

RAPPORT AU PARLEMENT

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

HUITIÈME 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

DÉCEMBRE 2011

© 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 1er juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre ».

ISBN : 978-2-11-008889-5

DF : 5HC28990

www.ladocumentationfrancaise.fr

Paris, 2011

SOMMAIRE

Préface	9
Synthèse	11
CHAPITRE I La maîtrise des flux migratoires	17
I-1 La politique de délivrance des visas	19
1 – Présentation générale	20
2 – L'évolution de la demande et de la délivrance de visas depuis 2006	21
2.1 – Les visas de court séjour «Schengen»	
2.2 – Les visas de long séjour	
2.2.1 – Visas délivrés aux étudiants	
2.2.2 – Visas délivrés aux conjoints de Français	
2.2.3 – Visas délivrés au titre du regroupement familial	
2.2.4 – Visas délivrés pour l'établissement professionnel	
2.3 – Les visas pour les départements, les collectivités et les territoires d'outre-mer	
2.4 – Les visas délivrés sur passeport diplomatique ou de service	
3 – Les moyens et méthodes	30
3.1 – La biométrie	
3.2 – L'évolution de l'organisation des services des visas	
3.3 – L'externalisation de certaines tâches préparatoires à l'instruction des demandes	
3.4 – Les moyens mobilisés pour la délivrance des visas	
4 – L'évolution du contexte	33
5 – La coopération européenne dans le domaine des visas	34
5.1 – L'adoption de règles communes pour la délivrance des visas de court séjour	
5.2 – Les accords de «représentation Schengen»	
5.3 – La coopération consulaire dans les pays tiers	
6 – Les recours et le contentieux	35
6.1 – Les recours devant la commission de recours contre les refus de visa (CRRV)	
6.2 – Les recours contentieux devant la juridiction administrative	
6.2.1 – Les différents recours formés devant la juridiction administrative	
6.2.2 – Des recours globalement «payants» pour les requérants	
6.2.3 – La typologie des recours	
6.2.4 – Une prévision de recours contentieux en très forte augmentation	
I-2 L'admission au séjour	39
Avertissement méthodologique	40
1 – Trois champs géographiques à distinguer	
2 – Chiffres définitifs de délivrance de titres de séjour de 2004 à 2009 et chiffres provisoires de 2010 établis sur la base de l'application AGDREF	
3 – Explication méthodologique sur le calcul des flux	
Partie 1 – ÉVOLUTION DE LA POPULATION ÉTRANGÈRE EN FLUX	41
1 – Flux annuels totaux (pays tiers)	41
2 – Analyse de l'immigration selon les motifs	42
2.1 – Typologie des différents motifs d'immigration	
2.2 – Analyse des flux migratoires par motif	
2.2.1 – Flux en provenance des pays tiers (voir tableaux n°s 2.2.1 et 2.2.1 bis)	
2.2.2 – Flux en provenance des NEM (voir tableau n° 2.2.2)	
2.3 – Principales nationalités bénéficiaires par motif	

3 – Analyse de l’immigration selon le type de titre de séjour.....	52
3.1 – Présentation du cadre juridique dans lequel s’inscrit la délivrance de titre de séjour	
3.1.1 – Régimes juridiques des ressortissants selon leur nationalité	
3.1.2 – Dispositifs législatifs et réglementaires récents visant à appuyer la politique du gouvernement en matière d’immigration légale	
3.2 – Présentation par type de carte de séjour	
3.2.1 – Présentation par groupe de pays	
3.2.2 – Présentation par carte	
Partie 2 – ÉVOLUTION DE LA POPULATION ÉTRANGÈRE EN STOCKS	60
1 – Avertissement méthodologique sur les stocks.....	60
2 – Présentation des stocks.....	61
2.1 – Par type de carte	
2.2 – Par nationalité	
I-3 L’immigration irrégulière.....	63
Avertissement	64
Présentation générale.....	64
1 – L’entrée irrégulière sur le territoire	64
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	70
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 – Le dispositif des 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.....	80
3.1 – L’évolution des dispositions législatives et réglementaires relatives à la lutte contre le travail illégal en 2010	
3.2 – Les résultats obtenus en 2010 par les services de police et de gendarmerie en métropole	
– Bilan global	
– 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’étranger 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 préfectures	
4 – La lutte contre les fraudes à l’identité et la fraude documentaire.....	87
4.1 – 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 – La formation et l’équipement	
4.3.2 – La coopération européenne et internationale dans le domaine de la lutte contre la fraude	

CHAPITRE II	L'asile	95
Présentation générale		97
1	L'activité de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et de la Cour nationale du droit d'asile (Cnda)	97
1.1	Évolution de la demande d'asile	
1.2	La mise en œuvre de certaines procédures	
1.3	Traitement de la demande d'asile et admission au bénéfice d'une protection par l'OFPRA	
1.4	Traitement des recours par la Cour nationale du droit d'asile	
2	La mise en œuvre du règlement de Dublin par la France	108
3	La suspension par la Cour européenne des droits de l'homme de mesures d'éloignement prises à l'encontre de demandeurs d'asile déboutés	110
4	L'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés	111
4.1	Le renforcement des capacités d'accueil	
4.2	L'amélioration du pilotage du dispositif d'accueil	
4.3	La régionalisation de l'admission au séjour des demandeurs d'asile	
4.4	Le renforcement de mesures spécifiques pour favoriser l'intégration des réfugiés	
5	Les programmes de réinstallation	120
5.1	Le programme de réinstallation de réfugiés prévu par l'accord-cadre du 4 février 2008 avec le HCR	
5.2	Le programme d'accueil en France de ressortissants irakiens menacés	
5.3	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 française d'intégration	127
1.1	Le pilotage de la politique d'intégration	
1.1.1	Une direction dédiée à l'intégration au sein du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration	
1.1.2	Le budget de l'intégration	
1.2	Les opérateurs publics 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	
1.3	La place de l'Europe	
2	Accueil et premiers pas dans la société française : le contrat d'accueil et d'intégration	131
2.1	Le contrat d'accueil et d'intégration (CAI)	
2.2	Les dispositifs spécifiques à l'intégration des migrants familiaux	
2.3	L'apprentissage du français	
2.3.1	L'apprentissage du français généraliste par l'OFII	
2.3.2	L'apprentissage du français dans les ateliers sociolinguistiques (ASL) soutenu par le programme 104 SDAI 1	
2.3.3	L'apprentissage du français en milieu professionnel	
3	Les politiques d'intégration déconcentrées	140
3.1	Un outil : le « Programme régional d'intégration des populations immigrées » (PRIPI)	
3.2	Une relance des PRIPI en 2010	
3.3	Un support financier renforcé	
3.4	Le bilan de l'élaboration des PRIPI en 2010	
4	Les principaux programmes nationaux en faveur de l'intégration	142
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	L'appui aux immigrés âgés	
4.5	L'accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants (FTM)	
4.5.1	Soutenir la mise en œuvre du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants	
4.5.2	Apporter des réponses aux besoins des résidents	
4.6	L'évaluation de la politique d'intégration	

5 – L’acquisition de la nationalité française	154
5.1 – L’acquisition de la nationalité française : bilans	
5.2 – Nombre de décrets	
5.3 – Les évolutions issues de la révision générale des politiques publiques (RGPP)	
5.4 – Le transfert des déclarations par mariage aux préfetures	
5.5 – La loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l’immigration, à l’intégration et à la nationalité	
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 performances	
2.2 – Présentation par action des crédits mobilisés pour 2010	
3 – Présentation des actions	169
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	199
Présentation générale	201
1 – Les dispositions applicables	203
2 – La situation migratoire	204
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	213
Annexes	
Décret n° 2005-544 du 26 mai 2005 instituant un comité interministériel de contrôle de l’immigration	215
Décret du 11 juin 2009 portant nomination du secrétaire général du comité interministériel de contrôle de l’immigration	217
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	218

Secrétariat général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration	222
--	------------

Observations

Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)	225
Haut conseil à l'intégration (HCI).....	227
Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)	229

PRÉFACE

La publication du rapport annuel au Parlement sur les orientations de la politique d'immigration et d'intégration informe, chaque année, nos concitoyens et leurs représentants sur les statistiques et orientations de notre politique migratoire.

La politique migratoire du gouvernement consiste, pour réussir l'intégration de tous dans notre société, à proportionner les flux migratoires à nos capacités d'accueil et d'intégration.

Parce que nous souhaitons que l'intégration des populations immigrées présentes sur notre territoire réussisse mieux – pour elles comme pour nos concitoyens –, nous souhaitons lutter contre l'immigration clandestine et maîtriser les flux d'immigration régulière vers la France.

En 2010, 188 387 premiers titres de séjour ont été délivrés à des ressortissants de pays tiers ; il s'agit d'un nombre stable par rapport à 2009. Pour prendre en compte les effets de la situation économique, un effort de diminution des flux d'immigration légale vers la France, notamment les flux de nature professionnelle, est engagé.

En 2010, nous avons intensifié nos efforts de lutte contre l'immigration clandestine ; 28 026 mesures d'éloignement ont été exécutées. Les filières d'immigration clandestine, parce qu'elles entraînent l'exploitation et l'asservissement des étrangers qui en sont victimes, sont particulièrement ciblées : 183 filières nationales et internationales ont été démantelées en 2010 contre 145 en 2009.

Fidèle à sa tradition, la France a accueilli, en 2010, 52 762 demandeurs d'asile. La France demeure, en 2010, le premier pays destinataire de demandeurs d'asile en Europe, le deuxième au niveau mondial après les États-Unis.

Parce que nous souhaitons lutter contre les détournements et les abus du droit d'asile pour protéger le principe même de ce droit, le nombre de demandes traitées en procédure prioritaire a augmenté de 16 % en 2010 (9 973 dossiers).

Lors de la signature du contrat d'accueil et d'intégration par le migrant primo-arrivant, nous insistons particulièrement sur la nécessité d'apprendre notre langue. Ainsi, en 2010, 24 068 formations linguistiques ont été prescrites contre 21 802 en 2009.

Enfin, la politique d'immigration et d'intégration développe des programmes de développement solidaire à destination des pays d'émigration, à hauteur de 35 millions d'euros en 2010. Ces programmes sont intégrés aux accords de gestion concertée des flux migratoires pour lier efficacement les questions d'immigration et celles de développement.

Ces actions montrent que parvenir à une juste régulation des flux migratoires est l'objectif constant du gouvernement, pour donner toutes leurs chances aux étrangers que nous accueillons, et pour maintenir l'équilibre social de notre pays.

A stylized, handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping 'C' followed by a smaller, more intricate mark.

Claude GUÉANT

SYNTHÈSE

L'année 2010 s'inscrit dans la ligne des grandes tendances enregistrées au cours des trois années précédentes.

Ainsi, en ce qui concerne les flux d'immigration selon le motif de la venue en France, on assiste en 2010 à une nouvelle diminution de l'immigration familiale (de 3,7 %) ; celle-ci a ainsi diminué de 16,6 % au cours des cinq dernières années (entre 2006 et 2010).

Les flux professionnels, en diminution continue depuis 2008 par rapport à 2009, s'établissent en 2010 à 17 819 entrées, en léger retrait par rapport à 2009.

Le nombre d'étudiants étrangers a, quant à lui, continué à croître en 2010.

Enfin, le nombre d'étrangers en situation irrégulière qui ont fait l'objet d'une mesure d'éloignement a atteint, en 2010, 28 026 pour le territoire métropolitain, soit un nombre un peu plus élevé que celui de l'objectif national, qui était fixé à 28 000.

Le nombre de visas délivrés (I-1), après une baisse de presque 11 % en 2009 par rapport à 2008, s'inscrit en hausse en 2010 (+ 8,5 %) mais suit une tendance parallèle à la demande de visas (+ 7 %).

Le nombre de visas de court séjour (visas Schengen), après avoir diminué de 12,2 % en 2009 par rapport à 2008, a augmenté de 8,9 % en 2010 par rapport à 2009. Cette augmentation de la délivrance de visas de court séjour est concomitante avec la reprise progressive de l'activité économique observée en 2010.

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 2010, ce qui porte à 167 le nombre de postes équipés au 1^{er} janvier 2011 et à 46,6 % le taux de visas biométriques délivrés (soit 928 815).

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, débutée à titre expérimental en 2011 dans notre consulat général à Alger, et qui se poursuivra en 2012 à Istanbul et Londres. Ces trois postes traitent ensemble environ 300 000 demandes de visa par an, soit 15 % de la demande totale.

La délivrance des visas de long séjour a également progressé en 2010 par rapport à 2009 (+ 6,1 %).

Cette progression globale du nombre de visas délivrés recouvre toutefois des disparités sur les principaux motifs de leur délivrance.

Ainsi, les visas délivrés aux étudiants continuent de progresser (+ 4,3 %) après une augmentation de 3,3 % en 2009 et de plus de 12 % en 2008. Cette évolution peut être le signe de l'attractivité de nos établissements d'enseignement supérieur ; il convient toutefois de veiller à ce que le nombre de ces étudiants corresponde aux possibilités de leur accueil en France dans de bonnes conditions, la sélection des étudiants soit en phase avec nos filières d'excellence et que l'objet de leur venue en France soit bien la poursuite d'études supérieures dans la perspective d'un retour dans leur pays d'origine valorisant ces études.

Les visas délivrés aux conjoints de Français progressent de 3 % en 2010 et ceux délivrés au titre du regroupement familial sont en augmentation de 3,9 % en 2010 après une nette diminution en 2009 (- 17,8 %).

Après plusieurs années de baisse, le nombre de visas délivrés pour l'exercice d'une activité professionnelle avait fortement augmenté en 2008. Mais l'année 2009 avait vu une diminution très sensible de la délivrance de ces visas (- 19,1 %), qui se poursuit en 2010, quoique de façon moins importante (- 7,3 %); cette évolution s'explique largement par le contexte de ralentissement économique.

Enfin, dans le dessein d'améliorer l'accueil et de faciliter les démarches relatives à l'installation durable en France des étrangers venant y suivre 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, dispensant de titre de séjour (VLS valant TS), a ainsi vu le jour le 1^{er} juin 2009. Pour l'année 2010, 111 902 visas de ce type ont été délivrés.

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

Le nombre de premiers titres de séjour délivrés en France métropolitaine à des étrangers ressortissants de pays tiers à l'Union européenne, à l'Espace économique européen et à la Confédération suisse s'est élevé en 2010 à 188 387, soit une progression de 0,5 % par rapport à 2009 (en incluant les visas de long séjour valant titres de séjour).

On constate en 2010, après 2009, une baisse du nombre de titres délivrés pour raison professionnelle. 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, et en 2008, année qui a vu ces titres progresser de 85 % par rapport à l'année précédente.

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 et + 12,4 % en 2010 par rapport à 2009).

Ces évolutions, qui sont susceptibles d'être différentes en 2011, attestent concrètement l'adaptation des mesures prises en matière de migration légale pour accueillir des migrants utiles à l'économie de la France et à son rayonnement, tout en tenant compte des possibilités d'intégration de ces migrants, en particulier depuis 2010.

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. Ce nombre repart à la baisse en 2010 (- 3,7 % par rapport à l'année précédente) après une légère progression de l'immigration familiale en 2009.

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

L'efficacité de la politique de contrôle et de lutte contre l'immigration irrégulière est attestée par l'évolution du nombre des étrangers en situation irrégulière effectivement éloignés du territoire français : pour la métropole, ce nombre s'était établi à 29 332 en 2009 (dépassant l'objectif de 27 000 éloignements effectifs). L'objectif de 28 000 éloignements fixé en 2010 a également été dépassé (28 026 éloignements pour la métropole).

L'efficacité de la mise en œuvre de cette politique se mesure également d'après le nombre des infractions à la législation sur les étrangers constatées par les forces de l'ordre, qui reste à un haut niveau, même si le nombre de personnes mises en cause pour infraction à l'entrée et au séjour a connu une baisse, passant de 96 109 en 2009 à 85 137 en 2010 (- 11,4 %).

Le démantèlement le 22 septembre 2009 du campement de la « jungle » de Calais, qui comptait au plus fort de son occupation environ 700 migrants, essentiellement afghans, a très largement contribué à déstabiliser les réseaux de trafiquants qui opéraient dans le secteur et a entraîné une baisse des principaux indicateurs. Le démantèlement de la « jungle » à Calais a eu un effet dissuasif.

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.

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 et la loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité qui transpose notamment à cet égard la directive européenne du 18 juin 2009 sur les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

En 2010, avant le vote de cette dernière loi, 12 479 personnes ont été mises en cause pour infraction à la législation du travail (- 5,2 % par rapport à 2009). La part des étrangers représente 32 % du total des mis en cause. Concernant l'emploi d'étrangers sans titre, le nombre de personnes mises en cause a atteint 2 608 en 2010, soit une baisse de 8,3 % par rapport à 2009 ; l'objectif fixé aux services de police et de gendarmerie a néanmoins été réalisé 97,6 %.

S'agissant de l'asile (chapitre II), l'année 2010 est marquée par la poursuite, pour la troisième année consécutive, de l'augmentation de la demande d'asile constatée depuis 2008.

Ainsi, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a enregistré au cours de l'année 2010 un total de 52 762 demandes de protection internationale (premières demandes, réexamens et mineurs accompagnants compris). En termes de comparaison européenne, la France demeure en 2010 le premier pays destinataire de demandeurs d'asile en Europe devant l'Allemagne et la Suède. Au niveau mondial, la France se situe au deuxième rang des pays industrialisés derrière les États-Unis d'Amérique.

Le nombre de décisions d'accord (statut de réfugié et bénéficiaires de la protection subsidiaire) prises par l'OFPRA et la CNDA s'établit en 2010 à 10 377, en baisse de 0,3 % par rapport au total des décisions positives de 2009.

L'année 2010 a également été marquée par la poursuite du traitement à l'OFPRA des dossiers des trois programmes de réinstallation lancés en 2008 en France : opération spéciale d'accueil d'Irakiens menacés, réinstallation de réfugiés dans le cadre de l'accord entre le gouvernement français et le HCR - ces dossiers concernent des Palestiniens, des Irakiens et des Iraniens -, prise en charge enfin 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 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 a été poursuivie et complétée par la loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, qui vise notamment à renforcer la politique d'intégration, conformément aux orientations du séminaire sur l'identité nationale.

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 aussi, autant que faire se peut, par l'accès à l'emploi et un parcours professionnel adapté. La politique d'intégration comprend également un accompagnement plus ciblé en faveur de publics spécifiques : les jeunes, les femmes migrantes, les migrants âgés, les réfugiés.

Au terme d'un parcours d'intégration réussi, l'étranger peut accéder, s'il le souhaite, à la nationalité française.

Le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) constitue le socle de la politique d'accueil et d'intégration du gouvernement ; les orientations en ont été fixées dès la fin 2002. 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).

Le bilan du CAI pour l'année 2010 est le suivant : 101 355 contrats ont été signés contre 97 736 en 2009. Ainsi, 61 2065 personnes en ont bénéficié 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 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.

La politique de développement solidaire vise, en outre, 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.

La sensibilité des problèmes d'immigration clandestine outre-mer (chapitre V), et plus précisément en Guyane, à Mayotte et en Guadeloupe, 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.

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 également à Saint-Martin.

Cette particularité se traduit, pour ces territoires, par :

- une proportion de ressortissants étrangers dans la population totale beaucoup plus forte qu'en métropole et dans les autres collectivités d'outre-mer : en Guyane, elle atteint près de 30 %, soit plus de 60 000 personnes ; à Mayotte et à Saint-Martin, elle est supérieure à 40 % ;
- des admissions annuelles au séjour beaucoup plus nombreuses ;
- des éloignements d'étrangers en situation irrégulière en nombre plus important.

La forte croissance du nombre d'éloignements et de reconduites à la frontière depuis Mayotte (+ 22 % en 2010 par rapport à 2009) et la Guyane (+ 4,4 %) 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 ne sont pas exposés à ces difficultés.

CHAPITRE I

LA MAÎTRISE DES flux MIGRATOIRES

I-1

LA politique de délivrance des visas

1 – 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* » était une compétence partagée entre le ministère chargé 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 avait 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 visas. 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.

Le décret n° 2010-1444 du 25 novembre 2010 attribue (art. 4) ces mêmes compétences au ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration.

