en Guyane

2.1.1 – L'immigration à Mayotte

– L'immigration légale

Au 31 décembre 2009, le nombre d'étrangers en situation régulière est de 13 883, dont plus de 12 000 Comoriens et 1 200 Malgaches environ.

La demande d'asile, qui avait quasiment quintuplé entre 2007 et 2008, enregistre un repli sensible en 2009 (556 demandes au lieu de 976 en 2008).

Tableau n° V-4 : Les demandes d'asile à Mayotte

Mayotte	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Demandes (hors mineurs acc.)	–	85	202	128	241	979	556
– dont premières demandes			199	119	203	966	412
– réexamens			3	9	38	13	144
Décisions OFPRA	87	42	184	161	179	534	896
– dont accords	31	8	28	42	71	114	117
– rejets	56	34	156	119	108	420	779

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.
Source : OFPRA

- La lutte contre 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 depuis Madagascar, *via* les Comores. 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 connu une forte augmentation en 2009 (+ 25,5 %), passant de 13 329 à 16 726. Cette hausse s'est même accentuée au premier semestre 2010 (+ 29,8 %) puisque 10 010 mesures ont été exécutées contre 7 709 au premier semestre 2009.

Les interceptions de *kwassas* reflètent tout particulièrement la pression migratoire qui s'exerce sur ce territoire et les moyens mis en œuvre pour lutter contre cette immigration irrégulière spécifique.

En 2009, 290 embarcations ont été interceptées contre 256 en 2008 (+ 13,26 %), 152 en 2007 (soit + 68,42 %) et 100 en 2006 (soit + 52 %).

Le nombre d'interceptions au cours du premier semestre 2010 est en légère baisse : 126 contre 129 en 2009. Mais les 126 embarcations interceptées ont permis l'interpellation de 200 passeurs et 3 201 clandestins, soit des hausses respectives de 29,9 % et 10,2 % au regard des 154 passeurs et 2 904 passagers interceptés au cours du premier semestre 2009.

Cette progression notable est le fruit d'une très forte implication de l'État dans l'augmentation des moyens humains et opérationnels dédiés à la lutte contre l'immigration irrégulière.

Ainsi, les effectifs de la police aux frontières (PAF) ont augmenté entre 2004 et 2009 de 280 % et les moyens matériels et opérationnels ont été considérablement renforcés :

- Depuis 2008, sous l'autorité du préfet et en concertation avec les autres services, mise en place par la PAF d'une cellule de coordination opérationnelle zonale (CCOZ) qui permet de mutualiser les renseignements, de définir les stratégies, et d'établir un planning rationnel des moyens nautiques (gendarmerie, douanes, PAF, marine).
- En avril 2008, la PAF de Mayotte a reçu deux vedettes d'interception supplémentaires.
- Début 2009, création d'un groupe d'intervention régional (GIR) au niveau de la gendarmerie et d'une brigade mobile de recherche (BMR) au sein de la PAF.
- Au second semestre 2009, la gendarmerie a été dotée d'une seconde vedette d'interception et d'un hélicoptère.
- Fin 2009, des stations de contrôle biométrique afin d'accéder aux données de la base VISABIO ont été installées à la PAF. Ce dispositif fait suite à l'ouverture d'une antenne consulaire à Anjouan (Comores) destinée à instruire les demandes de visa pour Mayotte et à délivrer des visas biométriques contre l'engagement d'une présentation systématique au retour.
- Au premier trimestre 2010, la CCOZ a été élargie à tous les participants à la lutte contre l'immigration clandestine par voie terrestre et maritime.

En sus des moyens nautiques, la surveillance de l'immigration clandestine par voie maritime est assurée par trois radars fixes implantés au nord, à l'ouest et à l'est de l'île de Mayotte assurant une couverture optimale sur 75 % du territoire. La mise en place d'un quatrième radar est prévue pour 2011. Il permettra de couvrir la zone d'ombre existant au sud de l'île.

L'actuel centre de rétention administrative est sous-dimensionné pour faire face au nombre de retenus accueillis. La construction d'un nouveau CRA de 136 places et d'une zone d'attente de 12 places est prévue sur un terrain de 16 000 m² qui doit également abriter les locaux de la DPAF.