Les lignes directrices de la politique des visas

Les principales lignes directrices fixées par le gouvernement pour la délivrance des visas en 2010 ont été les suivantes :

- faciliter l'entrée et le séjour en France des hommes d'affaires et des personnes contribuant 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 ; ce chiffre est resté stable depuis (345 505 visas en 2010). 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 20 % des visas de court séjour délivrés et constituent une mesure de facilitation importante pour le public visé ; en 2010, près de 600 000 étrangers disposent d'un visa de circulation en cours de validité ;
- 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. Des « espaces CampusFrance » ont été ouverts dans 97 pays, avec pour mission d'accueillir, d'orienter et de sélectionner les candidats à la poursuite d'études en France. En 2010, 73 975 visas pour études ont été délivrés, soit une hausse de + 4,3 % par rapport à 2009 ;
- favoriser la délivrance de visas de long séjour aux travailleurs étrangers qualifiés et répondant aux besoins de notre marché du travail. En 2010, 14 870 visas de long séjour ont été délivrés pour l'exercice d'une activité professionnelle, soit une baisse de - 7,3 % par rapport à 2009 qui peut s'expliquer 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 des 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 suivre 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, dispensant de 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 12 mois; le visa doit cependant être validé par les services de l'OFII qui apposent leur timbre sur le passeport. Pour l'année 2010, 111 902 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 » – réunies sous un document unique, le code communautaire des visas – pour la délivrance des visas « Schengen » prévoit par ailleurs, pour certaines nationalités, la consultation des administrations françaises ou de celles 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 avait obtenu un visa d'un consulat français.

Le déploiement du dispositif de recueil des données biométriques, suite 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, et 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, est en bonne voie d'achèvement : 167 postes sur 192 sont équipés fin 2011.

La mise en œuvre, à partir de la fin 2011, 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.

2 – L'ÉVOLUTION DE LA DEMANDE ET DE LA DÉLIVRANCE DE VISAS DEPUIS 2006

Nos ambassades et nos consulats à l'étranger ont traité 2 246 357 demandes de visa en 2010 contre 2 100 268 en 2009, soit une augmentation de + 7 %. Le taux de délivrance a augmenté dans les mêmes proportions, soit + 8,5 % (1 842 856 visas délivrés en 2009 contre 1 999 412 en 2010); cette augmentation porte à la fois sur les visas de court séjour (+ 9,5 %) et sur ceux de long séjour (+ 4,5 %).

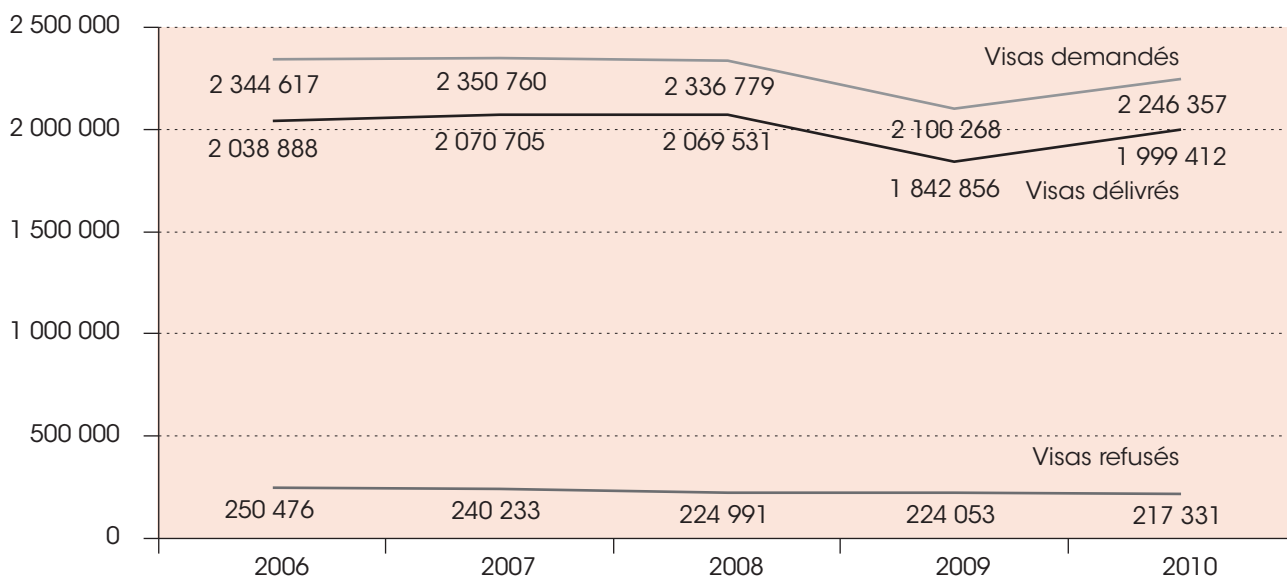
Cette évolution à la hausse intervient après une période de diminution de – 10 % entre 2008 et 2009 qui pouvait s'expliquer par le ralentissement de l'activité économique dans le monde d'une part et l'entrée dans l'espace Schengen de 9 nouveaux États membres à la fin de l'année 2007 d'autre part (Estonie, 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).

Cette hausse est aussi le signe d'une reprise générale des activités économiques dans le monde (Russie, Chine, Turquie) ; les hommes d'affaires se déplacent à nouveau (60 000 visas de plus en Chine, 54 000 en Russie, 16 000 en Arabie saoudite et 14 000 en Turquie). L'augmentation du nombre des visas de circulation délivrés en 2010 confirme bien par ailleurs ce renouveau d'activité sur le continent asiatique ; en Chine, les visas touristiques délivrés dans le cadre de l'accord UE-Chine sont en augmentation de + 40 % en 2010.

La poursuite de notre programme d'externalisation a permis en outre d'accroître notre capacité de réception et de traitement des demandes de visa (Istanbul, Djedda, Le Caire, Lagos et tous nos postes en Chine).

Le taux de refus est stabilisé à un peu moins de 10 % : 10,2 % en 2007, 9,6 % en 2008, 10,8 % en 2009 et 9,8 % en 2010. Il a beaucoup diminué depuis 2003 (19,3 %) en raison de la perception de droits non remboursables au moment du dépôt d'une demande, de l'augmentation des tarifs et de l'introduction de la biométrie, trois 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.

La délivrance des visas s'inscrit dans le cadre des règles du droit européen en matière de court séjour et celles du droit interne pour le long séjour ; compte tenu de l'évolution régulière de ces réglementations, il était devenu nécessaire d'actualiser les textes précisant les régimes de circulation des étrangers en France.

Dans un premier temps, le 14 décembre 2009, les arrêtés de 2001 relatifs aux collectivités territoriales d'outre-mer (Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Mayotte) ont été remplacés par de nouveaux textes et deux arrêtés spécifiques ont été pris, l'un pour la Nouvelle-Calédonie (pour combler un vide juridique), l'autre pour les départements d'outre-mer (afin de distinguer le régime de circulation spécifique qui leur est applicable de celui s'appliquant à l'espace Schengen) et les collectivités territoriales d'Amérique (pour combler un vide juridique).

Il restait à actualiser l'entrée sur le territoire européen de la France, qui était régie par l'arrêté du 10 avril 1984. À cet effet, un nouvel arrêté, daté du 10 mai 2010, a été publié au *JORF* du 20 mai 2010. Il remplace à la fois l'arrêté du 10 avril 1984 précité et celui du 15 janvier 2008 relatif au régime de transit aéroportuaire en faisant du second une annexe intégrée au premier.

Tableau synthétique de l'évolution de la demande et de la délivrance pour les principales catégories de visas depuis 2006

	2006	2007	2008	2009	2010	Évolution 2010/2009
Total des demandes	2 344 617	2 350 760	2 336 779	2 100 268	2 246 357	7 %
Taux de refus	10,9 %	10,4 %	9,8 %	10,8 %	9,8 %	- 9,6 %
Nombre de refus de visa	250 476	240 235	224 991	224 053	217 331	- 3 %
Total visas délivrés	2 038 888	2 070 705	2 069 531	1 842 856	1 999 412	8,5 %
Dont visas de court séjour Schengen	1 875 245	1 887 936	1 874 760	1 645 797	1 792 274	8,9 %
Dont visas ordinaires court séjour	1 781 421	1 795 060	1 789 594	1 574 329	1 725 378	9,6 %
Dont visas officiels court séjour	93 824	92 876	85 166	71 468	66 896	- 6,4 %
Visas de long séjour	128 353	149 182	161 647	163 442	177 255	6,1 %
Dont visas ordinaires long séjour	124 279	145 343	157 903	159 781	167 012	4,5 %
Dont visas officiels long séjour	4 074	3 839	3 744	3 661	3 651	- 0,3 %
Visas DOM-TOM	28 706	27 364	27 975	29 223	32 729	12 %
Visas délivrés pour le compte de pays tiers africains	6 584	6 223	5 149	4 394	3 746	- 14,8 %

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

2.1 - 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 l'acquis 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 pour le territoire de tous les autres États Schengen (« visas uniformes »), délivrés en application de l'« acquis 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 lorsqu'ils se rendent 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 24 nationalités sur sa liste nationale.

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

	2006	2007	2008	2009	2010
Visas de court séjour Schengen	1 876 543	1 889 085	1 874 761	1 645 797	1 792 274
dont VTL	27 248	22 476	140 069	225 850	172 132
dont VTA	23 555	23 116	18 023	10 581	9 249
Évolution délivrance des CS	- 0,8 %	+ 0,7 %	- 0,8 %	- 12,2 %	+ 8,9 %

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

- l'entrée dans l'espace Schengen de 9 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 d'un passeport diplomatique ou de service.

L'année 2010 a connu une reprise notable de la délivrance des visas de court séjour, concomitante avec la sortie progressive de la crise économique mondiale.

La France délivre en moyenne un peu moins de 20 % des visas de court séjour Schengen délivrés par l'ensemble des États membres en application de la convention (le dernier chiffre disponible est de 16,3 % du total de 11 284 206 visas en 2009).

2.2 - Les visas de long séjour

En 2010, 167 012 visas de long séjour ont été délivrés ; ce chiffre est en légère augmentation par rapport à 2009 (+ 4,5 %).

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

2.2.1 - 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 ; cette tendance à la hausse se poursuit depuis :

2006	2007	2008	2009	2010
60 522	61 230	68 647	70 906	73 975
- 1,3 %	+ 1,2 %	+ 12,1 %	+ 3,3 %	+ 4,3 %

Ce résultat s'explique principalement par :

- le développement de l'action de promotion de l'agence CampusFrance qui a mis en place dans 97 pays des « espaces CampusFrance » pour accueillir, renseigner, orienter les candidats à la poursuite d'études en France ;
- 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 31 des 97 pays où l'agence CampusFrance est déjà présente, et connecté à 229 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 chargé de l'Immigration est représenté au sein des instances délibératives du groupement. Au 3 février 2010, l'Agence comptait 248 établissements d'enseignement supérieur 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 2011, 150 espaces ou antennes CampusFrance existaient dans 97 pays. Ce dispositif permet de renseigner et orienter les étrangers candidats à la poursuite d'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.

b) Les espaces CampusFrance à procédure CEF

Trente et un pays disposent d'espaces CampusFrance à procédure « centres pour les études en France » (CEF) :

Algérie, Argentine, Bénin, Brésil, Burkina, 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, Taïwan, Tunisie, Turquie, Sénégal, Syrie, Vietnam.

Cette procédure est le résultat d'une démarche partenariale traduite, en 2007, par la convention-cadre CEF signée par les ministères des Affaires étrangères et européennes, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, de la Culture et de la Communication, la conférence des présidents d'université, la Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs et la conférence des grandes écoles.

Il s'agit d'un dispositif qui permet au candidat à la poursuite d'études en France de bénéficier d'un appui et de conseils pour l'ensemble de ses démarches jusqu'à la demande de visa et de suivre l'évolution de son dossier électronique via Internet.

C'est ainsi que les 31 espaces CampusFrance à procédure CEF offrent de l'aide à l'orientation, facilitent le passage de tests de langue, procèdent à l'authentification des diplômes et étudient la cohérence du projet d'études.

Les espaces CampusFrance à procédure CEF constituent donc un outil d'aide à la décision non seulement pour les services consulaires, mais également pour les établissements d'enseignement supérieur.

2.2.2 – Visas délivrés aux conjoints de Français

2006	2007	2008	2009	2010
22 785	29 635	34 819	35 611	36 669
- 12 %	+ 30 %	+ 17,5 %	+ 2,3 %	+ 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.

2.2.3 – Visas délivrés au titre du regroupement familial

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

	2006	2007	2008	2009	2010
Conjoints	10 641	10 584	9 953	8 288	8 554
Enfants	5 460	6 865	6 373	5 135	5 389
Total	16 101	17 449	16 326	13 423	13 943
	- 25,2 %	+ 8,4 %	- 6,4 %	- 17,8 %	+ 3,9 %

Le nombre des visas délivrés en 2009 au titre du regroupement familial a fortement diminué par rapport à 2008 : - 17,8 % en 2009 (bien qu'en légère hausse en 2010, ce chiffre reste toujours très inférieur aux pics de 2007 et 2008). On peut donner au moins deux raisons à cette évolution :

- 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.

L'année 2010 marque une reprise modérée.

> Visas pour les familles des réfugiés

	2006	2007	2008	2009	2010
Conjoints	1 687	1 205	1 658	1 379	1 515
Enfants	996	2 026	2 708	2 543	2 952
Total	2 683	3 231	4 366	3 922	4 467
	+ 4,8 %	+ 20,4 %	+ 35,1 %	- 10,2 %	+ 13,9 %

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 intervenu 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.

La hausse enregistrée en 2010 (chiffre le plus élevé depuis ces cinq dernières années) est principalement due aux conséquences du séisme du mois de janvier 2010 en Haïti : des efforts ont en effet été consentis pour rattraper le retard dans le traitement de ces dossiers et les traiter en priorité, pour répondre à une situation humanitaire d'urgence.

> Visas délivrés pour l'établissement de mineurs en France

	2006	2007	2008	2009	2010
Adoption d'un enfant mineur	3 880	3 101	3 237	2 913	2 894
Évolution par rapport à l'année précédente	- 2,9 %	- 20,1 %	+ 4,4 %	- 10 %	- 0,7 %
Enfant étranger mineur à charge de Français	518	421	722	928	912
Enfant mineur de conjoint d'un ressortissant français	296	355	415	553	640
Enfant mineur accompagnant un étranger « visiteur »	1 524	1 755	1 629	1 752	1 948
<i>Sous-total (hors adoption)</i>	2 338	2 531	2 766	3 233	3 500
Évolution par rapport à l'année précédente	+ 1,6 %	+ 8,3 %	+ 9,3 %	+ 16,9 %	+ 8,3 %
Total	6 218	5 632	6 003	6 146	6 394
Évolution par rapport à l'année précédente	- 1,3 %	- 9,4 %	+ 6,6 %	+ 2,4 %	+ 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 %) et en 2010 (- 0,7 %).

En revanche, on observe une augmentation particulièrement marquée pour les autres catégories : enfants étrangers mineurs à charge de ressortissants français (+ 28,5 % en 2009 et stationnaire en 2010), enfants étrangers mineurs de conjoints de ressortissants français (+ 15,7 %), enfants mineurs accompagnant un étranger « visiteur » (+ 11,2 %).

Au total, hors adoption, on enregistre pour les mineurs une augmentation proche de + 17 % en 2009 et de + 8,3 % en 2010.

2.2.4 - Visas délivrés pour l'établissement professionnel

	2006	2007	2008	2009	2010
Visas délivrés	18 085	16 783	19 835	16 042	14 870
Évolution	- 4,9 %	- 7,2 %	+ 18,2 %	- 19,1 %	- 7,3 %

Ces visas sont délivrés après réception par les consulats d'un dossier contenant l'accord d'une unité territoriale de la DIRECCTE. 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'inscrivait en conformité

avec la politique migratoire du gouvernement. Pour les années 2009 et 2010, 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.

2.3 - Visas pour les départements, les collectivités et les territoires d'outre-mer

Les visas pour l'outre-mer ne représentent qu'un faible pourcentage du total des visas délivrés (1,6 %). Les chiffres ne montrent pas d'évolution régulière. Après une baisse entre 2006 et 2007 (- 4,7 %), on constate une reprise depuis 2008 (+ 12 % entre 2009 et 2010).

	2006	2007	2008	2009	2010
Visas délivrés	28 706	27 364	27 975	29 223	32 729
Évolution	+ 8,5 %	- 4,7 %	+ 2,2 %	+ 4,5 %	12 %

2.4 - Les visas délivrés sur passeport diplomatique ou de service

	2006	2007	2008	2009	2010
Visas délivrés	97 898	97 870	88 910	75 129	70 547
Évolution	- 1,9 %	0 %	- 9,2 %	- 15,5 %	- 6,1 %

La diminution du nombre des visas délivrés s'explique par l'extension progressive des dispenses de visa à de nouvelles nationalités et par l'augmentation de la part des visas de circulation depuis 2008.

Répartition géographique des visas délivrés en 2010

Répartition par zone géographique (ensemble des visas délivrés)

Zone géographique	Visas délivrés	Zone géographique	Visas délivrés
	2009		2010
Europe hors Schengen	448 888	Europe hors Schengen	473 947
Maghreb	363 491	Maghreb	377 022
Asie-Océanie	357 734	Asie-Océanie	436 002
Moyen-Orient	272 200	Moyen-Orient	310 525
Afrique francophone	162 510	Afrique francophone	163 944
Afrique non francophone	104 919	Afrique non francophone	112 027
Amérique latine-Caraïbes	63 931	Amérique latine-Caraïbes	67 571
Amérique du Nord	63 203	Amérique du Nord	52 975
Europe Schengen	5 980	Europe Schengen	5 399

La région Europe hors Schengen, constituée à la fois de pays de l'Europe centrale et orientale, mais aussi du Royaume-Uni et de l'Irlande, arrive en tête en raison du nombre élevé des visas délivrés aux ressortissants russes (302 047) et ukrainiens (40 056). Le nombre de visas délivrés en Europe occidentale, à Londres

notamment, reste important (60 453) ; il est directement lié à l'importance des nombreuses communautés étrangères installées au Royaume-Uni et en Irlande, États non Schengen.

La région Asie-Océanie arrive au second rang en 2010 (dépassant ainsi le Maghreb) avec quelques pays à forte délivrance comme la Chine (217 070), l'Inde (58 251) et Taïwan (46 680), ce qui témoigne d'une certaine manière de la reprise économique dans cette partie du monde.

Le Maghreb représente le troisième bloc avec en moyenne plus de 100 000 visas délivrés aux ressortissants de chacun de ces trois pays (157 750 pour le Maroc, 137 051 pour l'Algérie et 82 221 pour la Tunisie).

Le Moyen-Orient constitue le quatrième bloc avec une augmentation de 14 % par rapport à 2009 et le continent africain qui se trouve en cinquième position révèle une grande stabilité pour les pays francophones alors que les pays non francophones se démarquent par une tendance à la hausse d'environ + 7 %.

Les régions Amérique du Nord et Amérique latine-Caraïbes sont en avant-dernière position en raison de la dispense de visa de court séjour pour nombre de pays du continent américain : États-Unis, Canada, Mexique, Argentine, Brésil, Venezuela, Chili, etc. On notera toutefois une diminution importante pour l'Amérique du Nord (- 16 %) due aux effets de la crise financière et économique mais aussi à la suppression de l'obligation de visa de court séjour pour exercer une activité rémunérée en France.

Enfin, l'activité « visas » des postes situés dans les pays Schengen est une activité résiduelle qui devrait encore se réduire depuis 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.

Les quinze pays où nos postes délivrent le plus grand nombre de visas

Ces quinze pays représentent un total de 1 416 427 visas délivrés, soit un peu plus des deux tiers (71 %) des visas délivrés par nos ambassades et nos consulats sur l'ensemble du réseau.

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
Taïwan	43 945
Ukraine	43 218
Afrique du Sud	26 973
Égypte	26 409
Liban	24 711

Pays	Visas délivrés	Évolution
	2010	2009/2010
Russie	302 047	21,7 %
Chine	217 070	38,2 %
Maroc	157 750	6,1 %
Algérie	137 051	- 1,1 %
Turquie	109 463	14,6 %
Tunisie	82 221	7,8 %
Arabie saoudite	67 875	30,0 %
Royaume-Uni	62 350	- 9,9 %
Inde	58 251	- 1,6 %
Taïwan	46 680	6,2 %
États-Unis	43 912	- 18,1 %
Ukraine	40 056	- 7,3 %
Égypte	32 535	23,2 %
Thaïlande	29 890	
Afrique du Sud	29 316	8,7 %

Avec un peu plus de 300 000 visas délivrés, soit 15 % de l'ensemble de la délivrance, la Russie reste très largement en tête des pays à forte activité « visas ».

Ce tableau comparatif montre toutefois peu de différences par rapport à celui établi pour 2009 : les six pays du groupe de tête restent inchangés, la Thaïlande y fait son entrée, juste devant l'Afrique du Sud qui a reculé par rapport à 2009, et le Liban disparaît. On notera une tendance générale à l'augmentation (forte pour la Russie, la Chine, l'Arabie saoudite et la Turquie) ; seuls les États-Unis et l'Ukraine enregistrent une baisse, particulièrement forte pour les premiers.

3 – LES MOYENS ET MÉTHODES

3.1 – 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 et du nombre de visas biométriques délivrés de 2005 à 2010.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre d'ambassades et de consulats équipés	5	20	38	41	62	4
Total des postes équipés	5	25	63	104	166	170*
Nombre de visas biométriques délivrés	61 698	93 545	347 486	602 479	742 150	928 815
Pourcentage de visas biométriques par rapport à l'ensemble des visas délivrés	3 %	4,6 %	16,8 %	29 %	40,3 %	46,6 %

(*) Trois postes équipés du dispositif biométrique ont été fermés fin 2010, ramenant ainsi à 167 le nombre de postes équipés délivrant des visas au 1^{er} janvier 2011.

Quatre nouveaux postes ont été équipés au cours de l'exercice 2010 (Belgrade, Skopje, Atlanta et Le Cap), ce qui porte à fin 2011 le nombre de postes équipés à 167 (fermeture de 3 services de visas à Madagascar fin 2010) et le taux de délivrance des visas biométriques à un peu moins de 50 % (46,6 %).

Il restera à équiper en 2011 et au-delà, 27 ambassades ou consulats qui traitent à eux seuls environ la moitié des visas délivrés (4 postes le seront dès 2011 : Washington, Kaboul, Taipei et Kigali). La poursuite du programme reposera sur l'externalisation du recueil des données biométriques, prévue pour débuter à titre expérimental en 2011 dans nos trois consulats généraux à Alger (octobre), Istanbul et Londres. Ces trois postes traitent ensemble environ 300 000 demandes de visas par an, soit quelque 15 % de la demande mondiale.

Si cette expérimentation s'avère concluante, et recueille l'aval de la CNIL, l'externalisation du recueil des données pourra être envisagée dans nos postes en Russie (plus de 300 000 demandes de visa par an), en Chine (240 000 demandes de visa en 2010), 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 en octobre 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.

3.2 - 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, Mutsamudu sur l'île d'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 délivrent des visas qu'à compter du premier trimestre 2011.

Notre ambassade à Kigali (Rwanda) a également été rouverte mais le service des visas ne sera équipé qu'à compter du 1^{er} trimestre 2011.

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 géographiquement 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 ; il en a été de même pour trois de nos postes à Madagascar (Diégo-Suarez, Tamatave et Majunga) dont l'activité « visas » a cessé le 31 décembre 2010 et a été regroupée à Tananarive.

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	Consulat général à Dakar	31 décembre 2009
Ambassade à Reykjavik	Ambassade à Copenhague	4 février 2010
Consulats à Diégo-Suarez, Tamatave et Majunga	Consulat général à Tananarive	31 décembre 2010

3.3 - L'externalisation de certaines tâches préparatoires à l'instruction des demandes

Le ministère chargé de l'Immigration 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, Grande-Bretagne, 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.

Au 1^{er} janvier 2011, 55 de nos ambassades et consulats dans 41 pays pratiquaient l'externalisation à l'un des trois niveaux précités ; ces 55 postes ont approximativement traité en 2010 les deux tiers de la demande de visas (66 %), soit 18 % d'entre eux pour les seuls rendez-vous et 48 % pour la collecte des dossiers.

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.

3.4 – Les moyens mobilisés pour la délivrance des visas

Le traitement de la demande, tant au niveau de l'instruction des dossiers qu'à celui de l'organisation des services des visas, du traitement du contentieux et du suivi de la réglementation, a mobilisé en 2010 :

- l'équivalent de 800 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 programme 151 du MAEE) ;
- 106 agents à la sous-direction des visas du ministère chargé de l'Immigration, qui inclut désormais les 16 agents du secrétariat général 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 sont gérés par le ministère chargé de l'immigration ; une partie de ces crédits est transférée au ministère des Affaires étrangères et européennes pour le « réseau mondial visas » (RMV), l'application informatique de traitement automatisé des demandes de visa.

Le budget correspondant pour 2010 s'établit à environ 7 M€ TTC 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).

4 – 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 ayant été pris par le gouvernement en 2008 en application des dispositions de la loi du 20 novembre 2007 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.

5 – LA COOPÉRATION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE DES VISAS

5.1 – 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, 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 deuxième 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».

La motivation des refus de visa de court séjour Schengen, prévue par l'article 32 du code communautaire des visas, s'applique depuis le 5 avril 2011.

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, 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 dispense.

5.2 – 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 uniformes dans un certain nombre de pays tiers.

Au 1^{er} mai 2011, la France représente 21 États membres, soit 455 représentations Schengen, ce qui a donné lieu en 2010 à la délivrance à ce titre de 27 143 visas.

De son côté, la France est représentée par 12 États membres dans 21 pays (soit 26 villes).

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

5.3 – 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, tant sur le plan juridique que sur celui 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).

6 – LES RECOURS ET LE 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).

6.1 – 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 2006.

Nombre de recours	2006	2007	2008	2009	2010
- enregistrés à la CRRV	4 481	3 867	4 328	691	5 269
- examinés par la CRRV	4 125	4 125	3 233	4 212	3 518

Depuis le 1^{er} avril 2010 (arrêté du 4 décembre 2009 relatif aux modalités de fonctionnement de la commission de recours contre les décisions de refus de visas d'entrée en France), la commission se réunit à Nantes au lieu de Paris. En 2010, la commission s'est réunie 45 fois ; outre 3 518 recours examinés au fond (dont 214 recommandations de délivrance du visa), il convient d'ajouter 3 138 décisions d'irrecevabilité. Pour les années antérieures à 2010, les décisions d'irrecevabilité ne dépassaient pas le millier. Le faible nombre des recours enregistrés en 2009 correspond à une remise à zéro opérée au moment du transfert de cette commission de Paris à Nantes.

Le nombre de dossiers traités en 2010 (examens au fond et décisions d'irrecevabilité) a en effet fortement augmenté. Ce résultat a pu être obtenu grâce à de nouvelles méthodes de traitement et à l'adaptation de l'outil informatique ; les délais moyens de traitement des recours formés devant la commission ne dépassent pas actuellement quatre mois.

L'entrée en vigueur le 5 avril 2011 du règlement n° 810/2009 sur la motivation obligatoire des refus de visa de court séjour Schengen accroît le nombre de recours reçus par la commission.

6.2 – Les recours contentieux devant la juridiction administrative

En 2010, l'inflation des recours contentieux s'est accentuée. Avec 1 909 recours reçus, l'activité contentieuse a progressé de 65 % par rapport à 2009. Elle aura quadruplé en cinq ans.

Cela s'accompagne également d'un coût financier accru pour l'État (+ 16 % au titre des frais de justice).

6.2.1 – Les différents recours formés devant la juridiction administrative

Le tableau ci-après détaille cette évolution depuis 2006.

	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de recours	486	500	897	1 154	1 909
Dont référés	80	140	277	398	468
Décisions d'annulation des juridictions administratives / recours	18 %	13 %	15 %	12 %	22 %
Non-lieu à statuer / recours (délivrance de visa avant décision du juge administratif)	19 %	24 %	39 %	44 %	31 %
Frais de justice	136 472 €	158 425 €	258 600 €	395 200 €	458 850 €

Ces chiffres, s'ils confirment la tendance fortement haussière observée depuis plus de trois ans maintenant, cachent toutefois une forte disparité en fonction des types de recours :

La croissance exponentielle des recours en annulation

Les recours pour excès de pouvoir (tendant à l'annulation d'une décision de refus de visa) ont augmenté de + 90 % en 2010.

Plusieurs explications peuvent être apportées :

- Le taux de réformation des décisions de refus, soit par décision du tribunal administratif, soit à l'initiative de l'administration (entraînant un non-lieu à statuer) est supérieur à 1 sur 2, ce qui incite fortement les demandeurs à tenter un recours.

- La saisine du tribunal administratif de Nantes (compétent en premier ressort sur le contentieux des visas depuis le 1^{er} avril 2010) se révèle plus aisée que celle du Conseil d'État, notamment du fait :

- des délais plus rapprochés d'obtention des décisions d'attribution de l'aide juridictionnelle,
- de l'absence de monopole de la représentation des requérants par des avocats au Conseil et à la Cour de cassation.

- La commission de recours contre les refus de visa d'entrée en France (CRRV) a mis en place, au début de l'année 2010, des procédures destinées à assurer un traitement plus efficient des dossiers mais qui ont également généré le dépôt massif de recours contentieux :

- la transmission d'un accusé de réception mentionnant les délais et voies de recours,
- la confirmation, par lettre, pour certains dossiers, de la naissance d'une décision implicite de rejet.

Une augmentation moindre des recours en référé

Les recours en référé qui ont connu une croissance exponentielle en 2008 (+ 97 %) et 2009 (+ 45 %) ont continué à progresser, mais à un rythme moins soutenu (+ 17 %).

Désormais, les recours qui font l'objet d'une procédure d'urgence ne représentent plus que 24 % de l'ensemble des requêtes enregistrées par les juridictions administratives contre plus de 30 % en 2009.

Cette augmentation « contenue » du nombre de recours en référé tient vraisemblablement, pour partie, à **la réduction** des délais d'examen des dossiers par la CRRV.

6.2.2 - Les décisions rendues par la juridiction administrative

Ensemble des recours	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de décisions	404	572	698	973	1 215
dont nombre de rejets	231 soit 57,2 %	310 soit 54,2 %	272 soit 39 %	354 soit 36,4 %	514 soit 42,3 %
dont nombre de non-lieux à statuer (NLS)	79 soit 19,6 %	140 soit 24,5 %	272 soit 39 %	453 soit 46,6 %	390 soit 32,1 %
dont nombre d'annulations	77 soit 19,1 %	96 soit 16,8 %	121 soit 17,3 %	145 soit 14,9 %	281 soit 23,1 %

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 accru sur la quasi-totalité des décisions contestées. Si 42,3 % des recours sont rejetés par la juridiction administrative, le requérant obtient satisfaction dans 54 % des cas.

En effet, la juridiction administrative annule les décisions de refus de visa dans 23,1 % des recours : ce chiffre est en augmentation par rapport à 2009. De plus, dans 32,1 % 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, qui régresse fortement toutefois en 2010 (- 14,5 points par rapport à 2009) en grande partie grâce au filtre efficace exercé en précontentieux, s'explique par la production de pièces nouvelles décisives au stade du recours, notamment en référé, et/ou, plus rarement toutefois, par une instruction défailante de la demande initiale de visa.

6.2.3 – La typologie des recours

– Par type de visa

Comme les années antérieures, plus de 80 % des requêtes portent sur des refus de visa à caractère familial.

Les recours provenant des familles de réfugiés, en très nette augmentation, atteignent 24 % du total tandis que ceux relatifs au regroupement familial OFII restent stables (9 % contre 8 % en 2009).

Les recours formés par des conjoints de Français ne représentent plus que 17 % (contre 28 % en 2009 et 33 % en 2008).

Les visites familiales, privées ou touristiques restent la troisième source de recours et représentent plus de 15 % du total.

Les recours émanant d'ascendants de Français sont en nette contraction depuis 2008 (8 % en 2010 contre 13,5 % en 2007). Cela peut s'expliquer par la prise en compte par les postes, la CRRV et la SDV d'une jurisprudence plutôt favorable à cette catégorie de demandeurs (notamment prise en compte des ressources des répondants en France).

– Par origine géographique des requérants

Le Maghreb demeure à l'origine de près de la moitié des recours même si sa part dans les recours passe de 50 % à 44 %. En 2009, avec 27 % des recours, l'Algérie devance le Maroc dont la part dans les recours décroît, cette année encore, pour passer de 22,85 % à moins de 15 %. La Tunisie ne totalise quant à elle que 3,22 % des recours (contre 4,20 % en 2009).

La Guinée Conakry devient le troisième pays d'origine des contentieux (6,87 % contre 3,13 % en 2009), devant le Cameroun (5,43 %, en légère baisse) et la Côte d'Ivoire (stable à 4,71 %).

6.2.4 – Une prévision de recours contentieux en très forte augmentation

Deux facteurs, essentiellement, devraient contribuer à l'accroissement des recours contentieux en 2011 :

– L'impact des recours en appel et en cassation

Le transfert de compétence du contentieux des visas du Conseil d'État au tribunal administratif de Nantes, effectif depuis avril 2010, s'accompagne d'une possibilité d'appel et de cassation qui va générer une augmentation des recours, car 30 % des dossiers pourraient faire l'objet d'un appel (par comparaison aux chiffres observés pour les autres contentieux relatifs au droit des étrangers).

– Les conséquences de la motivation obligatoire de tous les refus de visa de court séjour à compter du 5 avril 2011

Il est trop tôt pour tirer un enseignement définitif de l'impact de ce récent changement de procédure sur le contentieux.

Toutefois, l'expérimentation menée ponctuellement au cours de l'année 2010 dans plusieurs postes consulaires (Alger, Douala, Tunis, Lagos...) a donné lieu à une augmentation sensible du nombre de recours.

I-2

L'ADMISSION AU SÉJOUR

AVERTISSEMENT MÉTHODOLOGIQUE

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

1 – Trois champs géographiques à distinguer

Le premier champ concerne, jusqu'en 2008, les pays membres de l'Union européenne à quinze, Chypre et Malte, ainsi que les pays de l'Espace économique européen non membres de l'Union européenne (Islande, Norvège, Liechtenstein) et la Confédération suisse. Leurs ressortissants ne sont plus soumis à l'obligation de détenir un titre de séjour pour séjourner et travailler en France, depuis la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, codifiée aux articles L. 121-1 et L. 121-2 du CESEDA. Ils conservent toutefois le droit pour des raisons personnelles d'en faire la demande auprès des services préfectoraux.

Pour l'analyse des évolutions de la délivrance des titres, il est nécessaire de raisonner à périmètre juridique constant. C'est pourquoi, depuis le rapport relatif à l'année 2004, le parti a été pris d'exclure ces pays de la présentation statistique des premiers titres de séjour.

Le deuxième champ regroupe les dix nouveaux États membres (NEM), dont les ressortissants relèvent d'un régime transitoire et ne sont soumis à l'obligation de détenir 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 distinguer ce champ géographique. Les États entrés dans l'Union européenne au 1^{er} janvier 2004, à l'exception de Chypre et de Malte, ont été soumis à ces dispositions jusqu'en juillet 2008. Seuls les ressortissants de Bulgarie et de Roumanie, États entrés en 2007 dans l'UE, y demeurent soumis au moins jusqu'à 2012. Ces dispositions transitoires obligent les ressortissants des pays qui y sont soumis à demander une autorisation de travail et un titre de séjour s'ils souhaitent immigrer pour des raisons professionnelles. Ainsi, dans les chiffres présentant la situation du périmètre « 10 NEM », il est important de ne pas comparer les chiffres des années antérieures à 2008 avec ceux de 2009 et 2010 qui ne présentent que la situation des ressortissants roumains et bulgares.

Enfin, les ressortissants étrangers qui ne relèvent pas du droit communautaire soit sont assujettis au régime général du CESEDA et des textes réglementaires pris pour son application, soit relèvent d'un régime particulier régi par convention bilatérale. Ils entrent dans le champ « Pays tiers », qui constitue l'essentiel du présent rapport.

2 – Chiffres définitifs de délivrance de titres de séjour de 2004 à 2009 et chiffres provisoires de 2010¹ établis sur la base de l'application AGDREF

Le suivi des flux migratoires se fait avec l'application de gestion des dossiers des résidents étrangers en France (AGDREF), qui est fondée sur la délivrance des titres de séjour. Il ne peut se faire sans un temps de latence, dans la mesure où 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, durée dépassant parfois l'année. Ainsi, 1 % des demandes déposées une année donnée peuvent se voir dénouer en fin de l'année suivante, voire au-delà dans 1 % des cas. Aussi, les statistiques définitives de délivrance de titres ne sont arrêtées pour une année qu'au 31 décembre de l'année suivante.

1. Les données 2010 sont signalées « provisoires » dans les tableaux par la mention : 2010 (p).

3 – Explication méthodologique sur le calcul des flux

Les chiffres présentés dans ce rapport 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 exceptionnelles au séjour (dans le cas de régularisations exceptionnelles) ;
- 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 (APS) ou récépissé de demande de premier titre de séjour, ni les titulaires de cartes diplomatiques.

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

- si aucun titre de séjour antérieur ne figure au dossier de l'intéressé,
- lorsqu'il s'est écoulé une période de 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).

PARTIE 1 – ÉVOLUTION DE LA POPULATION ÉTRANGÈRE EN FLUX

1 – Flux ANNUELS TOTAUX (pays TIERS)

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 a augmenté de presque 7 % entre 2007 et 2008, inversant la tendance à la baisse observée depuis 2005 pour se stabiliser en 2010 à 188 387 titres (cartes de séjour et VLS-TS¹), soit une augmentation de 0,5 % par rapport à 2009.

Tableau n° I-2-1 : Taux de variation du nombre d'admissions au séjour par rapport à l'année précédente (pays tiers)

2006	2007	2008	2009	2010 (p)
- 2,1 %	- 6,2 %	7,0 %	1,9 %	0,5 %

1. Voir définition *supra* p. 21.

2 – ANALYSE DE L'IMMIGRATION SELON LES MOTIFS

2.1 – Typologie des différents motifs d'immigration

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 ci-dessous présente cette nomenclature.

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

A. Économique	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. Étudiants	Étudiant et stagiaire
D. Divers	1 – Visiteur
	2 – Étranger entré mineur
	3 – Rente accident du travail
	4 – Ancien combattant
	5 – Retraité ou pensionné
	6 – Motifs divers
E. Humanitaire	1 – Réfugié et apatride
	2 – Asile territorial/protection subsidiaire
	3 – Étranger malade
	4 – Victime de la traite des êtres humains

* Comprend les admissions exceptionnelles au séjour au titre du travail.

** Regroupement familial.

*** Comprend l'ancienne rubrique «Divers-Admissions exceptionnelles au séjour».

2.2 – Analyse des flux migratoires par motif

2.2.1 – Flux en provenance des pays tiers (voir tableaux n°s 2.2.1 et 2.2.1 bis)

L'immigration professionnelle et l'immigration familiale sont deux postes sur lesquels il est particulièrement intéressant de se pencher, le premier en raison de sa place prioritaire dans la politique gouvernementale jusqu'en 2010, le second étant le poste le plus volumineux d'immigration.

2.2.1.1 – Immigration professionnelle

Le nombre de titres attribués en 2010 pour motif professionnel à des ressortissants de pays tiers (en incluant les VLS-TS) représente ainsi plus de 11 % de l'ensemble des titres délivrés, contre 6,3 % en 2006. Les titres « salarié », « saisonnier » et « scientifique » augmentent dans les proportions les plus importantes, attestant de la volonté du gouvernement en 2010 d'encourager ces flux. L'augmentation du flux « saisonnier » en 2008 et sa diminution en 2009 et 2010 sont à mettre en relation avec la mise en place de la carte de séjour triennale, ces travailleurs étant auparavant munis de visas. Il convient donc de ne pas faire l'amalgame entre la baisse des chiffres de l'immigration saisonnière et le volume de cette même immigration.

Ces évolutions attestent concrètement de la volonté gouvernementale affirmée en 2010 et des mesures prises afin de rendre la France attractive pour les travailleurs dont les qualifications correspondent aux besoins de son économie.

2.2.1.2 – Immigration familiale

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'enfants 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°).

Le regroupement familial

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 lois de 2006 (loi du 14 novembre 2006 relative au contrôle de la validité des mariages et loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration) ; 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 qui est titulaire d'une allocation pour adulte handicapé ou d'une allocation supplémentaire d'invalidité.

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.

En 2010, 82 235 titres ont été délivrés pour motifs familiaux à des pays tiers en y incluant les VLS-TS, soit 44 % du total des titres. La nette baisse de 2006 à 2008 (- 12 % en 2007 et - 4,7 % en 2008) 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 (voir encadré).

Sur 2009 et 2010, on peut noter de légères variations, dues essentiellement aux titres délivrés aux familles de Français, qui constituent le poste le plus important de l'immigration familiale (58 %) en 2010.

Il est convenu de rattacher les « liens personnels et familiaux » à l'immigration familiale, même si les critères de délivrance de ces titres sont plus larges. Le nombre de titres de séjour délivrés sur ce fondement a diminué de 30 % entre 2006 et 2008, mais semble se stabiliser depuis. Les liens personnels et familiaux restent le deuxième poste de l'immigration familiale en 2010, avec 17 514 titres de séjour délivrés en 2010 à des ressortissants de pays tiers.