Tableau n° V-5 : Nombre d'éloignements réalisés à Mayotte

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Évolution 2008/2009	Évolution 2003/2009
6 241	8 599	7 714	13 253	13 990	13 329	16 726	+ 25,5 %	+ 168,0 %

Source : DCPAF

2.1.2 - L'immigration en Guyane

- L'immigration légale

Au 31 décembre 2009, on dénombrait presque 30 000 étrangers en situation régulière, dont presque 9 000 Haïtiens, 7 500 Surinamiens et 7 000 Brésiliens environ.

La demande d'asile :

La forte augmentation constatée entre 2007 et 2008 (+ 75 %) s'est encore accentuée entre 2008 et 2009 (+ 99,11 %).

Les premiers mois de 2010 semblent indiquer une stabilisation au niveau de l'année 2009.

Tableau n° V-6 : Les demandes d'asile en Guyane

Guyane	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Demandes (hors mineurs acc.)	Non disponible		280	368	322	564	1 060
- dont premières demandes			280	368	322	382	898
(dont Haïtiens)			177	201	133	115	379
- réexamens		-	-	-	182	162	
Décisions OFPRA	176	217	156	335	365	365	859
- dont accords	-	15	-	17	21	10	23
- rejets	176	202	156	318	344	355	836

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.
Source : OFPRA

- La lutte contre l'immigration clandestine

Les discussions engagées avec le Guyana, pour la conclusion d'un accord relatif à la réadmission des personnes et à la coopération policière, n'ont en revanche pas pu aboutir à une signature à ce jour.

Toutefois, la visite au Guyana d'une délégation française conduite par le préfet de la Guyane au début du mois de mai 2010, puis la réception d'une délégation du Guyana à Cayenne entre le 19 et le 21 mai 2010 ont permis de relancer la coopération directe entre les services de police des deux pays. Deux cadres de la DDPAF-Guyane devraient être reçus au Guyana en octobre prochain.

Tableau n° V-7 : nombre d'éloignements effectués en Guyane

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Évolution 2008/2009	Évolution 2003/2009
4 852	5 318	5 942	8 145	9 031	8 085	9 056	+ 12,0 %	+ 86,6 %

Source : DCPAF

2.2 - L'immigration dans les départements des Caraïbes

2.2.1 - L'immigration en Guadeloupe

- L'immigration légale

Au 31 décembre 2009, le nombre d'étrangers vivant régulièrement en Guadeloupe et îles du Nord serait de 56 361 dont 30 662 ressortissants haïtiens.

La demande d'asile

En 2009 le nombre de demandes d'asile (première demande et réexamen) était de 431. La très forte progression de 2004 et de 2005 est enrayée, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Tableau n° V-8 : Les demandes d'asile en Guadeloupe

Guadeloupe	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Demandes (hors mineurs acc.)	Non disponible		3 667	674	425	534	431
- dont premières demandes			3 611	537	261	341	281
(dont Haïtiens)			3 491	537	237	326	256
- réexamens		56	137	164	193	150	
Décisions OFPRA	32	1 297	2 354	2 200	393	456	466
- dont accords	1	11	51	132	28	23	7
- rejets	31	1 286	2 303	2 068	365	433	459

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.
Source : OFPRA

- La protection contre l'immigration irrégulière

La Guadeloupe, en raison de sa prospérité économique, présente une forte attractivité pour l'immigration clandestine provenant essentiellement d'Haïti et de la Dominique. Cette immigration utilise la voie maritime, par nature difficilement contrôlable en raison de l'étendue et du relief des côtes.

En 2009, 1 023 mesures d'éloignement ont été exécutées, dont 351 à partir de Saint-Martin.

Pour 2010, sur le premier semestre, 252 mesures de reconduite à la frontière ont été exécutées dont 16 concernaient des ressortissants Haïtiens.

Plusieurs mesures opérationnelles, législatives et réglementaires ont été mises en œuvre et la coopération internationale a été améliorée ; 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.

Ces mesures dérogatoires permettent de sécuriser les procédures administratives.

Signature d'un accord de réadmission avec la Dominique le 9 mars 2006 ; son protocole d'application a été ratifié le 6 novembre 2006 ; cet accord de réadmission entre la France et les autorités de l'île de la Dominique a permis de diminuer de manière sensible le nombre de ressortissants haïtiens et dominicains arrivant sur l'île de la Dominique candidats potentiels à l'immigration vers les territoires français de la zone. Les autorités dominiquaises ont imposé un visa et une caution de 400 dollars US aux Haïtiens et Dominicains pour venir en Dominique.