Enfin, le regroupement familial (« membres de familles ») est depuis 2004 le motif le moins courant d'immigration familiale. La diminution de ce poste amorcée en 2006 s'est poursuivie jusqu'en 2009 et semble se stabiliser en 2010 à hauteur de 15 500 titres, soit 19 % de l'immigration à titre familial venant de pays tiers.

Éléments complémentaires sur les familles de français

Les familles de Français venant de pays tiers sont de moins en moins nombreuses à immigrer en France : entre 2006 et 2008, on peut observer une baisse de 11 % de l'immigration de familles de Français. En 2009, une hausse de 11 % du nombre de conjoints de Français admis au séjour entraîne un rebond dans l'immigration de familles de Français. Ce rebond reste cependant temporaire, et l'on retrouve en 2010 des chiffres comparables à ceux de 2008.

Les conjoints représentent pratiquement les trois quarts des membres de famille. Ils sont à plus de 80 % de sexe féminin. Le volume de ce poste d'immigration familiale est corrélé directement au nombre de mariages mixtes, ce qui explique sa progression constante sur les dix dernières années.

Détail des titres accordés au motif « Famille de Français », pays tiers

	2006	2007	2008	2009	2010
1 – Conjoints de Français	43 128	38 040	37 236	41 591	37 619
dont visas VLS-TS				13 477	24 210
2 – Parents d'enfants français	10 311	10 988	10 546	10 151	10 233
3 – Ascendants étrangers et enfants étrangers de Français	1 051	739	1 051	1 218	1 280
Total	54 490	49 767	48 833	52 960	49 132

Source : MIOMCTI-DSED

Lutte contre la fraude au mariage, à la nationalité et à l'état civil

La lutte contre la fraude au mariage est un axe fort de la politique gouvernementale en matière d'immigration. Globalement, le nombre de mariages de ressortissants français à l'étranger, la plupart du temps avec un ressortissant du pays où est célébré le mariage (environ 95 % des cas), a pratiquement doublé au cours des douze dernières années. Cependant, cette hausse n'est pas régulière. On peut en effet noter deux points d'inflexion, l'un en 2007, et l'autre en 2010.

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.

En 2010, 46 661 mariages ont été transcrits, chiffre le plus bas depuis 2005.

Année	Nombre de transcriptions d'acte de mariage
2006	50 350
2007	47 869
2008	48 206
2009	48 301
2010	46 661

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 a constaté une diminution, particulièrement importante, en 2008 (16 213). Ce résultat est corrélé au rallongement, par la loi du 24 juillet 2006, du délai de stage avant la déclaration de nationalité par mariage. Mécaniquement, l'impact législatif porte ses effets en 2008. Cependant, il faut tout de même noter la hausse de 34 % du nombre d'accédants à la nationalité française par mariage entre 2009 et 2010.

Nombre d'accédants à la nationalité française par mariage

Pays de nationalité d'origine	2006	2007	2008	2009	2010
Algérie	6 658	7 181	3 447	3 311	4 487
Maroc	5 141	5 174	2 335	2 725	3 757
Tunisie	1 669	1 861	928	896	1 307
Madagascar	921	892	485	608	720
Etats-Unis	1 228	1 540	940	547	538
Cameroun	803	789	327	475	787
Sénégal	701	717	358	450	602
Turquie	588	648	450	432	581
Fédération de Russie	631	616	291	415	551
Côte d'Ivoire	698	608	313	411	592
Autres pays	10 238	10 963	6 339	6 085	8 001
Total	29 276	30 989	16 213	16 355	21 923

Source : MAEE-DFAE

Lutte contre la fraude au mariage

Le développement du phénomène de la fraude au mariage, et par voie de conséquence au séjour ainsi qu'à la nationalité française, a conduit à une adaptation de la législation. Cette fraude recouvre une double réalité : les mariages de complaisance (mariages « blancs ») et les mariages « gris ».

La loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité a permis d'améliorer le cadre juridique de la lutte contre les mariages simulés, en pénalisant les mariages de complaisance, c'est-à-dire contractés en connaissance de cause par les deux époux afin de faciliter le droit au séjour de celui d'entre eux qui est étranger (art. L. 623-1 du CESEDA).

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. Le code civil comporte désormais des dispositions renforçant les contrôles préalables à un mariage de Français à l'étranger (pièces à fournir, conditions d'audition des futurs conjoints), ainsi que des dispositions relatives à la transcription du mariage célébré à l'étranger par une autorité étrangère.

La loi n° 2001-672 du 16 juin 2001 complète l'article L. 623-1 du CESEDA en y intégrant les mariages « gris ». Ce terme désigne un mariage contracté entre un étranger et un Français et pour lequel l'étranger a dissimulé ses véritables intentions matrimoniales à son conjoint.

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.

2.2.1.3 – Immigration pour motif d'études et humanitaire

L'immigration estudiantine représente le deuxième motif d'immigration après l'immigration familiale depuis 2006. Ce poste ne cesse de croître, avec une hausse de 33 % sur cinq ans. Entre 2009 et 2010, le taux de croissance est particulièrement élevé (+ 12 %). En valeur absolue, il est important de souligner que les ressortissants de pays tiers arrivant en France pour étudier sont près de 60 000 en 2010, soit près d'un tiers de l'immigration tous motifs confondus.

Le nombre de titres délivrés pour raisons humanitaires marque une inflexion en 2010, après une hausse constante entre 2006 et 2009 (+ 11 % en quatre ans). 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 : 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)

		2006	2007	2008	2009	2010 (p)
A. Économique	1 – Compétences et talents		5	183	368	317
	2 – Actif non salarié	435	360	225	98	131
	3 – Scientifique	1 310	1 531	1 926	2 242	2 269
	4 – Artiste	195	263	286	183	180
	5 – Salarié	5 504	5 879	11 718	13 310	13 381
	6 – Saisonnier ou temporaire	4 234	3 713	7 014	3 050	1 541
Total A. Économique		11 678	11 751	21 352	19 251	17 819
B. Familial	1 – Famille de Français	54 490	49 767	48 833	52 960	49 132
	2 – Membre de famille	19 419	18 950	17 304	15 166	15 589
	3 – Liens personnels et familiaux	24 737	18 820	17 328	17 360	17 514
Total B. Familial		98 646	87 537	83 465	85 486	82 235
C. Étudiants		44 943	46 663	52 163	53 160	59 779
D. Divers	1 – Visiteur	5 487	5 241	4 475	5 485	5 779
	2 – Étranger entré mineur	2 774	2 935	3 015	3 360	3 655
	3 – Rente accident du travail	64	75	98	123	69
	4 – Ancien combattant	245	199	193	225	154
	5 – Retraité ou pensionné	2 275	1 645	1 398	1 200	884
	6 – Motifs divers	484	416	488	553	492
Total D. Divers		11 329	10 511	9 667	10 946	11 033
E. Humanitaire	1 – Réfugié et apatride	9 833	9 253	10 742	10 760	9 603
	2 – Asile territorial/protection subsidiaire	372	520	753	1 785	1 674
	3 – Étranger malade	6 460	5 672	5 733	5 938	6 185
	4 – Victime de la traite des êtres humains			18	55	59
Total E. Humanitaire		16 665	15 445	17 246	18 538	17 521
Total		183 261	171 907	183 893	187 381	188 387

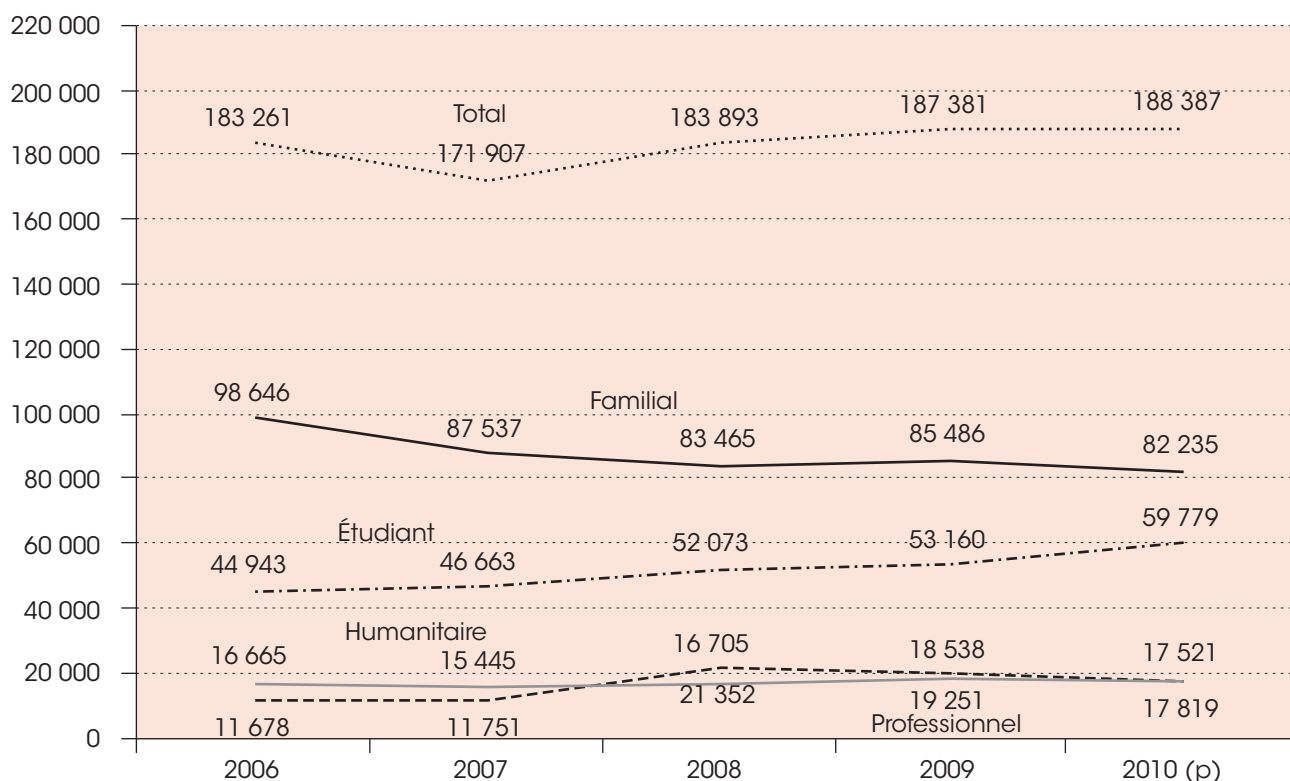
Source : MIOMCTI-DSED

Tableau n° I-2-3 bis : Nombre de titres délivrés aux ressortissants des pays tiers

	2006	2007	2008	2009	2010 (p)
A. Économique	11 678	11 751	21 352	19 251	17 819
B. Familial	98 646	87 537	83 465	85 486	82 235
C. Étudiants	44 943	46 663	52 073	53 160	59 779
D. Divers	11 329	10 511	9 667	10 946	11 033
E. Humanitaire	16 665	15 445	16 705	18 538	17 521
Total	183 261	171 907	183 893	187 381	188 387

Source : MIOMCTI-DSED

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



2.2.2 - Flux en provenance des NEM (voir tableau n° I-2-4)

Contrairement à celle issue des pays tiers, l'immigration en provenance des NEM semble être marquée par une forte proportion de ressortissants immigrant en France à titre économique. Cela est essentiellement dû aux dispositions transitoires qui imposent aux migrants de ne détenir un titre de séjour que s'ils souhaitent exercer une activité professionnelle. Les données concernant les pays entrés en 2004 et celles concernant les pays entrés en 2007 se superposant pendant les années 2007 et 2008, on peut noter une chute de 30 % de l'immigration totale venant des NEM entre 2008 et 2009, consécutivement à la fin des dispositions transitoires appliquées aux États membres en 2004 au 1^{er} juillet 2008.

Concernant l'immigration professionnelle, on peut observer une très forte hausse entre 2006 et 2007 (+ 128 %), puis une baisse notable de 33 % entre 2008 et 2009. Ces variations sont principalement dues à la modification du champ des pays entrant dans la catégorie «NEM» à ces dates, et ne peuvent être attribuées à des variations du volume réel de la main-d'œuvre issue des nouveaux États membres.

En 2010, l'immigration professionnelle de Roumains et de Bulgares dépasse les 5 000 titres, ce qui représente une augmentation de 11 % par rapport à 2009. De plus, la moitié de ces titres portent la mention «salarié».

Les chiffres de l'immigration professionnelle en provenance des NEM sont le résultat d'une série de mesures, et notamment de l'adoption d'une liste de 150 métiers connaissant des difficultés de recrutement et ouverts aux ressortissants des nouveaux États membres soumis à des dispositions transitoires, sans 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.

Le volume de l'immigration familiale pour les NEM est très faible au regard de celui des pays tiers. Il représente cependant environ un quart des titres de séjour délivrés à des ressortissants de Roumanie et de Bulgarie en 2010. À noter que les ressortissants admis sur le territoire au titre de l'immigration familiale ne

sont soumis à l'obligation de demander un titre de séjour que s'ils désirent exercer une activité professionnelle. Les chiffres présentés ici sous-estiment donc le volume de l'immigration familiale en provenance des NEM. On peut tout de même relever l'augmentation de près de 67 % du regroupement familial entre 2007 et 2008, ce qui concorde avec l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'Union européenne.

Tableau n° I-2-4 : Admission au séjour des ressortissants des dix nouveaux États membres soumis à dispositions transitoires (métropole)

		2006	2007	2008	2009	2010 (p)
A. Économique	2 – Actif non salarié	369	740	755	538	717
	3 – Scientifique	94	63	30	18	8
	4 – Artiste	46	22	8	20	1
	5 – Salarié	1 975	5 331	4 960	2 544	2 660
	6 – Saisonnier ou temporaire	308	212	984	1 388	1 621
Total A. Économique		2 792	6 368	6 737	4 508	5 007
B. Familial	1 – Famille de Français	1 166	785	494	293	322
	2 – Membre de famille	510	754	1 265	1 134	1 250
	3 – Liens personnels et familiaux	717	184	73	49	47
Total B. Familial		2 393	1 723	1 832	1 476	1 619
C. Étudiants		2 249	1 203	745	565	620
D. Divers	1 – Visiteur	197	144	141	76	81
	2 – Étranger entré mineur	31	1	5	3	2
	3 – Rente accident du travail			1		
	4 – Ancien combattant	75	102	63	52	3
	5 – Retraité ou pensionné	3	4	18	12	8
	6 – Motifs divers	9	2	8	5	5
Total D. Divers		315	253	236	148	99
E. Humanitaire	1 – Réfugié et apatride	18	11	7	7	5
	2 – Asile territorial/protection subsidiaire	4	3			1
	3 – Étranger malade	108	8	5	5	3
	4 – Victime de la traite des êtres humains			4	2	4
Total E. Humanitaire		130	22	16	14	13
Total		7 879	9 569	9 566	6 711	7 358

2.3 – Principales nationalités bénéficiaires par motif

Tous motifs confondus, les Algériens et les Marocains représentent les flux les plus importants de 2007 à 2010, chacune de ces deux nationalités pesant 25 000 entrées environ par an. L'immigration familiale est aussi très marquée par ces deux nationalités, sachant que la baisse faible mais régulière du flux algérien conduit à une convergence du volume d'immigration familiale de ces deux pays en 2010.

Tableau n° I-2-5 : Nationalités

Tous motifs 2007		Familial 2007		Étudiant et stagiaire 2007		Humanitaire 2007		Économique 2007	
Algérie	26 810	Algérie	20 224	Chine	8 595	Congo, RDC	1 187	Roumanie	2 782
Maroc	24 034	Maroc	16 973	Maroc	4 664	Sri Lanka	1 139	Pologne	2 390
Chine	12 062	Tunisie	6 873	Algérie	3 077	Turquie	1 085	États-Unis d'Amérique	2 057
Tunisie	9 815	Turquie	5 735	Tunisie	2 218	Algérie	996	Maroc	941
Turquie	8 036	Cameroun	2 652	États-Unis d'Amérique	2 019	Fédération de Russie	954	Japon	754
États-Unis d'Amérique	5 714	Côte d'Ivoire	2 439	Japon	1 819	Serbie-et-Monténégro	827	Inde	736
Cameroun	4 429	Chine	2 249	Brésil	1 696	Cameroun	588	Chine	668
Sénégal	4 038	Sénégal	2 105	Sénégal	1 554	Côte d'Ivoire	584	Canada	643
Roumanie	4 013	Mali	2 024	Liban	1 330	Guinée	570	Bulgarie	567
Côte d'Ivoire	3 850	Congo, RDC	1 935	Corée, république de	1 315	Congo, république du	551	Brésil	431
	57 %		71 %		59 %		55 %		66 %
Total 2007	181 476	Total 2007	89 260	Total 2007	47 836	Total 2007	15 467	Total 2007	18 119

Tous motifs 2008		Familial 2008		Étudiant et stagiaire 2008		Humanitaire 2008		Économique 2008	
Maroc	27 838	Algérie	18 445	Chine	10 411	Congo, RDC	1 482	Maroc	5 031
Algérie	26 312	Maroc	16 551	Maroc	4 922	Sri Lanka	1 469	Roumanie	4 191
Chine	14 048	Tunisie	6 401	Algérie	4 095	Fédération de Russie	1 199	États-Unis d'Amérique	2 088
Tunisie	10 267	Turquie	5 447	Tunisie	2 536	Turquie	1 013	Mali	1 434
Turquie	8 158	Cameroun	2 508	États-Unis d'Amérique	2 309	Algérie	950	Pologne	1 251
États-Unis d'Amérique	6 084	Côte d'Ivoire	2 314	Brésil	1 850	Serbie-et-Monténégro	950	Inde	1 039
Roumanie	5 769	Mali	2 201	Japon	1 636	Mali	939	Chine	1 020
Mali	5 181	Chine	2 097	Sénégal	1 555	Arménie	647	Tunisie	937
Cameroun	4 449	Sénégal	2 042	Corée, république de	1 373	Guinée	587	Bulgarie	924
Sénégal	4 192	Congo, RDC	1 757	Mexique	1 180	Congo, république du	587	Turquie	854
	58 %		72 %		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		Économique 2009	
Algérie	25 452	Algérie	17 778	Chine	10 075	Sri Lanka	2 354	Roumanie	3 384
Maroc	24 983	Maroc	16 104	Maroc	4 999	Congo, RDC	1 399	Maroc	2 360
Chine	14 102	Tunisie	7 249	Algérie	3 952	Fédération de Russie	1 270	Mali	2 124
Tunisie	12 184	Turquie	4 911	Tunisie	2 726	Turquie	971	Tunisie	1 739
Turquie	7 417	Cameroun	2 638	États-Unis d'Amérique	2 120	Serbie-et-Monténégro	950	États-Unis d'Amérique	1 644
Mali	6 111	Mali	2 519	Sénégal	1 915	Mali	891	Chine	1 136
États-Unis d'Amérique	5 590	Sénégal	2 493	Brésil	1 695	Algérie	868	Inde	903
Sénégal	5 202	Côte d'Ivoire	2 349	Japon	1 487	Arménie	773	Algérie	838
Roumanie	4 953	Chine	2 242	Corée, république de	1 208	Congo, république du	629	Bulgarie	736
Cameroun	4 685	Congo, RDC	1 602	Vietnam	1 199	Guinée	619	Japon	726
	57 %		69 %		58 %		58 %		66 %
Total 2009	194 092	Total 2009	86 962	Total 2009	53 725	Total 2009	18 552	Total 2009	23 759

Tous motifs 2010		Familial 2010		Étudiant et stagiaire 2010		Humanitaire 2010		Économique 2010	
Algérie	24 280	Algérie	16 405	Chine	9 719	Sri Lanka	2 213	Roumanie	3 949
Maroc	23 922	Maroc	15 097	Maroc	5 798	Congo, RDC	1 284	États-Unis d'Amérique	2 136
Chine	13 999	Tunisie	7 939	Algérie	4 644	Fédération de Russie	1 243	Maroc	1 597
Tunisie	12 456	Turquie	4 076	États-Unis d'Amérique	3 403	Algérie	862	Mali	1 588
États-Unis d'Amérique	7 424	Sénégal	2 438	Tunisie	2 737	Turquie	854	Tunisie	1 371
Turquie	6 469	Chine	2 391	Brésil	2 152	Mali	779	Chine	1 146
Roumanie	5 698	Cameroun	2 339	Japon	1 680	Serbie-et-Monténégro	742	Inde	963
Mali	5 452	Mali	2 325	Sénégal	1 665	Guinée	670	Bulgarie	713
Sénégal	4 956	Côte d'Ivoire	2 134	Mexique	1 616	Arménie	620	Algérie	701
Fédération de Russie	4 639	Haïti	1 737	Corée, république de	1 602	Congo, république du	553	Japon	657
	56 %		68 %		58 %		56 %		65 %
Total 2010	195 745	Total 2010	83 854	Total 2010	60 399	Total 2010	17 534	Total 2010	22 826

Source : MIOMCTHDS

Les Chinois sont les plus nombreux à immigrer pour motif étudiant. Depuis 2008, leur nombre se stabilise à hauteur de 10 000 entrées par an. Ils représentent chaque année entre un cinquième et un sixième des étudiants et stagiaires étrangers, et sont suivis par les étudiants marocains et algériens.

L'immigration à titre humanitaire est principalement marquée par les ressortissants du Sri Lanka (2 231 entrées en 2010), de la république démocratique du Congo (1 284 entrées) et de la fédération de Russie (1 243 entrées). On peut noter un doublement de l'immigration sri lankaise entre 2007 et 2009, et une stabilisation à la baisse de ces ressortissants en 2010.

Les ressortissants roumains sont majoritaires au sein de l'immigration économique. Leur nombre a fortement augmenté entre 2007 et 2008 (+ 50 %), et, malgré une certaine baisse en 2009, on retrouve un niveau d'environ 40 000 entrées à ce titre en 2010. On peut noter le bond de l'immigration marocaine entre 2007 et 2008. Cette multiplication par 5 du nombre d'entrées de travailleurs marocains est à mettre en relation avec le départ des travailleurs saisonniers polonais, ces derniers s'étant reportés sur d'autres types de migration économique à la suite de leur entrée finalisée dans l'Union européenne. Les travailleurs marocains ont pu profiter d'un marché du travail saisonnier plus ouvert. La baisse visible en 2009 et 2010 du nombre de titres délivrés aux travailleurs marocains est due au caractère triennal de la carte de saisonnier. On revient donc mécaniquement au niveau de 1 600 cartes de séjour délivrées à des ressortissants marocains à titre professionnel en 2010.

3 – ANALYSE DE L'IMMIGRATION SELON LE TYPE DE TITRE DE SÉJOUR

L'accent est mis dans cette partie non plus sur les motifs pour lesquels les ressortissants étrangers immigrent en France, mais sur la nature (annuelle, pluriannuelle ou permanente) du titre de séjour qui leur est délivré, ainsi que le profil du public visé par la carte.

3.1 – Présentation du cadre juridique dans lequel s'inscrit la délivrance de titre de séjour

3.1.1 – Régimes juridiques des ressortissants selon leur nationalité

Le régime juridique du séjour des étrangers se traduit par une pluralité de critères, dont il incombe au préfet de tenir compte pour apprécier le droit au séjour du demandeur âgé de plus de 18 ans. Cumulatifs, ces critères prennent en considération les conditions d'entrée en France de l'étranger ainsi que son profil, la durée et l'objet prévus de son séjour, et enfin la nature du titre sollicité. Exceptionnellement, la nature de la carte délivrée dépend directement de la nationalité du demandeur. Sont concernés les personnes éligibles aux titres communautaires et les ressortissants algériens.

Il convient de distinguer principalement trois régimes déclinant le régime général, en faisant abstraction du régime communautaire.

Le premier régime juridique est celui du droit commun. Il est défini dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, s'adresse à tous les ressortissants étrangers, y compris ceux des pays du Maghreb et de douze pays d'Afrique francophone subsaharienne ayant signé des accords bilatéraux en matière de circulation et de séjour avec la France lors du processus de décolonisation. En effet, ces accords introduisent un régime considéré comme largement aligné sur le régime général. Cependant, certaines dispositions intégrées à la législation nationale par la loi MISEFEN du 26 novembre 2003 ont fait naître de nouvelles spécificités, notamment en ce qui concerne les dispositions s'adressant aux membres de famille de ces ressortissants, et la durée de séjour préalable à l'obtention d'une carte de résident.

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 en juillet 2001 et septembre 2000 et sont entrés en vigueur en janvier et novembre 2003.

Enfin, quatorze accords bilatéraux ont été conclus depuis 2007 entre la France et des pays d'Afrique et d'Europe de l'Est. Ces accords bilatéraux assouplissent à la marge les dispositions de droit commun, notamment les conditions d'obtention d'un titre de séjour.

Neuf d'entre eux sont des accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire ; ils ont été signés en 2007 avec le Gabon (entré en vigueur en septembre 2008), le Congo (entré en vigueur en août 2009) et le Bénin (en cours de ratification au Bénin), en 2008 avec la Tunisie (entré en vigueur en juillet 2009), le Sénégal (avenant entré en vigueur en août 2009), l'île Maurice (entré en vigueur en avril 2010) et le Cap-Vert (entré en vigueur en août 2011), et en 2009 avec le Cameroun et le Burkina-Faso. Les cinq autres accords sont relatifs aux migrations professionnelles et/ou à la mobilité des jeunes, et concernent la Russie, la Macédoine, le Monténégro, la Serbie et le Liban. À ce jour, seul l'accord signé avec la Russie est en vigueur, depuis mars 2011.

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.

3.1.2 – Dispositifs législatifs et réglementaires récents visant à appuyer la politique du gouvernement en matière d'immigration légale

En 2010, la politique gouvernementale en matière d'immigration légale, telle qu'elle ressortait 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, a continué à viser la modification de la structure des flux migratoires vers la France pour privilégier, dans un contexte de crise économique mondiale, l'immigration professionnelle la plus utile à l'intérêt national, tout en alliant à cette démarche le souci du développement des pays sources d'immigration.

À cette fin, d'importantes réformes législatives et réglementaires ont été conduites depuis 2010. Elles ont abouti notamment à créer de nouvelles cartes de séjour et à mettre en place le dispositif VLS-TS (visa de long séjour valant titre de séjour).

3.1.2.1 – Loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration

Cette loi a créé :

- une nouvelle catégorie de carte de séjour : la carte « compétences et talents » ;
- 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 ;
- deux nouvelles catégories de carte de séjour temporaire autorisant l'exercice d'une activité professionnelle : la carte « saisonnier », et la carte « salarié en mission ».

3.1.2.2 – Loi du 20 novembre 2007 relative à l'immigration, à l'intégration et à l'asile

Cette loi 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.

Par ailleurs, les étrangers exerçant en France une activité professionnelle non soumise à autorisation reçoivent désormais une carte portant la mention de l'activité exercée.

3.1.2.3 – Décret n° 2009-477 du 27 avril 2009 relatif à certaines catégories de visas pour un séjour en France d'une durée supérieure à trois mois

Depuis le 1^{er} juin 2009, un nouveau type de visa de long séjour (VLS-TS) a été mis en œuvre. Ses bénéficiaires n'ont donc pas à déposer de demande de carte de séjour en préfecture jusqu'au terme de la validité de leur visa. Ce n'est qu'à l'échéance de celui-ci qu'il leur appartient 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 3 mois : il s'agit des étrangers bénéficiant du statut de « visiteur », « étudiant », « salarié », ou « travailleur temporaire ». Ce dispositif concerne également les conjoints de Français au titre de la « vie privée et familiale ». Ce type de visa ne dispense pas d'autorisation de travail ni de la visite médicale à l'OFIL.

3.2 – Présentation par type de carte de séjour

3.2.1 – Présentation par groupe de pays

Jusqu'en 2008, les cartes de séjour temporaire (CST) représentaient les deux tiers des premières cartes délivrées à des ressortissants de pays tiers. Avec l'introduction des VLS-TS, cette proportion tombe à un tiers en 2010. En effet, sur les 199 715 titres délivrés à des ressortissants de tous pays cette année-là, près de 82 000 autorisations de séjour sont des visas de long séjour valant titre de séjour. La somme de ces deux types de titres en 2010 est légèrement supérieure au nombre de CST avant que le VLS-TS soit introduit, et porte l'augmentation globale du flux d'immigration entre 2006 et 2010 à 3 %.

Tableau n° I-2-6 : Délivrance de premiers titres de séjour de 2006 à 2010 (métropole)

2006	Titres communautaires	Titres non communautaires							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 communautaires	Titres non communautaires							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 communautaires	Titres non communautaires							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 commu- nautaires	Titres non communautaires							Total titres
		Total	CCT	CR	CRA	CST	VLS-TS	Retraité	
10 NEM	6 067	644		67		573	4		6 711
Nationalités non soumises à titre de séjour	3 893	85		39		45	1		3 978
Pays tiers	1 854	185 527	368	18 907	25 284	87 733	52 919	316	187 381
Total	11 814	186 256	368	19 013	25 284	88 351	52 924	316	198 070

2010	Titres commu- nautaires	Titres non communautaires							Total titres
		Total	CCT	CR	CRA	CST	VLS-TS	Retraité	
10 NEM	6 888	470		18		450	2		7 358
Nationalités non soumises à titre de séjour	3 911	59		30		26	3		3 970
Pays tiers	2 074	186 313	317	16 910	24 119	62 701	81 941	325	188 387
Total	12 873	186 842	317	16 958	24 119	63 177	81 946	325	199 715

3.2.2 – Présentation par carte

3.2.2.1 – Cartes de séjour temporaire et VLS-TS

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, pour y exercer une activité professionnelle (art. L. 313-6 à L. 313-10 du CESEDA), soit aux étrangers venus en France pour des raisons familiales (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.

L'introduction des VLS-TS au 1^{er} juin 2009 a entraîné une diminution mécanique massive du nombre de cartes de séjour temporaire. Il importe donc de ne pas comparer le nombre de CST avant et après 2009. Il convient de préciser que, par convention statistique, les ressortissants qui ont séjourné une année en France sous couvert de leur VLS-TS ne sont pas comptabilisés dans les statistiques « premières cartes de séjour temporaire » lorsqu'ils veulent prolonger leur séjour, leur première demande de CST étant considérée comme un renouvellement.

Avant 2008, environ 10 % des CST étaient délivrées pour motif économique, 45 % pour motif familial, et 35 % pour motif étudiant. En 2008, cette répartition évolue légèrement, l'immigration professionnelle atteignant les 15 % des premières CST délivrées, au détriment de l'immigration familiale qui retombe à 40 % du flux.

L'introduction des VLS-TS a modifié ces proportions : le nombre d'étudiants tombe à 10 % du flux de CST délivrées. En conséquence, les parts de l'immigration professionnelle et de l'immigration familiale atteignent respectivement 18 % et 52 %. L'immigration à titre humanitaire est la seule à ne pas inclure de catégorie de migrants auxquels s'applique le VLS-TS, ce qui explique que le nombre de CST délivrées à ce titre n'augmente que pour ce poste.

Tableau n° I-2-7 : Premières cartes de séjour temporaire (métropole)

		2006	2007	2008	2009	2010 (p)
A. Économique	2 – Actif non salarié	407	388	176	56	69
	3 – Scientifique	1 393	1 558	1 912	2 057	2 063
	4 – Artiste	238	282	291	201	174
	5 – Salarié	5 499	6 427	11 817	10 787	8 127
	6 – Saisonnier ou temporaire	4 430	3 789	7 064	2 829	1 338
Total A. Économique		11 967	12 444	21 260	15 930	11 771
B. Familial	1 – Famille de Français	35 660	34 340	35 352	25 886	13 249
	2 – Membre de famille	5 428	5 295	4 802	4 733	4 845
	3 – Liens personnels et familiaux	20 994	15 678	14 585	14 574	14 904
Total B. Familial		62 082	55 313	54 739	45 193	32 998
C. Étudiants		43 207	43 789	48 230	14 148	6 719
D. Divers	1 – Visiteur	5 208	4 920	4 122	3 180	1 394
	2 – Étranger entré mineur	2 533	2 665	2 615	2 853	3 110
	3 – Rente accident du travail	12	8	9	15	11
Total D. Divers		7 753	7 593	6 746	6 048	4 515
E. Humanitaire	1 – Réfugié et apatride	79	56	54	61	63
	2 – Asile territorial/protection subsidiaire	331	457	694	1 764	1 653
	3 – Étranger malade	5 555	4 858	4 928	5 150	5 395
	4 – Victime de la traite des êtres humains			22	57	63
Total E. Humanitaire		5 965	5 371	5 698	7 032	7 174
Total		130 974	124 510	136 673	88 351	63 177

Source : MIOMCTI-DSED

Les étudiants constituent le groupe qui bénéficie le plus largement des VLS-TS, à hauteur de 50 % des VLS-TS délivrés en 2010. Dans le cadre de l'immigration familiale, les conjoints de Français sont les seuls en 2010 à pouvoir bénéficier d'un VLS-TS. Cela explique que la moitié des premières autorisations de séjour à titre familial soient encore des cartes de séjour temporaire, ce qui n'est le cas que pour moins de 10 % des étudiants, 13 % des visiteurs et 23 % des travailleurs temporaires.

En revanche, alors que les salariés sont éligibles de la même manière à un VLS-TS, on peut constater que plus des trois quarts d'entre eux font encore la demande pour une CST «salarié».

Tableau n° I-2-7 bis : Nombre de visas de long séjour valant titre de séjour (VLS-TS) délivrés en 2010

	Familial	Étudiant	Salarié	Travailleur temporaire	Visiteur	Total
VLS-TS en 2010	31 280	65 222	2 437	4 307	8 656	111 902

3.2.2.2 – Cartes «compétences et talents»

Une carte «compétences et talents», valable trois ans, a été instituée par la loi du 24 juillet 2006. Elle peut être accordée à l'étranger susceptible de participer, du fait de ses compétences et de ses talents, de façon notable et durable au développement économique de la France et de son pays, ou à leur rayonnement intellectuel, scientifique, culturel, humanitaire, sportif... dans le cadre d'un projet qu'il porte personnellement (art. L. 315-1 à L. 315-9 du CESEDA).

Les cartes délivrées restent encore peu nombreuses, en raison de la concurrence d'autres types de cartes pour le même public visé. Quatre ans après son lancement, 317 ressortissants étrangers séjournent en France sous couvert d'une carte «compétences et talents».

3.2.2.3 – 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 qui 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 qui 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 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 régulière sur le territoire français et bénéficiant d'un titre de séjour.

Le nombre de cartes de résident délivrées est en diminution constante et importante depuis 2006. Cette baisse de plus du tiers du volume initial est principalement due à la baisse des demandes faites pour motif familial.

Tableau n° I-2-8 : Cartes de résident, afférentes aux années 2006 à 2010 (métropole)

		2006	2007	2008	2009	2010 (p)
A. Économique	2 – Actif non salarié	17	10	11	11	11
	5 – Salarié	33	19	15	23	25
Total A. Économique		50	29	26	34	36
B. Familial	1 – Famille de Français	3 678	2 578	2 333	1 912	1 244
	2 – Membre de famille	9 698	8 504	6 637	5 550	5 545
Total B. Familial		13 376	11 082	8 970	7 462	6 789
C. Étudiants		34	25	6	21	24

		2006	2007	2008	2009	2010 (p)
D. Divers	1 – Visiteur	3	6	3	17	7
	3 – Rente accident du travail	40	56	42	53	9
	4 – Ancien combattant	333	318	265	286	158
	6 – Motifs divers	390	324	374	433	390
Total D. Divers		766	704	684	789	564
E. Humanitaire	1 – Réfugié et apatride	9 772	9 208	10 696	10 707	9 545
Total		23 998	21 048	20 382	19 013	16 958

Source : MIOMCTI-DSED

3.2.2.4 – 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.

Bien que restant très faible, le nombre de ce type de carte tend à augmenter, atteignant 325 en 2010.

Tableau n° I-2-9 : Cartes de retraité afférentes aux années 2006 à 2010 (métropole)

Carte de retraité	2006	2007	2008	2009	2010 (p)
Total	245	305	295	316	325

Source : MIOMCTI-DSED

3.2.2.5 – Certificats de résidence pour Algérien

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

On observe une tendance au recul de ces titres. Ce sont les titres délivrés pour motifs familiaux qui diminuent de façon sensible au cours des dernières années alors qu'on assiste à une augmentation des certificats délivrés pour motifs d'études. L'immigration algérienne suit donc le même schéma que l'immigration tous pays confondus.

Tableau n° I-2-10 : Certificats de résidence pour Algérien afférents aux années 2006 à 2010 (métropole)

		2006	2007	2008	2009	2010 (p)
A. Économique	2 – Actif non salarié	43	21	76	41	40
	3 – Scientifique	11	36	45	201	213
	4 – Artiste	3	3	3	1	3
	5 – Salarié	317	267	603	568	435
	6 – Saisonnier ou temporaire	99	100	31	26	10
Total A. Économique		473	427	758	837	701

		2006	2007	2008	2009	2010 (p)
B. Familial	1 – Famille de Français	15 851	12 983	11 231	11 726	10 471
	2 – Membre de famille	3 139	3 847	4 301	3 100	3 164
	3 – Liens personnels et familiaux	4 459	3 328	2 817	2 839	2 658
Total B. Familial		23 449	20 158	18 349	17 665	16 293
C. Étudiants		3 261	3 077	4 095	3 952	4 644
D. Divers	1 – Visiteur	409	365	391	458	407
	2 – Étranger entré mineur	272	271	407	511	548
	3 – Rente accident du travail	12	11	48	55	49
	5 – Retraité ou pensionné	2 030	1 340	1 102	884	559
	6 – Motifs divers	96	98	114	108	103
Total D. Divers		2 819	2 085	2 062	2 016	1 666
E. Humanitaire	2 – Asile territorial/protection subsidiaire	45	66	59	21	22
	3 – Étranger malade	1 013	822	810	793	793
Total E. Humanitaire		1 058	888	869	814	815
Total		31 060	26 635	26 133	25 284	24 119

Source : MIOMCTI-DSED

3.2.2.6 – Titres communautaires

Les titres communautaires s'adressent aux ressortissants de l'UE, aux membres de leur famille, qu'ils soient ressortissants européens ou d'un pays tiers, mais aussi aux ressortissants de pays tiers dans certaines conditions.

Les premiers bénéficient de titres «CE» portant une mention qui varie selon le profil du demandeur, et dont dépend la durée de validité du titre. Cette durée ne peut excéder la limite de 5 ans, sauf dans le cas de la carte «CE-séjour permanent». Les titres qui s'adressent aux ressortissants de pays tiers sont les cartes «résident longue durée» (RLD-CE).

Les ressortissants de pays tiers membres de famille de citoyens de l'UE ainsi que les ressortissants d'un pays membre de l'Union européenne soumis à dispositions transitoires souhaitant exercer une activité professionnelle et ayant obtenu une autorisation de travail ou équivalent (dans le cas d'une activité professionnelle non salariée) doivent posséder une telle carte. Les citoyens européens de l'UE à 25 peuvent en faire la demande.

L'année 2004 avait été marquée par une diminution massive du nombre de 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 convient de noter que les titres pour motif professionnel, qui ont très fortement augmenté entre 2006 et 2007, se stabilisent à la baisse en 2010, avec 7 377 titres sur l'ensemble des 12 873 titres communautaires délivrés.

Tableau n° I-2-11 : Premiers titres de séjour communautaires et titres Espace économique européen afférents aux années 2006 à 2010 en métropole

		2006	2007	2008	2009	2010 (p)
A. Économique	2 – Actif non salarié	540	1 078	1 278	1 085	1 472
	4 – Artiste		1			
	5 – Salarié	2 508	6 737	5 936	3 786	3 959
	6 – Saisonnier ou temporaire	162	212	1 136	1 663	1 946
Total A. Économique		3 210	8 028	8 350	6 534	7 377
B. Familial	1 – Famille de Français	611	823	635	468	471
	2 – Membre de famille	2 099	2 768	3 951	3 827	4 105
	3 – Liens personnels et familiaux	1	1		1	1
Total B. Familial		2 711	3 592	4 586	4 296	4 577
C. Étudiants		738	1 017	619	492	559
D. Divers	1 – Visiteur	902	604	432	228	234
	5 – Retraité ou pensionné	138	159	319	243	112
	6 – Motifs divers	9	4	15	21	14
Total D. Divers		1 049	767	766	492	360
Total		7 708	13 404	14 321	11 814	12 873

Source : MIOMCTI-DSED

PARTIE 2 – ÉVOLUTION DES STOCKS DE TITRES ET AUTORISATIONS DE SÉJOUR

1 – AVERTISSEMENT MÉTHODOLOGIQUE

Il convient de rester prudent sur la signification, en niveau brut, de ces chiffres de stocks de titres, car le décompte des titres de séjour en cours de validité 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 de titres ne permettent pas de procéder à une estimation de la population étrangère présente sur le territoire national.

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 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.

2 – PRÉSENTATION PAR CATÉGORIE

2.1 – Par type de carte

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.

Pour mémoire, 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 %. Il reste en 2010 environ 425 000 ressortissants européens détenteurs de titres de séjour en France, soit environ 15 % de la population immigrée détenant un titre de séjour valide.