La filière d'immigration irrégulière haïtienne vers les DFA : Guadeloupe, Martinique et/ou Saint-Martin (Haïti-Saint-Domingue-Dominique) est toujours active.

- La situation spécifique de Saint-Martin

Un accord de coopération policière à Saint-Martin a été signé le 7 octobre 2010 entre les Pays-Bas et la France. Le traité du 17 mai 1994 instaurant le contrôle commun dans les aéroports de l'île de Saint-Martin a été relancé en 2009, mais les Antilles néerlandaises, projetant de changer de statut politique, ont reporté à la fin de l'année 2010 les travaux du comité de pilotage.

Tableau n° V-9 : Nombre d'éloignements réalisés en Guadeloupe

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Évolution 2008/2009	Évolution 2003/2009
1 053	1 083	1 253	1 964	1 826	1 682	1 023	- 39,2 %	- 2,8 %

Source : DCPAF

2.2.2 - L'immigration à la Martinique

- L'immigration légale

Au 31 décembre 2009, 5344 étrangers résidaient régulièrement à la Martinique pour une population estimée à 403 688 habitants hors étudiants.

Au 30 juin 2010, les étrangers résidant régulièrement étaient au nombre de 4 740.

La demande d'asile

En 2009, on a enregistré 323 demandes, dont 99,9 % de Haïtiens.

Tableau n° V-10 : Les demandes d'asile à la Martinique

Martinique	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Demandes (hors mineurs acc.)	Non disponible		139	156	90	219	323
- dont premières demandes			131	137	42	210	313
(dont Haïtiens)			131	137	41	204	308
- réexamens		8	19	48	9	10	
Décisions OFPRA	Non disponible		92	111	220	65	132
- dont accords			2	20	16	8	16
- rejets			90	91	204	57	128

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.
Source : OFPRA

– La protection contre l’immigration irrégulière

Tableau n° V-11 : Nombre d’éloignements réalisés en Martinique

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Évolution 2008/2009	Évolution 2003/2009
334	466	603	432	390	404	327	– 19,1 %	– 2,1 %

Source : DCPAF

Les candidats à l’immigration haïtienne empruntent le trajet aérien Haïti-Dominique *via* Saint-Domingue, puis tentent de rejoindre la Martinique par la voie maritime. Toutefois, ces tentatives ont connu une baisse sensible depuis la signature d’un accord de réadmission avec la Dominique le 9 mars 2006, ratifié le 6 novembre 2006.

Les Haïtiens arrivent également en provenance du Venezuela munis de faux documents vénézuéliens.

D’autre part, après une étude d’impact du risque migratoire, un certain nombre d’États de la Caraïbe ont bénéficié depuis le début de l’année 2010 d’une dispense de visa pour les départements français d’Amérique : il s’agit de la Barbade, de Trinidad-et-Tobago, d’Antigua, des Bahamas, de Grenade, de Saint-Kitts-et-Nevis et de Saint-Vincent.

2.3 – L’immigration dans les autres collectivités d’outre-mer

2.3.1 – 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, Comores et Maurice) où le niveau de vie est nettement inférieur. Au 31 décembre 2009, 6 800 étrangers majeurs environ résidaient régulièrement à la Réunion, pour une population de presque 800 000 habitants, dont plus de 2 700 Malgaches.

La demande d’asile

Elle est très faible, comme l’indique le tableau ci-dessous.

Tableau n° V-12 : Les demandes d’asile à la Réunion

Réunion	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Demandes (hors mineurs acc.)	Non disponible		2	6	7	33	4
– dont premières demandes			2	6	7	30	4
– réexamens			–	–	–	3	–
Décisions OFPRA	Non disponible		2	5	5	29	4
– dont accords			1	2	–	4	–
– rejets			1	3	5	25	4

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.
Source : OFPRA

La protection contre l'immigration irrégulière

Le problème de l'immigration irrégulière se pose désormais à la Réunion, mais dans une ampleur bien moindre que dans les autres départements d'outre-mer, dans la mesure où les éloignements ne portent que sur quelques dizaines d'étrangers en situation irrégulière, de nationalité mauricienne, comorienne et malgache.

Tableau n° V-13 : Nombre d'éloignements réalisés à la Réunion

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Évolution 2008/2009	Évolution 2003/2009
26	42	56	64	53	52	73	+ 40,4 %	+ 180,8 %

Source : DCPAF

2.3.2 - L'immigration en Nouvelle-Calédonie

Sur une population de 240 400 habitants, la Nouvelle-Calédonie compterait près de 6 000 étrangers en situation régulière.

La loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 a confié 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 : vanuatane, indonésienne, vietnamienne et chinoise. Dans le cadre de la construction de l'usine de nickel de la province sud, et en l'absence de main-d'œuvre locale suffisante, il a été 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 s'est poursuivi en 2007.

L'immigration irrégulière n'est pas un enjeu pour la Nouvelle-Calédonie.

2.3.3 - 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 au gouvernement de 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.

L'immigration irrégulière n'est pas un enjeu pour la Polynésie française

2.3.4 - L'immigration à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis-et-Futuna

Aucune pression migratoire ne s'exerce actuellement sur Saint-Pierre-et-Miquelon ni sur Wallis-et-Futuna.

SEPTIÈME RAPPORT AU PARLEMENT

Liste des contributeurs

Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales
Secrétariat d'État chargé de l'outre-mer

Ministère des Affaires étrangères et européennes

Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)

Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)

Office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI)

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, la 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

**Décret du 11 juin 2009
portant nomination du secrétaire général
du comité interministériel de contrôle de l'immigration -
M. FRATACCI (Stéphane)**

NOR: IMIK0911331D

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 développement solidaire,

Vu l'article 13 de la Constitution ;

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires ;

Vu la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ;

Vu le décret n° 85-779 du 24 juillet 1985 portant application de l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 fixant les emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du Gouvernement ;

Vu le décret n° 2005-544 du 26 mai 2005 modifié instituant un comité interministériel de contrôle de l'immigration ;

Le conseil des ministres entendu,

Décède :

Article 1

M. Stéphane FRATACCI, conseiller d'Etat, est nommé secrétaire général du comité interministériel de contrôle de l'immigration.

Article 2

Le Premier ministre et le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire 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 11 juin 2009.

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 développement solidaire,
Eric Besson

DÉCRET

**Décret n° 2010-1444 du 25 novembre 2010 relatif aux attributions du ministre de l'Intérieur,
de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration**

NOR : IOCX1029472D

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre,

Vu le décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres ;

Vu le décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985 modifié relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et de la décentralisation ;

Vu le décret n° 97-244 du 18 mars 1997 modifié portant création d'une délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle à l'administration centrale du ministère du Travail et des Affaires sociales ;

Vu le décret n° 2004-1203 du 15 novembre 2004 modifié portant création d'une direction générale du Trésor au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie ;

Vu le décret n° 2005-544 du 26 mai 2005 modifié instituant un comité interministériel de contrôle de l'immigration ;

Vu le décret n° 2005-1795 du 30 décembre 2005 modifié portant organisation de l'administration centrale du ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative ;

Vu le décret n° 2006-1033 du 22 août 2006 modifié relatif à la création de la direction générale du travail au ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement ;

Vu le décret n° 2007-1891 du 26 décembre 2007 modifié portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement ;

Vu le décret n° 2008-371 du 18 avril 2008 modifié relatif à la coordination de la lutte contre les fraudes et créant une délégation nationale à la lutte contre la fraude ;

Vu le décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 modifié portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire ;

Vu le décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la Justice ;

Vu le décret n° 2009-291 du 16 mars 2009 portant organisation de l'administration centrale du ministère des Affaires étrangères et Européennes ;

Vu le décret n° 2009-539 du 14 mai 2009 relatif aux institutions en charge de la politique de la ville ;

Vu le décret n° 2009-639 du 8 juin 2009 modifié relatif à l'administration centrale des ministères chargés de la santé, des affaires sociales, de la protection sociale, des sports, de la jeunesse et de la vie associative et complétant le décret n° 2005-1795 du 30 décembre 2005 portant organisation de l'administration centrale du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative ;

Vu le décret n° 2009-1393 du 11 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de l'administration centrale du ministère de la Culture et de la Communication ;

Vu le décret du 14 novembre 2010 portant nomination du Premier ministre ;

Vu le décret du 14 novembre 2010 relatif à la composition du Gouvernement ;

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) entendu ;

Le conseil des ministres entendu,

Décète :

Article 1

Le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement en matière de sécurité intérieure, de libertés publiques, de sécurité routière, d'administration territoriale de l'État, d'outre-mer, de collectivités territoriales, d'immigration et d'asile. Sans préjudice des attributions du ministre chargé des affaires étrangères, il est chargé de l'organisation des scrutins. Il est, en outre, chargé de coordonner les actions de prévention de la délinquance et de lutte contre les trafics de stupéfiants. Il préside, par délégation du Premier ministre, le comité interministériel de prévention de la délinquance.