Au 31 décembre 2010, 2376692 étrangers ressortissants de pays tiers sont détenteurs de documents délivrés par le ministère chargé de l'Immigration, soit une progression de 10,3 % depuis 2003.

Tableau n° I-2-12 : Stock de titres et autorisations provisoires de séjour en cours de validité

	2006	2007	2008	2009	2010
Total pays tiers	2 230 954	2 282 628	2 373 120	2 350 882	2 376 692
Total Union européenne	794 481	662 069	572 526	497 741	425 520
Total général	3 082 858	3 002 624	3 005 113	2 908 868	2 865 748

Source : MIOMCTI-DSED

Tableau n° I-2-12 bis : Stock de titres et autorisations provisoires de séjour en cours de validité par durée (pays tiers)

Selon la durée	2006	2007	2008	2009	2010
Récépissés et autorisations provisoires de séjour	134 425	140 269	148 079	157 175	159 750
Titres durée validité < ou = 1 an	393 539	435 857	473 833	444 538	457 884
Titres durée validité > 1 an	1 702 990	1 706 502	1 751 208	1 749 169	1 759 058
Total	2 230 954	2 282 628	2 373 120	2 350 882	2 376 692

Source : MIOMCTI-DSED

2.2 - Par nationalité

Les dix nationalités les plus importantes représentent sensiblement un peu moins des trois quarts des ressortissants des pays tiers (73,1 % en 2010).

Les nationalités chinoise et malienne sont celles qui connaissent les progressions les plus importantes, en termes de ressortissants présents en situation régulière sur le territoire national, entre 2006 et 2010 (respectivement + 29 % et + 31 %).

Plus de 59 % des étrangers présents sur le territoire français restent originaires du Maghreb, malgré une baisse continue depuis 2008 du nombre de ressortissants algériens, marocains et turcs.

Tableau n° I-2-13 : Stock de titres et autorisations provisoires de séjour en cours de validité par nationalité

	2006	2007	2008	2009	2010	Étrangers majeurs selon recensements INSEE valeur au 1 ^{er} janvier 2007*
Algérie	568 486	576 807	587 880	584 350	578 109	404 869
Maroc	462 632	465 713	476 699	465 923	463 122	358 523
Turquie	185 599	188 051	192 981	191 647	191 025	157 639
Tunisie	170 139	172 461	176 888	174 836	177 176	117 320
Chine	59 898	65 686	73 126	72 476	77 394	56 284
Mali	46 565	48 554	54 777	57 808	61 322	43 181
Sénégal	50 492	52 366	54 854	54 409	55 538	40 499
Congo, RDC	38 746	41 182	44 099	45 219	47 235	26 360
Serbie-et-Monténégro	43 425	43 184	43 995	44 819	45 202	32 142
Cameroun	33 516	35 888	38 892	39 654	40 988	28 271
	74,4 %	74,0 %	73,5 %	73,6 %	73,1 %	70,5 %
Total	2 230 954	2 282 628	2 373 120	2 350 882	2 376 692	1 759 507

* 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.

1-3

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 entrées ou séjournant de façon irrégulière sur le territoire national.

Les étrangers entrant 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 2010. 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 2010 de faire les constats suivants :

- une diminution marquée des maintiens en zone d'attente et des refoulements à la frontière ;
- une augmentation notable du nombre de filières démantelées (183 en 2010 contre 145 en 2009) ;
- une baisse du nombre des mesures prononcées (- 11 %) ;
- une baisse plus faible du nombre des mesures d'éloignement exécutées qui passe de 29 288 en 2009 à 28 026 en 2010, permettant néanmoins de réaliser l'objectif fixé à 28 000 ;
- une hausse du taux d'exécution des mesures prononcées (cumul des APRF et des OQTF) passant de 19 % en 2009 à 20,6 % en 2010 ;
- une stagnation toujours préoccupante du taux de délivrance des laissez-passer consulaires dans des délais utiles (qui est passé de 31,3 % en 2009 à 32,7 % en 2010) 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

La baisse des maintiens en zone d'attente enregistrée en 2009 s'est accentuée en 2010, année au cours de laquelle 8 910 étrangers ont été maintenus en zone d'attente, soit une baisse de 30,5 % par rapport à l'année 2009 (12 820).

Sur l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle, la moyenne quotidienne des décisions de maintien en zone d'attente s'établit à 20,5 contre 30,5 en 2009. Comme l'année précédente, la capacité maximale de la ZAPI 3, de 164 places, n'a jamais été atteinte en 2010. Le taux moyen d'occupation est de 39 % contre 50 % l'année passée. La durée moyenne de séjour en zone d'attente s'est légèrement allongée pour atteindre 3,1 jours au plan global, mais a fortement diminué pour les seuls demandeurs d'asile spontanés, passant de 5,5 jours en 2009 à 2,2 jours en 2010.

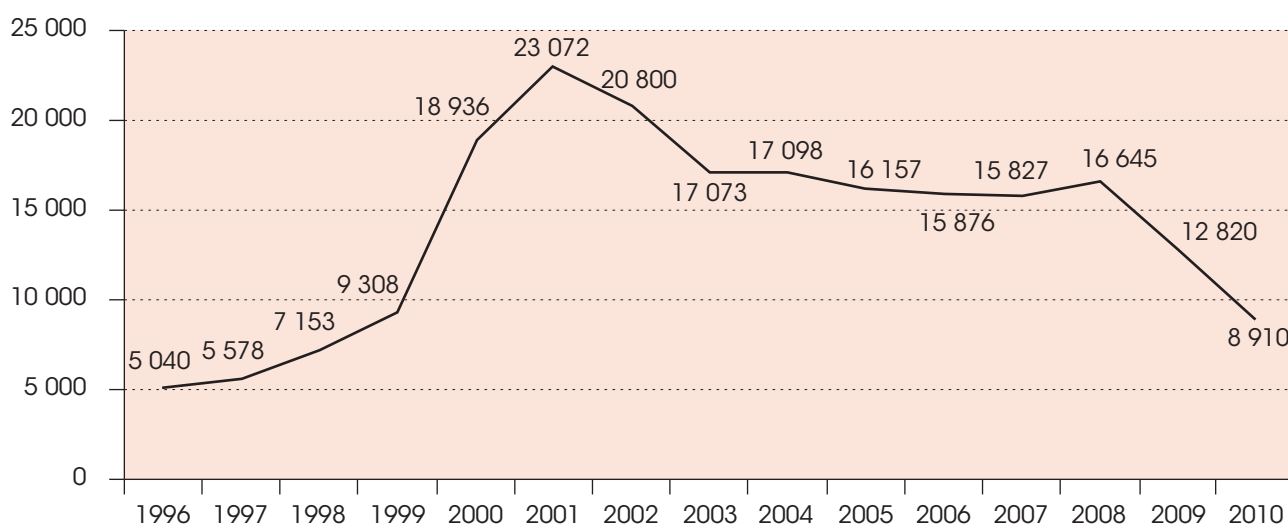
Le nombre de mineurs isolés maintenus en zone d'attente a également connu une forte baisse puisqu'il est de 519. Après le repli enregistré en 2009, il se situe en deçà des niveaux enregistrés en 2005-2006.

La baisse de l'activité aérienne commerciale, en moyenne de 30 % à 20 % selon qu'il s'agisse 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.

Contrairement à 2009, l'année 2010 a été marquée par des modifications sensibles des principales nationalités, avec une diminution forte de la présence de ressortissants afghans (- 65 %), et des arrivées nombreuses de Soudanais.

Si les nationalités chinoise et brésilienne restent très nettement en tête du classement des maintiens en zone d'attente, il convient de noter la forte diminution de la pression migratoire induite par ces deux nationalités (- 70,6 % pour les Chinois, qui passent de 1 959 en 2009 à 575 en 2010, et - 55 % pour les Brésiliens avec 732 maintiens en 2010 contre 1 630 en 2009).

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



Source : MIOCTI/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 exécutés 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 (3 504 en 2010) le sont.

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. On voit le nombre de ces mesures augmenter en 2008, s'atténuer de nouveau en 2009, puis chuter en 2010. Ces fluctuations ne permettent pas d'établir une tendance globale sur ces dernières années.

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

	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de refus d'admission	21 235	16 374	17 628	15 819	10 481
Nombre de réadmissions simplifiées (sens France vers étranger)	12 892	10 219	11 844	11 178	9 255
Total	34 127	26 593	29 472	26 997	19 736

Source : MIOCTI-DCPAF (PAFISA)

Les refus d'admission enregistrent une baisse aux frontières aériennes et terrestres, pour ces dernières en partie du fait de l'absence en 2010 d'événement particulier (sommet international, manifestation sur la voie publique...) ayant entraîné le rétablissement de contrôles aux frontières. Les nationalités concernées sont principalement brésilienne, marocaine et algérienne. Les Chinois n'occupent plus que la cinquième position.

Avec un total de 9 255 en 2010, les réadmissions simplifiées diminuent de 17,2 % par rapport à l'année 2009. Les ressortissants marocains, afghans et tunisiens sont majoritairement concernés.

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

Après une augmentation continue entre 2005 et 2008, la baisse du nombre des demandes enregistrée en 2009 s'est confirmée en 2010 (- 22 %).

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 tchétchènes 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 moyen de tenter d'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
2006	2 984
2007	5 123
2008	5 992
2009	3 576
2010	2 789

Source : MIOCTI-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'effort a porté sur les contrôles en porte d'avion, qui ont progressé de 4 % par rapport à 2009 pour s'établir à 16 081, soit une moyenne journalière de 44. 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 rendent l'identification du transporteur aérien très difficile, pour 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 près de 50 % de la pression migratoire globale.

Les frontières du sud de la métropole sont celles qui réclament la plus grande vigilance (en 2010, 42 % des réadmissions simplifiées ont été exécutées vers l'Italie et 35 % 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 ferroviaire et routier.

Les contrôles menés dans les trains ont été intensifiés grâce à l'action du service national de la police ferroviaire (SNPF) dont les 930 patrouilles quotidiennes sécurisent près de 1 430 trains et 2 337 gares ; 54 192 personnes ont été interpellées dans l'année, dont 20 514 pour infraction à la législation sur les étrangers (56 par jour). Les deux phases du dispositif européen « Haut Impact » (8 au 21 mars, 17 au 30 mai) ont permis l'interpellation de 323 personnes (vecteur ferroviaire).

On peut noter que la majorité des populations étrangères en situation irrégulière dans le Calais est principalement entrée dans l'espace Schengen via la frontière grecque : la Grèce était en effet jusqu'à la fin de l'année 2010 la principale porte d'entrée de l'immigration clandestine en Europe et la pression migratoire qu'elle subit à sa frontière avec la Turquie est manifestement au-delà de ses capacités propres de maîtrise. On considère que de l'ordre de 90 % des personnes en situation irrégulière en Europe y sont entrées via la Grèce : quelque 128 000 étrangers auraient franchi clandestinement l'Evros en 2010 (dont 34 000 interceptés), ce qui reste cependant en deçà de l'année record de 2008 (150 000 arrestations). Cette incapacité de la Grèce à maîtriser les flux migratoires a nécessité l'intervention de l'agence FRONTEX et le déclenchement de l'opération « RABIT » à partir du 2 novembre 2010 en appui des gardes-frontières

de ce pays, et a provoqué une démarche commune de certains États membres, dont la France, auprès de la Commission européenne, pour améliorer la « gouvernance Schengen ».

Le plan d'action grec en matière d'asile et de migration qui a été établi en conséquence traduit l'obligation pour la Grèce, avec le soutien des EM, de se mobiliser durablement pour pallier les carences constatées dans la gestion de ses frontières

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. Par ailleurs, les données statistiques relatives à l'immigration irrégulière transmises par les États membres et celles recueillies lors des opérations lui permettent de réaliser une analyse du risque qui détermine le programme futur des opérations conjointes. Elle aide également les États membres à mener des opérations de retour conjointes.

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, en raison des événements géopolitiques de la zone méditerranéenne (Égypte, Libye, Tunisie). Près de 130 experts de la DCPAF sont déployés en 2011 dans cette zone.

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 cinq fonctionnaires à l'aéroport d'Athènes pendant cinq mois ;
- « MIZAR » qui ont pour objectif la détection des faux documents, falsifications et obtentions indues dans les principaux aéroports internationaux européens.

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

- Aux frontières extérieures terrestres avec les pays de l'Est et des Balkans (« JUPITER » et « NEPTUNE ») ;
- Entre la Grèce et la Turquie, « POSEIDON LAND » (opération permanente) a succédé au déploiement des « RABITs » (équipe d'intervention rapide à la frontière). Pour mémoire, l'opération « RABITs » a été déclenchée par FRONTEX à la demande des autorités grecques, de fin octobre 2010 à début mars 2011. La France a déployé dans le cadre de cette opération 36 experts de la DCPAF.

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, la France participe aux opérations maritimes coordonnées par l'agence FRONTEX ; dans l'enclave espagnole de Ceuta, à la frontière extérieure avec le Maroc et à Algésiras (« MINERVA ») ainsi qu'aux frontières extérieures maritimes espagnoles de Carthagène, Motril, Almería (« INDALO ») ;

- Il en est de même avec la Grèce en matière de contrôle des flux transitant par la mer Égée («POSEIDON»). Les mêmes opérations se déroulent au large de l'Italie («HERMES», «AENEAS») afin de contrôler les flux en provenance de Libye, de Tunisie et d'Égypte.

Parallèlement au dispositif humain, la France est amenée périodiquement à engager dans les opérations conjointes maritimes des navires de la marine nationale («INDALO») ainsi que des moyens aériens et nautiques de la douane («INDALO», «HERMES»). Cette contribution navale a été rendue possible grâce à l'engagement formel préalable des États membres demandeurs de l'opération conjointe 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 2010, 183 filières nationales et internationales ont été démantelées contre 145 en 2009 ; 147 l'ont été par la PAF, 28 par la gendarmerie nationale, 5 par la préfecture de police et 3 par la police judiciaire, permettant de réaliser 91,50 % de l'objectif annuel.

La tendance amorcée depuis plus de 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 occasions et des rumeurs de travail ou de régularisation. Ce constat vaut aussi pour les ressortissants des pays 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 des officiers de liaison et conseillers de sécurité 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'étranger 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 « clé 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 2010, 5 802 personnes ont été mises en cause (contre 4 663 personnes en 2009) pour aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irrégulier des étrangers. Ce total annuel est en forte hausse par rapport à l'année précédente (+ 24,42 %). Les services de la DCPAF réalisent 83,40 % de ce total (77,8 % en 2009).

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

Personnes mises en cause Index 70	2009	2010	Évolution
DCSP	229	184	- 19,7 %
Gendarmerie	700	683	- 2,4 %
Préfecture de police (dont petite couronne)	102	74	- 27,5 %
DCPAF	3 629	4 839	33,3 %
Autres services de police	3	22	633,3 %
Total	4 663	5 802	24,4 %

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

En 2010, le nombre de personnes mises en cause pour infraction à l'entrée et au séjour a connu une baisse, passant de 96 109 en 2009 à 85 137 (- 11,4 %).

Le démantèlement du campement de la « jungle » de Calais le 22 septembre 2009, qui comptait au plus fort de son occupation environ 700 migrants, essentiellement afghans, a très largement contribué à déstabiliser les réseaux de trafiquants qui opéraient dans le secteur et a entraîné une baisse des principaux indicateurs. Le démantèlement de la « jungle » à Calais a eu un effet dissuasif.

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

Entrée et séjour irrégulier Personnes mises en cause Index 69 de l'état 4001 France métropolitaine	2008	2009	2010
Tous services	111 692	96 109	85 137
Gendarmerie nationale	9 553	9 352	7 296
Police nationale*	102 139	86 757	77 841
– dont sécurité publique	22 541	12 716	11 951
– dont préfecture de police (Paris et petite couronne)	8 639	17 436	15 745
Autres service de police	25	15	8
– dont police aux frontières	70 934	56 590	50 137

* Limite de la PP et SP modifié
Source : MIOMCTI-DCPJ-DCPAF

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-3-4 bis : Placements en centre de rétention administrative

	2006	2007	2008	2009	2010
Capacité théorique :					
– métropole	1 380	1 691	1 515	1 574	1 566
– outre-mer	144	144	144	144	144
– total	1 524	1 835	1 659	1 718	1 710
Nombre de personnes placées en CRA :					
– métropole	32 817	35 546	34 592	30 270	27 401
– outre-mer				27 699 2 571	32 880
Taux d'occupation moyen					
– métropole	74 %	76 %	68 %	60 %	55 %
– outre-mer				69 %	57 %
Durée moyenne de la rétention (en jours)					
– métropole	9,9	10,5	10,3	10,2	10,03
– outre-mer				1,3	0,90

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 reste 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 2010. L'OFPRA a ainsi enregistré 52 762 demandes (réexamens et mineurs accompagnants compris) soit une augmentation de 10,6 % 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-3-5 : Entrées irrégulières enregistrées dans agdref pour les premiers titres délivrés

	2006	2007	2008	2009	2010
Titres délivrés après entrée irrégulière	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-3-6 : Arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière non exécutés

Année	APRF prononcés	APRF exécutés	APRF non exécutés	Taux de non exécution
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	10 424	29 692	74,0 %
2010	32 519	9 370	23 149	71,2 %

Source : MIOMCTI-DCPAF

Tableau n° I-3-7 : 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
2008	85 869	12 894	72 975	85,0 %
2009	80 307	15 370	64 937	80,9 %
2010	71 602	14 753	56 849	79,4 %

Source : MIOMCTI-DCPAF

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

RAPPORT AU PARLEMENT

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

HUITIÈME 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

DÉCEMBRE 2011

ERRATUM

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

En raison d'une erreur technique, le tableau n° I-3-5 ainsi que son commentaire (page 72) correspondent à ceux du 7^e rapport édité en mars 2011 (tableau n° I-3-6, page 74). Le tableau ci-dessous présente les chiffres relatifs au 8^e rapport : la donnée 2010 est provisoire alors que les données des années antérieures sont définitives.

Tableau n° I-3-5 : Entrées irrégulières enregistrées dans AGDREF pour les premiers titres délivrés

	2006	2007	2008	2009	2010
Titres délivrés après entrée irrégulière	32 001	27 827	30 300	33 503	32 810

Source : MIIINDS-DSED

La statistique des entrées irrégulières, ainsi déclarées spontanément par les admis au séjour, inclut les étrangers auxquels est délivré de plein droit un titre de séjour (par exemple, aux motifs de la protection internationale ou d'étranger malade), mais qui n'avaient, à leur entrée sur le territoire, aucun document les autorisant à entrer en France ou s'y maintenir.

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 2010, on comptabilisait 228 000 bénéficiaires de l'AME, pour un coût de 580,2 M€, en hausse de 7,4 % par rapport à celui de 2009.

Tableau n° I-3-8 : Nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'État (AME)

Date	France entière
31 décembre 2006	191 067
31 décembre 2007	194 615
31 décembre 2008	202 503
31 décembre 2009	215 763
31 décembre 2010	228 036

La hausse du nombre de bénéficiaires (en moyenne 5 % par an depuis 5 ans) s'explique en partie par celle du nombre des demandeurs d'asile déboutés. Ceux-ci sont, en effet, éligibles à l'AME lorsque, n'étant pas régularisés à un autre titre 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. 38 % des bénéficiaires de l'AME sont en France depuis moins d'un an, 35 % depuis moins de 2 ans et 27 % depuis plus de 2 ans.

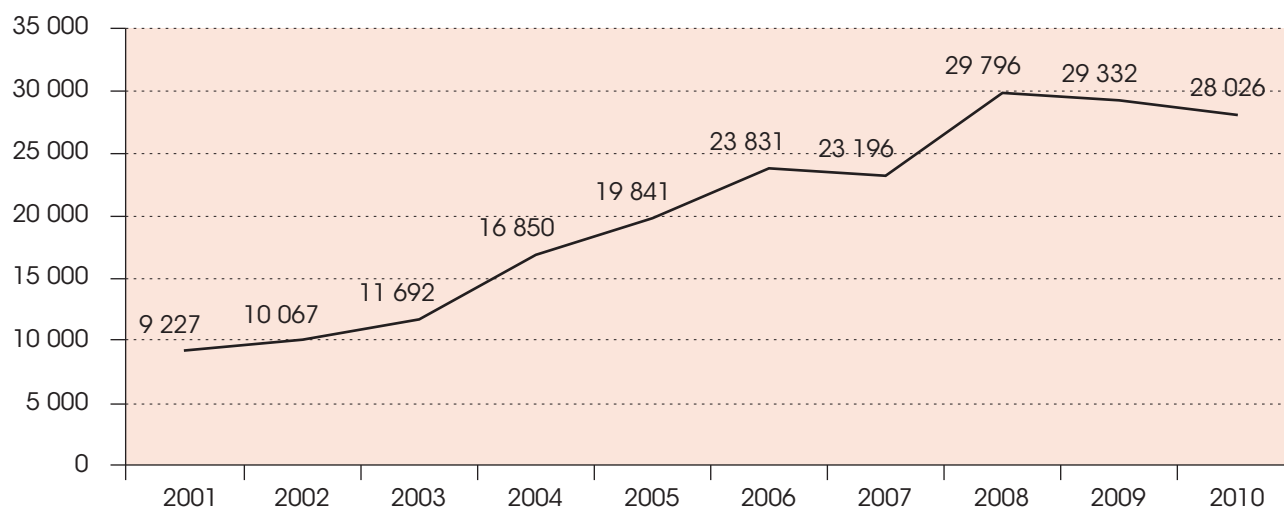
S'agissant des projets en cours, le déploiement de la généralisation d'un titre sécurisé remis à chacun des bénéficiaires se poursuit. Par ailleurs, une base nationale de données des bénéficiaires de l'AME a vocation à être mise en place sous l'impulsion de la Caisse nationale d'assurance maladie, gestionnaire 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 2010.

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



Source : MIOCT-DCPAF

Au cours de l'année 2010, 28 026 mesures d'éloignement ont été mises à exécution à partir du territoire métropolitain, ce qui représente 100,09 % de l'objectif national fixé à 28 000 mesures. Ces reconduites enregistrent un repli sensible de 4,5 % par rapport à l'année précédente (29 332 éloignements).

Tableau n° I-3-9 : Mesures prononcées et exécutées

Mesures	2009		2010		Évolution	
	prononcées	exécutées	prononcées	exécutées	prononcées	exécutées
Interdictions du territoire (ITF)	2 009	1 330	1 683	1 201	- 16,2 %	- 9,7 %
APRF	40 116	10 424	32 519	9 370	- 18,9 %	- 10,1 %
Arrêtés d'expulsion	215	198	212	164	- 1,4 %	- 17,2 %
Décisions de réadmission	12 162	4 156	10 849	3 504	- 10,8 %	- 15,7 %
OQTF	40 191	4 946	39 083	5 383	- 2,8 %	8,8 %
Retours volontaires (aidés)	sans objet	8 278	sans objet	8 404	sans objet	1,5 %
Totaux	94 693	29 332	84 346	28 026	- 10,9 %	- 4,5 %

Source : MIOMCTI-DCPAF

En 2010, 19 622 retours forcés ont été réalisés contre 21 020 en 2009, soit une baisse de 6,6 %.

Le total de 8 404 retours aidés ne comprend que les départs avec l'aide humanitaire, sans mesure d'éloignement. La part de ces retours aidés a augmenté en 2010 pour atteindre 29,9 % des éloignements comptabilisés (28,2 % en 2009). La hausse enregistrée en 2010 pour les retours aidés est de 1,5 % par rapport à 2009.

Le taux d'exécution global toutes mesures confondues a progressé légèrement en 2010 par rapport à l'année précédente, passant de 30,9 % à 33,2 % soit une hausse de 2,3 points. Mais l'examen des taux d'exécution par type de mesure permet de mesurer davantage la progression enregistrée en 2010 par rapport à 2009.

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 importante 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 26,0 % en 2009 à 28,8 % en 2010, soit une progression de 2,8 points. S'agissant des OQTF, leur taux d'exécution enregistre également une progression, passant de 12,2 % à 13,8 %, soit 1,6 point de plus. En cumulant les APRF et les OQTF, le taux d'exécution passe de 19 % en 2009 à 20,6 % en 2010.

S'agissant des nationalités les plus représentées (éloignement effectif à partir de la métropole) en 2010, les ressortissants roumains représentent la nationalité la plus éloignée (29,9 %). 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 53,6 % des reconduites exécutées. Cette tendance est stable depuis ces trois dernières années.

2.2.2 - Le dispositif des pôles interservices éloignement (PIE)

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, des cellules d'appui aux préfetures ont été mises en place en janvier 2009 au bénéfice de toutes les préfetures 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. En 2010, trois préfetures supplémentaires ont été intégrées dans le dispositif : la préfeture de la Moselle, la préfeture de Seine-et-Marne et la préfeture des Bouches-du-Rhône.

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 préfeture) ;
- 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 (calculé à périmètre égal par rapport à 2009, soit 4 CRA PIE, les 3 nouveaux CRA PIE en 2010 ayant été intégrés en cours d'année) des CRA de métropole non dotés d'un PIE a été de 37 % en 2010. Celui des CRA dotés d'un pôle interservices éloignement est sensiblement supérieur puisqu'il a été de 42 % sur l'année 2010 soit 5 points de plus.

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 préfetures 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 2009, 33,8 % des échecs enregistrés lors de la mise à exécution des mesures d'éloignement. Ce taux est de 35,6 % pour l'année 2010.

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).

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 ce taux de 45,7 % est passé à 42,1 % en 2006, puis à 36,1 % en 2007.

Pour l'année 2010, le taux de délivrance des laissez-passer consulaires dans les délais utiles, toutes nationalités confondues, est de 32,7 %.

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 (35,5 %).

Tableau n° I-3-10 : 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 (demandes - réponses)	Taux de délivrance dans délai	Taux de délivrance global
2006	13 551	5 703	245	3 726	3 850	42,1 %	43,9 %
2007	14 558	5 248	425	4 171	5 012	36,0 %	39,0 %
2008	14 012	4 524	320	3 806	4 905	32,3 %	34,6 %
2009	12 219	3 823	404	3 870	3 861	31,3 %	34,6 %
2010	10 668	3 493	318	3 766	2 522	32,7 %	35,7 %

Source : MIOMCTI

Depuis 2009, un suivi particulier est assuré à l'égard des pays les moins coopératifs. Le tableau ci-dessous présente l'évolution des taux de délivrance de ces vingt et un pays. Au global, on constate que leur taux passe de 19,6 % en 2009 à 23 % en 2010 grâce à l'action menée en direction de ces pays, mais il demeure néanmoins inférieur à la moyenne nationale tous pays confondus (32,7 %), soit moins 9,7 points.

Il est à noter que seuls deux pays (le cas d'Haïti étant à part), la Chine et l'Arménie, ont un taux supérieur à la moyenne de tous les pays sur l'ensemble de l'année 2010, 52 % en 2010 pour la Chine et 34 % pour l'Arménie.

Huit pays affichent en 2010 un taux de délivrance inférieur ou égal à 10 % (Afghanistan, Angola, Côte d'Ivoire, Gabon, Irak, Mali, Pakistan et Russie).

Cinq pays présentent un taux de délivrance compris entre 10 et 20 % (Bangladesh, Égypte, Inde, Mauritanie et Vietnam).

Enfin cinq pays se situent entre 20 % et 32 % (Cap-Vert, Congo Brazzaville, RDC, Sénégal et Tunisie).

Tableau n° I-3-11 : Taux de délivrance des vingt et un pays dits peu coopératifs

Nationalité	2009			2010			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	
Afghanistan	115	7	6,1 %	46	4	8,7 %	
Angola	75	9	12,0 %	50	5	10,0 %	
Arménie	93	17	18,3 %	88	30	34,1 %	
Bangladesh	46	3	6,5 %	48	8	16,7 %	
Cap-Vert	67	18	26,9 %	43	14	32,6 %	
Chine	458	131	28,6 %	314	165	52,5 %	
Congo (RDC)	294	80	27,2 %	164	46	28,0 %	
Congo Brazzaville	104	24	23,1 %	97	29	29,9 %	Signé le 25/10/07, entré en vigueur le 01/08/09
Côte d'Ivoire	142	7	4,9 %	109	7	6,4 %	
Égypte	499	72	14,4 %	498	61	12,2 %	
Gabon	57	2	3,5 %	69	5	7,2 %	
Haïti	59	7	11,9 %	3	3	100,0 %	
Inde	354	58	16,4 %	443	56	12,6 %	
Irak	148	2	1,4 %	153	6	3,9 %	
Mali	426	40	9,4 %	289	29	10,0 %	
Mauritanie	106	16	15,1 %	73	9	12,3 %	
Pakistan	196	40	20,4 %	198	13	6,6 %	
Russie	86	4	4,7 %	79	6	7,6 %	
Sénégal	179	37	20,7 %	135	29	21,5 %	Signé le 23/09/10, entré en vigueur le 01/08/09
Tunisie	2416	595	24,6 %	2210	627	28,4 %	Signé le 28/04/08, entré en vigueur le 01/08/09
Vietnam	107	10	9,3 %	67	13	19,4 %	

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).

Un nouveau plan d'actions relatif à l'amélioration du taux de délivrance des laissez-passer consulaires a été décidé et mis en œuvre au printemps 2011.

Il vise, parmi les vingt et un pays précités, une liste de huit pays jugés prioritaires.

Ces huit pays sont les suivants : le Mali (10 %), le Sénégal (21,5 %), le Pakistan (6,6 %), la république démocratique du Congo (28 %), la république du Congo (29,9 %), la Mauritanie (12,3 %), l'Angola (10 %) et le Bangladesh (16,7 %).

La démarche retenue a consisté à convoquer les ambassadeurs de ces huit pays en poste en France, afin de :

- leur rappeler la nécessité d'une réelle amélioration des taux de délivrance des laissez-passer consulaires,
- leur indiquer la mise en place, en cas d'absence d'amélioration dans un certain délai, de mesures de rétorsion sous forme de réduction des facilités consulaires et de renforcement des contrôles par les autorités françaises dans la délivrance des visas à leurs ressortissants,
- leur préciser qu'un bilan sera fait très régulièrement avec eux sur les progrès sensibles attendus.

2.2.4 - La rétention administrative

Le nombre de places en CRA est passé de 1 071, lors du lancement en 2005 du plan de construction et de rénovation des CRA, à 1 718 au 31 décembre 2009.

Au 31 décembre 2010 le nombre de places en centre de rétention administrative était de 1 735 dont 1 591 en métropole et 144 outre-mer.

En termes immobiliers, s'agissant des CRA, afin de contribuer à l'amélioration des conditions de rétention et d'assurer le respect des règles du CESEDA, il a été procédé à la mise en conformité des centres de Bobigny, du Mesnil-Amelot et de Nice. Ces travaux ont entraîné la suppression de places de rétention : 16 à Bobigny, 44 au Mesnil-Amelot et les 5 places femmes à Nice.

Par ailleurs, les normes d'accessibilité pour les personnes en situation de handicap ont été prises en compte lors de la construction des deux nouveaux CRA de Paris, ce qui a généré la suppression de 4 places.

Compte tenu de ces évolutions, le nombre de places en centres de rétention administrative sera porté à 1 970 dont 1 826 en métropole et 144 outre-mer.

Pour ce qui concerne les locaux de rétention administrative, après expertise des locaux existants (44 en métropole, 4 en Outre-mer) au regard des prescriptions du CESEDA (art. R-553-6 et 7), il est apparu que 13 structures de métropole seulement respectaient les contraintes réglementaires tandis que les 4 LRA d'outre-mer étaient conformes à la réglementation.

Depuis ce constat, des travaux de mise aux normes ont été réalisés et 24 décisions de fermeture ont été prises au cours des années 2009, 2010 et 2011.

Au 31 décembre 2010, ce sont 22 LRA (18 en métropole et 4 outre-mer) qui subsistent. Ces LRA représentent 128 places en métropole et 31 places outre-mer.

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 5 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'Office français de l'immigration et de l'intégration (anciennement ANAEM) met en œuvre les dispositifs d'aide au retour des étrangers souhaitant regagner leur pays d'origine (aide au retour volontaire [ARV], aide au retour humanitaire [ARH] et aide au retour [AR]).

L'aide au retour volontaire (ARV)

Peut bénéficier de l'aide au retour volontaire :

- l'étranger séjournant sur le territoire métropolitain qui s'est vu notifier un refus de séjour ou de renouvellement de titre et a fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF) ou qui a fait l'objet d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF), sauf s'il est placé en rétention administrative ;
- l'étranger en situation irrégulière qui n'a pas fait l'objet d'une des mesures précitées, sous réserve qu'il séjourne sur le territoire métropolitain depuis au moins trois mois ;
- l'étranger placé en centre de rétention administrative (CRA) sur le territoire métropolitain et ayant la nationalité d'un pays signataire d'un accord bilatéral de gestion concertée des flux migratoires avec la France, qui prévoit que ses ressortissants séjournant en France irrégulièrement se voient proposer l'aide au retour.

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 2010, 4 016 personnes ont quitté le territoire en bénéficiant d'une aide au retour volontaire, elles étaient au nombre de 2 913 en 2009.

L'aide au retour humanitaire (ARH)

L'ARH est une aide exceptionnelle, attribuée sous conditions, qui permet d'organiser le retour 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 2010, 9 761 étrangers ont bénéficié de l'ARH, alors qu'ils étaient 12 323 en 2009.

L'aide au retour sans aide financière (AR)

L'AR permet de prendre en charge, à titre exceptionnel, les frais de voyage et d'acheminement jusque dans le pays de destination d'étrangers présents sur le territoire depuis moins de trois mois. Elle s'applique à l'ensemble du territoire métropolitain.

Peut bénéficier de l'aide au retour sans aide financière, à titre exceptionnel et après un examen de sa situation individuelle et familiale par l'OFII, l'étranger en situation de dénuement ou de grande précarité présent sur le territoire métropolitain depuis moins de trois mois. Ne peuvent bénéficier de l'aide au retour (AR) l'étranger ayant déjà bénéficié d'une aide au retour gérée par l'OFII ni l'étranger manifestement en mesure de regagner son pays ou un pays d'accueil par ses propres moyens.

Le bénéfice de ces dispositifs ne peut être accordé qu'une seule fois au même étranger ainsi qu'à son conjoint. Par conséquent, si un étranger qui a bénéficié d'un des trois programmes revient ultérieurement en France, il ne pourra en aucune manière prétendre de nouveau au bénéfice de l'un de ces programmes.

Pour l'application de cette règle, l'OFII assure la gestion d'un dispositif (outil statistique et de contrôle de l'aide au retour-OSCAR) permettant notamment de relever et de mémoriser les empreintes digitales des migrants bénéficiaires des aides au retour, conformément à la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 et au décret n° 2009-1310 du 26 octobre 2009.

Tableau n° I-3-12 : État récapitulatif des retours aidés (ARV et ARH) *

	ARV	ARH	AR	Total
2008	2 227	10 191	-	12 418
2009	2 913	12 323	-	15 236
2010	4 016	9 761	277	14 054

* Ces données correspondent au nombre total de personnes ayant quitté le territoire grâce à une aide au retour, conjoint et enfants mineurs des bénéficiaires inclus (Source : OFII)

3 – LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL INTÉRESSANT LES ÉTRANGERS

Le gouvernement a inscrit, au niveau national, la lutte contre le travail illégal comme une de ses priorités qui se justifie au regard des effets néfastes de celui-ci tant pour les salariés que pour les comptes publics¹ et parce qu'il constitue aussi un facteur d'immigration clandestine.

Au niveau européen la question de l'immigration apparaît au cœur des préoccupations de nombreux États membres. Ainsi, le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, adopté par le Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008 sous la présidence française, a réaffirmé la volonté et l'engagement politique de tous les États membres de mettre en œuvre une véritable politique commune en matière migratoire. Ceux-ci se sont engagés autour de cinq actions dont la lutte 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 [...] ». Cet engagement et cette volonté politiques se sont concrétisés par une directive prévoyant des sanctions à l'égard des employeurs et des mesures visant à protéger les droits sociaux et pécuniaires des étrangers sans titre.

Cette directive (directive « sanctions » 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009), visant à lutter contre l'immigration illégale, interdit l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier et fixe des normes minimales communes concernant les obligations et les sanctions (pénales et administratives) à l'encontre des employeurs qui les enfreignent².

1. À ce titre l'agence centrale des organismes de sécurité sociale – ACOSS – a estimé le montant de la fraude aux cotisations sociales dans le cadre du travail dissimulé entre 15,5 et 18,7 milliards d'euros (op. cit. page 6 du Bilan 2010-DNLF – Lutte contre la fraude – mai 2011).

2. Elle est transcrite dans le droit national par la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011.

La notion de travail illégal regroupe des infractions majeures portant atteinte à l'ordre public, social et économique qui sont réprimées par le code du travail. Le secrétariat général à l'immigration et à l'intégration du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales est directement et principalement concerné par l'infraction consistant en l'emploi d'étrangers sans titre de travail.

3.1 – L'évolution des dispositions législatives et réglementaires relatives à la lutte contre le travail illégal en 2010

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), créée par le décret du 18 avril 2008 et chargée de coordonner les actions transversales entre les services de l'État et les organismes de protection sociale. Parallèlement à la création de la DNLF, à titre expérimental, ont été créés des comités locaux de lutte contre la fraude (CLLF).

Ce dispositif administratif de lutte contre la fraude a été rénové en 2010, au niveau déconcentré, avec la création des CODAF (comités départementaux antifraude) placés dans chaque département sous l'autorité des préfets et des procureurs de la République. Ces comités sont compétents en matière de fraudes sociales, fiscales, douanières et également de travail illégal. Chaque année **un plan de coordination national de la lutte contre la fraude** est arrêté, articulé avec le plan national de lutte contre le travail illégal, prenant en compte les orientations et axes majeurs d'actions prioritaires définis par les CODAF.

3.2 – Les résultats obtenus en 2010 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 a vu ses résultats s'infléchir légèrement en 2010, notamment pour la répression de l'emploi d'étranger démuné de titre de travail, mesurée à travers l'évolution de l'index 94 («emploi d'étranger sans titre») de l'état statistique 4001. Ce fléchissement a été également constaté pour les deux autres index mesurant l'activité du travail illégal dans son ensemble.

- Bilan global

Pour l'année 2010, 12 479 personnes ont été mises en cause pour infraction à la législation du travail contre 13 170 en 2009 (- 5,2 %). La part des étrangers s'établit à 32 % du total des mis en cause, soit 3 988 personnes (- 1,3 % par rapport à 2009).

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*

Après avoir fortement progressé en 2008, les résultats permettant d'évaluer l'activité du travail illégal ont amorcé une baisse en 2009. Celle-ci se confirme en 2010 pour ces deux index : 9 615 personnes ont été mises en cause au titre de l'index 93 contre 10 037 en 2009, soit une baisse de 4,2 % ; 256 personnes ont été mises en cause au titre de l'index 95 contre 290 en 2009, soit une baisse de 11,8 %.

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

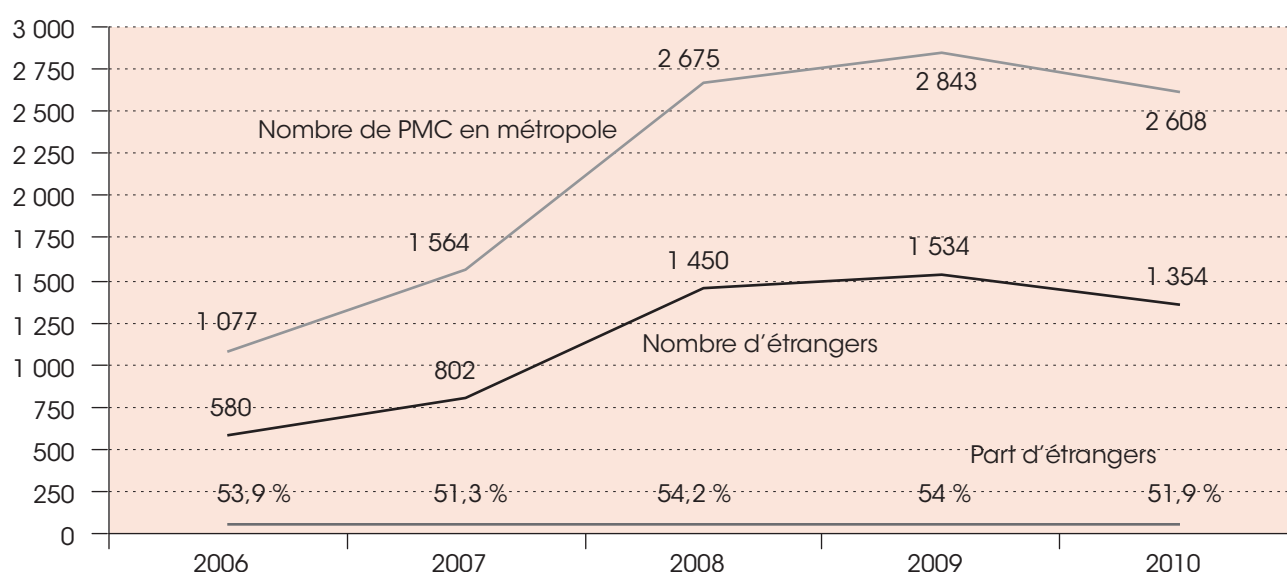
L'évolution de cet index reflète sans doute les effets de la crise internationale et ses impacts sur l'activité économique en 2010, dans la mesure où il fait apparaître une baisse du nombre de personnes mises en cause au cours de la même année.