Article 2

Pour l'exercice de ses missions de sécurité routière, le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration définit et met en œuvre la politique en matière de sécurité et d'éducation routières, à l'exclusion des politiques de sécurité des infrastructures routières et de réglementation technique des véhicules. Il préside, par délégation du Premier ministre, le comité interministériel de la sécurité routière.

Article 3

Au titre de ses attributions relatives à l'outre-mer, le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration est chargé :

1° De coordonner l'action du Gouvernement dans les départements et régions d'outre-mer et de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des règles applicables dans ces collectivités ;

2° D'élaborer et de mettre en œuvre la politique du Gouvernement à Mayotte, en Polynésie française, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les îles Wallis et Futuna, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises ;

3° De préparer et de mettre en œuvre les règles applicables dans les collectivités mentionnées au 2° dans le respect des compétences propres de ces collectivités ;

4° D'administrer l'île de Clipperton. Il y exerce l'ensemble des attributions dévolues par les lois et règlements aux autorités administratives.

Article 4

Au titre de ses attributions relatives à l'immigration, à l'intégration, à l'asile et au développement solidaire, le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement en matière d'entrée, de séjour et d'exercice d'une activité professionnelle en France des ressortissants étrangers, de lutte contre l'immigration illégale et la fraude documentaire intéressant les ressortissants étrangers, d'asile, d'intégration des populations immigrées et de développement solidaire.

Il préside, par délégation du Premier ministre, le comité interministériel de contrôle de l'immigration et le comité interministériel à l'intégration.

Il est chargé, en liaison avec le ministre chargé du travail, de la lutte contre le travail illégal des étrangers. Il est responsable, conjointement avec le ministre des Affaires étrangères et Européennes, de la politique d'attribution des visas.

Il est compétent, dans le respect des attributions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, en matière d'exercice du droit d'asile et de protection subsidiaire et de prise en charge sociale des personnes intéressées.

Il est responsable de l'accueil en France des ressortissants étrangers qui souhaitent s'y établir et est chargé de l'ensemble des questions concernant l'intégration des populations immigrées en France. Pour l'exercice de cette mission, il est associé à la définition et à la mise en œuvre des politiques d'éducation, de culture et de communication, de formation professionnelle, d'action sociale, de la ville, d'accès aux soins, à l'emploi et au logement et de lutte contre les discriminations.

Il a la charge des naturalisations et de l'enregistrement des déclarations de nationalité à raison du mariage. Il est associé à l'exercice, par le garde des sceaux, ministre de la justice, de ses attributions en matière de déclaration de nationalité et de délivrance des certificats de nationalité française. Avec les ministres intéressés, il participe, auprès des ressortissants étrangers, à la politique d'apprentissage, de maîtrise et de diffusion de la langue française. Il est associé à la politique menée en faveur du rayonnement de la francophonie.

Il participe, en liaison avec les ministres intéressés, à la politique de la mémoire et à la promotion de la citoyenneté et des principes et valeurs de la République.

Il est chargé de la politique de développement solidaire et, en liaison avec le ministre des affaires étrangères et européennes et le ministre chargé de l'économie, participe à la définition et à la mise en œuvre des autres politiques de coopération et d'aide au développement qui concourent au contrôle des migrations.

Dans le respect des attributions du ministre chargé de l'économie en matière de statistique, il coordonne la collecte, l'analyse et la diffusion des données relatives à l'immigration et à l'intégration des populations immigrées. Il est associé à la collecte et à l'analyse des données relatives à la population.

Article 5

Le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration a autorité sur le secrétariat général du ministère de l'intérieur, l'inspection générale de l'administration, la direction générale de la police nationale, la direction générale de la gendarmerie nationale, la direction générale des collectivités locales, la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, la direction de la sécurité civile, le secrétariat général du comité interministériel

de prévention de la délinquance, la délégation générale à l'outre-mer, et sur les autres services mentionnés par le décret du 2 octobre 1985 susvisé.

Article 6

Pour l'exercice de ses attributions au titre de la sécurité routière, le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration a autorité, conjointement avec le ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, sur la délégation à la sécurité et à la circulation routières.

Il dispose, en tant que de besoin, du secrétariat général mentionné à l'article 1^{er} du décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 susvisé.

Article 7

Pour l'exercice de ses attributions relatives à la sécurité intérieure, le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration peut également faire appel, en tant que de besoin, à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, à la direction générale des finances publiques, à la direction générale des douanes et droits indirects et à la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie.

Article 8

Pour l'exercice de ses attributions relatives à l'administration territoriale de l'État, aux collectivités territoriales et à l'outre-mer, le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration dispose, en tant que de besoin, de la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

Il dispose également de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative.

Article 9

Pour l'exercice de ses attributions relatives à l'outre-mer, le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration dispose, en tant que de besoin, des services des autres administrations centrales.

Article 10

I. – Pour l'exercice de ses attributions relatives à l'immigration, à l'intégration, à l'asile et au développement solidaire, le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration a autorité sur le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration mentionné à l'article 1^{er} du décret du 26 décembre 2007 susvisé.

Il a également autorité sur le secrétaire général du comité interministériel de contrôle de l'immigration et sur le secrétaire général du comité interministériel à l'intégration.

Il préside la commission interministérielle pour le logement des populations immigrées.

Pour l'exercice de ses attributions relatives à l'immigration, le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration a autorité, conjointement avec le ministre des Affaires étrangères et Européennes, sur la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire.

II. – Pour l'exercice de ses attributions relatives à l'immigration, à l'intégration, à l'asile et au développement solidaire, le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration dispose de :

- la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats ;
- la direction générale du Trésor ;
- la direction générale des douanes et droits indirects ;
- la direction des affaires civiles et du sceau ;
- la direction générale de la cohésion sociale ;
- la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle ;
- la direction générale du travail ;
- la délégation nationale à la lutte contre la fraude ;
- le service des affaires francophones ;
- la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives ;
- la délégation à l'hébergement et à l'accès au logement ;
- le secrétariat général du comité interministériel des villes ;
- la délégation générale à la langue française et aux langues de France.

Il dispose également de l'inspection générale des affaires sociales.

Pour l'exercice des attributions mentionnées au dernier alinéa de l'article 4, il dispose, en tant que de besoin, des services centraux des ministères concernés.

Il dispose également, en tant que de besoin, du secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales, de la direction des ressources humaines et de la direction des affaires financières, juridiques et des services mentionnées au décret du 8 juin 2009 susvisé et de la direction générale de l'administration du ministère des Affaires étrangères et Européennes.

Article 11

Le Premier ministre, la ministre d'État, ministre des Affaires étrangères et Européennes, la ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement et le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration 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 25 novembre 2010.

Nicolas Sarkozy

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,
François Fillon

Le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer,
des Collectivités territoriales et de l'Immigration,
Brice Hortefeux

La ministre d'État,
ministre des Affaires étrangères et Européennes,
Michèle Alliot-Marie

La ministre de l'Écologie, du Développement durable,
des Transports et du Logement,
Nathalie Kosciusko-Morizet

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL du COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE CONTRÔLE DE L'IMMIGRATION

SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

Stéphane Fratacci01 77 72 61 65
Conseiller d'État

CONSEILLER AUPRÈS DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

François Darcy01 77 72 62 32
Administrateur civil h. c.

CHEF DE CABINET

Charlotte Orgebin01 77 72 62 40

Adresse postale :
Secrétariat général du comité interministériel de contrôle de l'immigration
101 rue de Grenelle - 75323 Paris cedex 07
Télécopie : 01 77 72 61 00 - Fax : 01 77 72 61 20
Mail : sg.cici@immigration-integration.gouv.fr
Adresses mail personnelles : prenom.nom@immigration-integration.gouv.fr

Observations



PREMIER MINISTRE

HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION

LE PRESIDENT

Paris, le 09 novembre 2010

Monsieur le Secrétaire Général,

Vous m'avez saisi pour observations du projet de rapport, pour 2010, du Gouvernement au Parlement sur les orientations de la politique de l'immigration, en application de l'article L111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, et je vous en remercie.

Ce projet retient plusieurs de nos observations faites l'année dernière, et en particulier reprend, en matière de nationalité, les données chiffrées relatives aux déclarations gérées par le ministère de la Justice.

En revanche, il serait souhaitable qu' il contienne plus de données interministérielles, comme le nombre d'élèves primo-arrivants inscrits en classes d'initiation (CLIN) ou en classes d'accueil (CLA) par exemple, ou encore, en lien avec l'observation national des ZUS, le nombre d'étrangers résidant dans les quartiers de la politique de la Ville.

Restant à votre disposition, je vous d'agréer, Monsieur le Secrétaire Général, l'expression de ma très sincère considération.

Patrick GAUBERT

Monsieur Stéphane FRATACCI
Secrétaire Général du
Comité interministériel de contrôle de l'immigration
101, Rue de Grenelle
75007 PARIS



Observations de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides relatives au septième rapport au Parlement sur les orientations de la politique de l'immigration

Réf. : Observations rédigées en application de l'article L. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

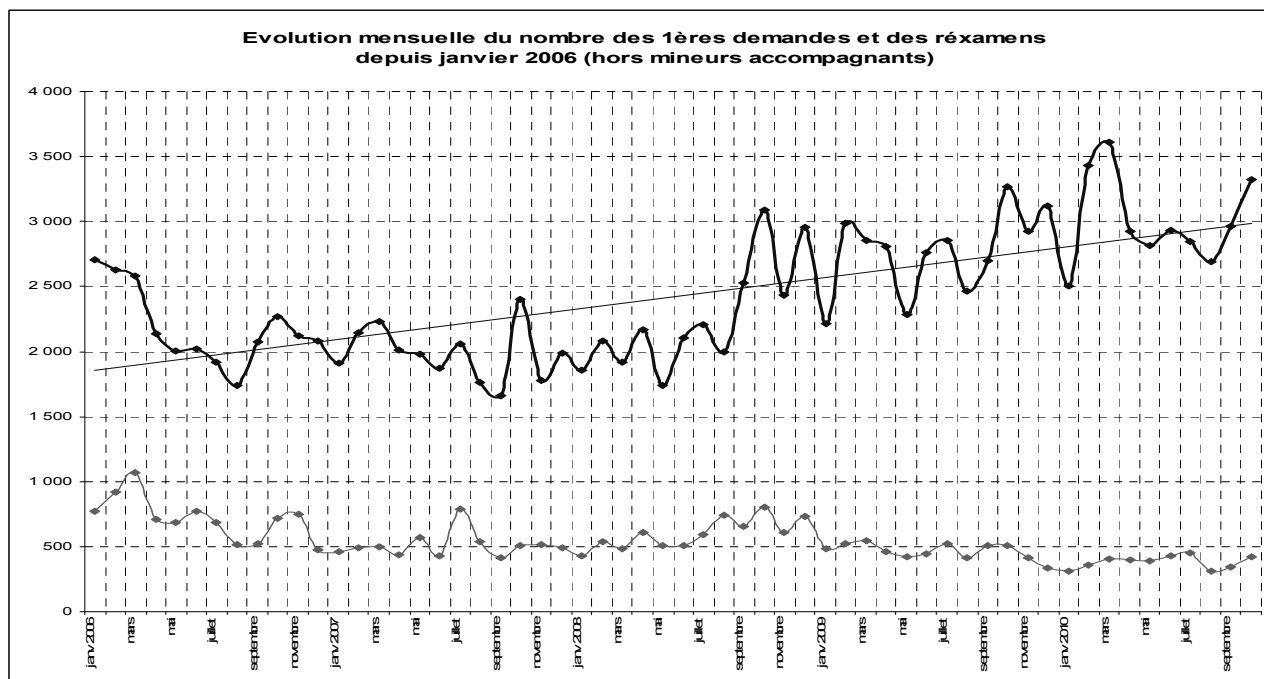
L'année 2009 a confirmé une reprise de la demande d'asile avec une hausse de 12% par rapport à l'année précédente. Cette évolution se poursuit sur les dix premiers mois de l'année 2010, mais à un rythme moins soutenu. Cette nouvelle hausse de la demande d'asile depuis septembre 2008 se caractérise par un accroissement du nombre de premières demandes alors que les demandes de réexamen affichent une baisse.

1. Une analyse prévisionnelle particulièrement complexe

Depuis 2005, l'Office a tenté d'établir des prévisions sur l'évolution de la demande d'asile, notamment à la suite des exercices prévisionnels lancés par le comité interministériel de contrôle de l'immigration. En 2008, des prévisions ont été établies sur trois ans (2009/2011) dans le cadre de l'élaboration du contrat d'objectifs et de moyens. Aujourd'hui, après plusieurs années de recul, il apparaît que cet exercice est particulièrement périlleux. Les taux d'accroissement de la demande fixés pour le contrat d'objectifs et de moyens (+7% en 2009, +5% en 2010 et stabilisation en 2011) ont été largement dépassés par la réalité (+12% en 2009 et entre 8% et 10% pour 2010).

En effet ces calculs sont établis sur l'observation de la composition des flux de la demande, sur l'évolution des nationalités, sur la comparaison avec les tendances de la demande d'asile chez nos principaux partenaires européens et en tâchant de prendre en compte certains aspects de la situation internationale. Toutefois, ces paramètres ne semblent pas suffisants et plusieurs informations échappent encore à l'Office : les situations de crise, les réflexes communautaires, les évolutions jurisprudentielles, la modification des trajets migratoires.

L'observation mensuelle des variations de la demande d'asile complexifie l'analyse car elles sont constantes et contradictoires comme le met en évidence le graphique ci-dessous ;



Dans ces circonstances, les prévisions établies sur l'évolution de la demande d'asile ne peuvent être qu'une indication de tendance sans assurance sur le moyen terme.

Ainsi, l'année 2010 est toujours caractérisée par une hausse de la demande. L'infléchissement constaté depuis l'été 2010 ne permet pas de conclure à un renversement de tendance. Il ne peut être qu'un palier avant une nouvelle reprise ou bien refléter simplement les difficultés d'accès à la procédure d'asile compte tenu de l'effet de saturation du dispositif national d'accueil.

2. Une instruction plus longue et plus complexe

L'accroissement de la part des premières demandes au sein de la demande globale (70% en 2009, 73% en 2010) a des conséquences directes sur le travail d'instruction. Aujourd'hui, les premières demandes font l'objet d'une audition quasi-systématique. Parallèlement, les dernières années ont vu la mise en place d'une politique de qualité. Celle-ci prend notamment en compte la transposition de directives européennes : devoir d'information du demandeur, amélioration des comptes rendus d'entretiens (dactylographie obligatoire), codification de l'information sur les pays d'origine, sécurisation accrue des actes juridiques.

Grâce à l'offre croissante d'hébergement au sein du dispositif national d'accueil, les demandeurs d'asile bénéficiant d'un accompagnement juridique en CADA sont de plus en plus nombreux. Les dossiers de demande d'asile sont mieux construits et argumentés, les intéressés ont la possibilité de suivre une préparation à l'entretien de l'Ofpra.

Si au cours des années 2008, 2009 et 2010, l'Office est parvenu à accroître le nombre de décisions rendues, il apparaît, aujourd'hui, dans ce contexte, de plus en plus difficile d'améliorer encore sa productivité.

* *

*

Au terme de l'année 2010, il semble que l'Office possède de moins en moins de marge de manœuvre vis-à-vis de l'évolution de la demande d'asile. Or, celle-ci demeure imprévisible en 2011, le rythme de croissance semble moins soutenu mais concomitamment le dispositif d'accueil des nouveaux demandeurs est saturé.

Cette situation a conduit les pouvoirs publics à octroyer des moyens supplémentaires exceptionnels à l'Ofpra pour une période de 18 mois comprise entre le 1^{er} janvier 2011 et le 30 juin 2012 avec pour objectif une résorption des stocks des dossiers en instance.

COURRIER ARRIVE LE

05 NOV. 2010

SECRETARIAT GENERAL



AOM/018



OFII

OFFICE FRANÇAIS DE L'IMMIGRATION
ET DE L'INTÉGRATION

357

Le Préfet,
Directeur Général

Tél : 01 53 69 51 42
Fax : 01 53 69 51 90
jean.godfroid@anaem.fr

Paris, le jeudi 4 novembre 2010

Monsieur le Secrétaire Général,

Vous avez souhaité porter à ma connaissance la version provisoire du rapport au Parlement « les orientations de la politique de l'immigration ».

Je vous informe que ce rapport n'appelle pas d'observations particulières de la part de l'OFII.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Secrétaire Général, l'expression de ma considération distinguée.

Paris le 4/11/10

Jean GODFROID

Monsieur Stéphane FRATACCI
Secrétaire général du Ministère de l'Immigration,
de l'Intégration, de l'Identité Nationale et du
Développement Solidaire
101, rue de Grenelle
75007 PARIS