Tableau n° I-3-13 : État 4001 – résultats des index 93, 94 et 95 en métropole

	2008	2009	Évolution 2009 /2008	2010	Évolution 2010/2009
Total des personnes mises en cause	14 477	13 170	- 9,0 %	12 479	- 5,2 %
- dont étrangers	5 157	4 382	- 15,0 %	3 988	- 9,0 %
Part des étrangers	35,6 %	33,3 %	- 2,4 %	32,0 %	- 1,3

Source : MIOMCTI-DCPJ

Graphique n° I-3-3 : Index 94 – Évolution du nombre total de personnes mises en cause en métropole, du nombre d'étrangers et de la part des étrangers de 2006 à 2010



- Bilan en matière d'emploi d'étrangers sans titre

Après la progression des résultats obtenus au cours de l'année 2009, le nombre de personnes mises en cause pour emploi d'étranger sans titre, en 2010, baisse de 8,3 % par rapport à l'année 2009 (soit 2 608 personnes).

Néanmoins, même si l'activité comptabilisée est globalement en diminution, l'objectif fixé aux services de police et aux unités de gendarmerie a été réalisé à 97,64 %. Malgré les contrecoups de la crise, évoquée ci-dessus, les résultats obtenus montrent une forte implication des services de contrôle et plus particulièrement de la police aux frontières.

La part des étrangers mis en cause à ce titre se stabilise aux environs de 52 % du total. Pour la première fois, leur nombre, en volume, subit une érosion (- 11,8 % par rapport à 2009) pour atteindre 1 354 en 2010.

Le tableau ci-dessous montre que le nombre total de personnes mises en cause a plus que doublé depuis 2006, soit + 142 %. Il en est de même pour le nombre d'étrangers qui a crû de 133 % au cours de cette même période. La part d'étrangers reste stable et oscille entre 51 et 54 %.

Tableau n° I-3-14 a : Nombre de personnes mises en cause pour emploi d'étranger sans titre de travail (Index 94 - État 4001)

	2006	2007	2008	2009	2010	Évolution 2010/2009	Évolution 2010/2006
Total des personnes mises en cause	1 077	1 564	2 675	2 843	2 608	- 8,3 %	+ 142 %
- dont étrangers	580	802	1 450	1 534	1 354	- 11,8 %	+ 133,4 %
Part des étrangers	53,9 %	51,3 %	54,2 %	54,0 %	51,9 %	- 2,1 %	- 2 %

Source : MIOMCTI-DCPJ

Tableau n° I-3-14 b : Nombre de personnes mises en cause pour emploi d'étranger sans titre de travail (Index 94 - État 4001) par service de contrôle, années 2009 et 2010

		Sécurité publique Gendarmerie nationale		Préfecture de police	Police aux frontières	Police judiciaire	Total
Années	2009	250	695	406	1 491	1	2 843
	2010	212	504	352	1 535	5	2 608
Variation en %		- 15,2 %	- 27,5 %	- 13,3 %	3,0 %	+ 400,0 %	- 8,3 %

Source : MIOMCTI/DCPJ-SDRES-DEP

La police aux frontières et la gendarmerie nationale, avec respectivement 1 535 et 504 personnes mises en cause, apparaissent comme les premiers corps verbalisateurs.

Les résultats de la police aux frontières ont progressé de 3 %, contribuant ainsi à la réalisation de 59 % de l'ensemble du résultat obtenu par les services de police et de gendarmerie.

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 depuis régulièrement organisées. Celles menées en 2010, conformément à la circulaire interministérielle du 2 juin 2010, ont permis d'obtenir un bilan positif.

Les modalités de mise en œuvre prévoyaient en 2010 la programmation de deux opérations par semestre et une opération supplémentaire dans les 34 départements qui présentent une activité de travail saisonnier. Au total, 1 501 opérations ont été réalisées en 2010 (9,80 % de plus qu'en 2009), 23 830 personnes ont été contrôlées, 586 employeurs d'étrangers ont été impliqués, 761 étrangers en situation irrégulière ont été découverts dont plus d'un quart (26,15 %) ont été effectivement reconduits, soit une progression de 25,16 % par rapport à 2009 (159 éloignés).

Au cours des opérations conjointes de contrôle, les secteurs de la restauration (480 opérations), du bâtiment (445 opérations) et du gardiennage (68 opérations) ont fait l'objet d'une attention particulière. Les secteurs de la confection, de l'agriculture, et du nettoyage ont été faiblement ciblés en 2010.

Tableau n° I-3-15 : Bilan des opérations conjointes de lutte contre le travail illégal

	Année				Variation 2010/2009
	2007	2008	2009	2010	
Nombre d'opérations	831	1 220	1 367	1 501	9,80 %
Nombre de personnes contrôlées	25 539	28 752	29 505	23 830	- 19,2 %
Nombre d'employeurs d'EST	483	808	649	586	- 9,7 %
Nombre de procédures	522	597	593	519	- 12,5 %
Nombre d'étrangers en situation irrégulière	992	987	1 116	761	- 13,8 %
Nombre d'étrangers en situation irrégulière éloignés	295	381	159	199	25,2 %

Source MIOMCTI-DCPAF (OCRIEST)

Tableau n° I-3-16 : Implication des services (participations aux opérations conjointes)

Services concernés	2008	2009	2010	Évolution 2010/2009
PAF	673	619	698	+ 12,8 %
SP	289	287	383	+ 33,5 %
PJ	7	8	4	- 50 %
Gendarmerie	341	406	487	+ 20 %
GIR	41	26	19	- 27 %
Inspection du travail	453	625	760	+ 21,6 %
URSSAF	826	925	1 021	+ 10,4 %
MSA	75	59	79	+ 34 %
SDIG/SDLCITIE (ex-RG)	120	206	126	- 38,9 %
Services vétérinaires	92	72	47	- 34,8 %
DDCCRF	86	98	67	- 31,7 %
Impôts	186	178	335	+ 88,2 %
Autres services	405	209	486	+ 132,6 %

Source : MIOMCTI-DCPAF (OCRIEST)

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

Les contributions spéciale et forfaitaire sont des sanctions administratives infligées aux employeurs qui emploient des ressortissants étrangers en situation irrégulière au titre du travail et/ou du séjour. Elles participent de manière générale à la politique de maîtrise des flux migratoires par le tarissement du travail illégal alimenté lui-même par l'immigration irrégulière. À ce titre ces deux amendes apparaissent également comme l'un des principaux leviers mis à la disposition des pouvoirs publics pour prévenir, dissuader et endiguer le travail illégal des ressortissants étrangers démunis d'autorisation spécifique.

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’étrangers dépourvus d’autorisation de travail. Elle est due à l’Office français de l’immigration et de l’intégration (OFII). Son montant, en 2010, est égal à 1 000 fois (5 000 en cas de récidive) le taux horaire du salaire minimum garanti, prévu à l’article L. 3231-12 du code du travail et fixé depuis le 1^{er} janvier 2011 à 3,36 €.

Le recouvrement de la contribution spéciale est indépendant des suites judiciaires données au procès-verbal constatant l’infraction.

Tableau n° I-3-17 : Évolution du nombre de dossiers transmis à l’OFII

Année	2006	2007	2008	2009	2010	Évolution 2010/2009
Nombre de dossiers parvenus à l’OFII	1 010	1 164	1 341	1 433	1 240	– 13,5 %
Nombre d’infractions constatées (emploi d’étranger sans titre)	2 515	2 584	2 814	2 046	2 438	+ 19,2 %
Nombre moyen d’infractions par dossier	2,5	2,2	2,1	1,42	1,96	

Source : OFII

Les services verbalisateurs et corps de contrôle impliqués

Sur les 2 438 infractions signalées, 1 093 l’ont été sur la base de procès-verbaux dressés par la police (soit 45 %), 515 par la gendarmerie (21 %), 813 par l’inspection du travail (33 %), et 17 par les douanes.

Les secteurs d’activité concernés par les infractions de travail illégal

La plupart des infractions ont été relevées et/ou constatées dans le secteur du bâtiment (35 %), les services divers (29 %), l’hôtellerie-restauration (21 %), le gardiennage, l’intérim et le nettoyage (8 %).

Le nombre de dossiers transmis à l’OFII est en baisse de 13,5 % mais le nombre d’infractions constatées en 2010 progresse de 19,2 % par rapport à 2009, soit 2 438 infractions, car plusieurs dossiers parvenus à l’OFII font état de plusieurs infractions.

Au total, 750 dossiers (– 4 % par rapport à 2009) correspondant à 1 180 infractions (– 7 % par rapport à 2009) ont été validés et mis en recouvrement.

En 2010, les titres de recettes émis au titre de la contribution spéciale ont généré 3,81 M€ de recettes budgétaires.

Au cours de l’année 2010, 158 recours gracieux ont été transmis à l’OFII soit environ 9 % de moins que l’année précédente, 150 d’entre eux ont fait l’objet d’un rejet, 5 recours ont été acceptés et 3 ont fait l’objet d’une annulation partielle.

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 CESEDA par la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003, est due par l'employeur qui a occupé un travailleur étranger en situation de séjour irrégulier. 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.

Cette amende administrative était jusqu'alors mise en œuvre par le préfet. L'article 78 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, modifiant l'article L. 626-1 du CESEDA, a confié, à compter du 1^{er} janvier 2011, la constatation et la liquidation de la contribution à l'OFII et le recouvrement à l'État.

Le tableau ci-dessous collationne les données chiffrées générées par la mise en œuvre des procédures de contribution forfaitaire engagées par les préfectures de métropole au cours des années 2008 à 2010.

Tableau n° I-3-18 : Nombre de procédures engagées au titre de la contribution forfaitaire

	2008	2009 ⁽¹⁾	2010 ⁽²⁾
Nombre de procédures	596	643	590
Montant mis en recouvrement	1 895 265 €	2 116 965 €	1 779 938 €
Montant recouvré	415 157 €	483 707 €	391 848 €
Nombre de contentieux	23	27	27
Retrait titre de séjour ou en cours	66	55	39

(1) Chiffres consolidés en 2010.

(2) Chiffres provisoires.

Source MIOMCTI-BLTIFI

En 2010, les préfectures de 42 départements métropolitains ont engagé des procédures de contribution forfaitaire à l'encontre d'employeurs indésirables (45 en 2009). Ces procédures ont permis de mettre en recouvrement la somme totale de 1 779 938 €.

Les montants recouverts en 2009 s'élèvent à 483 707 €.

Au cours de l'année 2010, les montants communiqués au ministère comme étant recouverts par les préfectures de métropole sont évalués à 391 848 €.

La région Île-de-France est la plus concernée avec 47,80 % des procédures, 76,57 % des sommes mises en recouvrement et 80 % des montants recouverts.

Un guide méthodologique de la contribution forfaitaire, en cours de réactualisation, 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 préfectures

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 code du travail).

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 à l'article L. 8256-2 du code du travail.

Après deux ans et demi de mise en œuvre, les préfectures de métropole ont été saisies à 1 242 680 reprises permettant la détection de 23 188 faux documents (1,87 %).

Tableau n° I-3-19 : Vérification des titres de séjour par les employeurs (métropole)

	2008	2009	2010	Évolution 2010/2009
Total des saisines	523 438	483 045	543 539	12,5 %
Nombre de faux documents détectés	9 967	4 116	2 597	- 37 %
Pourcentage de faux documents	1,9 %	0,9 %	0,5 %	

Source : MIOMCTI-BLTIFI

La baisse du nombre de faux documents détectés 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 56,20 % du nombre total des saisines tandis que celle des faux titres détectés est de 90,52 %.

La préfecture de police représente à elle seule plus d'un quart (25,01 %) des saisines de métropole (44,51 % de la région Île-de-France) et 58,32 % des faux détectés (64,42 % de la région Île-de-France).

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

Face à des personnels mieux formés et à des documents de plus en plus sécurisés, les faussaires ont eu tendance, depuis quelques années, à délaisser les formes traditionnelles de la fraude que sont les contrefaçons et les falsifications des titres réglementaires, en s'orientant vers l'obtention induue de ces titres. La vigilance des services doit être maintenue vis-à-vis du phénomène frauduleux dans sa globalité, afin de faire face avec réactivité à des fraudeurs très opportunistes.

Si l'on tient compte du caractère exceptionnel des résultats en 2009, année marquée par le démantèlement d'une filière d'obtentions indues très importante, la typologie des fraudes enregistrées dans l'outil statistique PAFISA¹, présentée ci-dessous, illustre la progression constante des obtentions indues depuis 2007. C'est pourquoi un nouveau chantier prioritaire, celui de la sécurisation des justificatifs (voir 4.3) a été ouvert en 2010.

1. « Programme d'analyse des flux et indicateurs statistiques d'activité » géré par la police aux frontières.

Tableau n° I-3-20 : Typologie des fraudes (en nombre de faux documents découverts)

	2007	2008	2009	2010
Total des fraudes	14 363	14 163	14 826	12 097
- dont contrefaçons	6 621	5 547	5 590	4 820
- dont falsifications	4 362	4 278	3 525	3 062
- dont usages frauduleux	2 348	2 626	2 442	2 336
- dont obtentions frauduleuses	1 022	1 485	3 003	1 674
Détail des obtentions frauduleuses				
Obtentions frauduleuses de documents français	774	1 073	2 633	1 296
- dont acte de naissance	58	142	601	50
- dont carte nationale d'identité	143	164	714	269
- dont passeports (tous types)	192	179	694	166
- dont permis de conduire	80	91	191	67
- dont titres de séjour (tous types)	154	265	264	421
- dont visas (hors visas préfectoraux)	10	23	21	37

Source DCPAF

4.1 – Évolution du cadre institutionnel

Priorité stratégique rappelée par la directive nationale d'orientation des préfetures n° 2010-2015, la lutte contre la fraude documentaire est également en cours de réorganisation au niveau de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités locales et de l'Immigration (MIOMCTI).

Le comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) a institué, le 5 décembre 2006¹, un dispositif destiné à lutter contre les fraudes documentaire et à l'identité commises par les ressortissants étrangers. La participation régulière d'un représentant de la DNLF aux réunions des experts du GIELFI a notamment permis en 2010 d'ouvrir un chantier commun dans le domaine de la formation (voir 4.3.1).

Par ailleurs, la DNLF et les comités locaux de lutte contre la fraude, créés par le décret n° 2008-371 du 18 avril 2008 pour lutter contre la fraude aux finances publiques, ont été pérennisés par le décret n° 2010-333 du 25 mars 2010. Un arrêté du même jour précise les nouvelles conditions de fonctionnement des comités locaux, communément appelés désormais CODAF (comités départementaux antifraude).

L'arrêté du 27 août 2010 crée une mission « prévention et lutte contre la fraude documentaire », animée et coordonnée par le secrétaire général du MIOMCTI, composée d'agents de toutes les directions engagées dans la lutte contre ce phénomène frauduleux. Elle a une compétence qui concerne tous les titres délivrés par le ministère : cartes nationales d'identité, passeports, titres de séjour, permis de conduire, certificats d'immatriculation des véhicules.

1. Notamment création d'un groupe interministériel d'expertise de la lutte contre les fraudes à l'identité commise 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.

4.2 – Les résultats obtenus

La mobilisation des services en matière de lutte contre la fraude en 2010 s'est traduite par une nouvelle hausse (+ 1,46 % par rapport à 2009) du nombre global de personnes mises en cause pour trois index de l'état 4001 : index 81 (faux documents d'identité), index 82 (faux documents concernant la circulation des véhicules), index 83 (autres faux documents administratifs).

La proportion d'étrangers mis en cause continue d'augmenter depuis 2008 et atteint désormais 59 %, tous index confondus. Cette proportion se maintient à un niveau très élevé (82,6 %) pour les infractions de l'index 81.

Tableau n° I-3-21 : Index 81, 82 et 83

	2007		2008		2009		2010	
	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	3 190	77,1 %	3 583	81,5 %	3 593	83,1 %	3 668	82,6 %
Index 82	2 362	46,9 %	2 401	46,1 %	2 604	50,1 %	2 567	52,2 %
Index 83	2 207	40,2 %	2 276	33,4 %	2 311	30,3 %	2 397	30,1 %
Cumul	7 759	57,4 %	8 260	58,0 %	8 508	58,7 %	8 632	59,0 %

Source : DCPJ

L'analyse détaillée de cette fraude est présentée ci-après.

– Les faux documents d'identité (index 81)

Le nombre d'étrangers mis en cause au titre de cet index ne cesse de progresser depuis plusieurs années : + 3,14 % en 2007, + 18,70 % en 2008, + 2,29 % en 2009 + 1,44 % en 2010. Leur part relative a elle aussi progressé régulièrement depuis 2007 et, en 2010, se stabilise à un niveau élevé, comparable au résultat constaté en 2009 (+ de 83 % du total des personnes mises en cause).

En métropole, plus de la moitié de ces mises en cause ont été faites dans les départements suivants (par ordre décroissant) : Pas-de-Calais, Alpes-Maritimes, Paris, Bouches-du-Rhône, Yvelines, Val-de-Marne, Ile-et-Vilaine, Essonne, Oise et Val-d'Oise.

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

Le nombre total de personnes mises en cause (PMC) pour faux documents concernant la circulation des véhicules, qui servent parfois de « justificatifs d'identité », a baissé de 1,42 % en 2010 par rapport à 2009. Cependant, la proportion d'étrangers par rapport au total a augmenté : 52,20 % du total des personnes mises en cause, contre 50,10 % pour 2009.

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

Pour cet index, le nombre d'étrangers mis en cause a baissé de 2007 à 2009. Il augmente de + 3 % en 2010 par rapport à 2009. La proportion d'étrangers par rapport au nombre total de PMC pour autres faux documents administratifs atteint près du tiers des cas en moyenne en 2010.

Selon les données PAFISA (DCPAF), au cours de l'année 2010, les nationalités des porteurs de faux documents les plus souvent relevées par la police aux frontières ont été les suivantes :

Tableau n° I-3-22 : Nationalité des porteurs de faux documents

(Classement par ordre décroissant, nationalité française non incluse)

Métropole	2010	Outre-mer	2010
Algérienne	→	Comorienne,	→
Tunisienne	↗	Haïtienne	→
Marocaine	↘	Malgache	↗
Congolaise	→	Surinamienne	↘
Albanaise	→	Vanuatane	↗
Irakienne	↗	Dominicaine	↘
Chinoise	↘	Brésilienne	→
Nigériane	↗	Rwandaise	↗
Congolaise RDC	↗	Guyanienne	→

Source : DCPAF

En métropole, les nationalités des porteurs de faux sont très disparates : aucune ne représente plus de 5 % des cas. Les Sénégalais et Afghans sortent de ce classement, tandis que les Nigériens et Congolais RCD y entrent. Les deux plus fortes hausses concernent les Tunisiens (+ 63 %) et les Algériens (+ 26 %) ; les deux plus fortes baissent, les Chinois (- 34 %) et les Marocains (- 15 %)

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 permis d'augmenter le nombre d'acteurs sensibilisés. Dans de nombreux cas, la fraude documentaire ou la fraude à l'identité constituent un moyen favorisant la commission d'autres infractions (escroquerie, abus de confiance, fraude aux prestations sociales, infraction à la législation sur les étrangers, infractions à la législation sur le travail...).

Au niveau interministériel, les réunions du GIELFI demeurent un lieu essentiel de dialogue informel et d'échanges d'information. De ses travaux sont nées en 2010 deux initiatives importantes : un projet de sécurisation des principaux documents servant de justificatifs de domicile par apposition d'un code barre 2D (factures d'énergie, de téléphone...); un projet d'élaboration commune d'un module de formation sur les justificatifs non identitaires copiloté par la DCPAF et la DNLF. La finalisation de ces deux projets est prévue en 2011.

Au niveau de l'administration centrale du ministère de l'intérieur, la direction de l'immigration (DIMM), la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF), la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), la direction de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT), la direction centrale de la sécurité publique (DCSP), la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), la direction de la coopération internationale (DCI), ainsi que l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) sont toutes mobilisées, à des degrés divers.

La mission de coordination, évoquée au paragraphe 4.1, permettra notamment de limiter le risque, pointé par l'inspection générale de l'administration en novembre 2009, de cloisonnement de l'action des services en matière de lutte contre la fraude en raison de cette grande diversité des acteurs engagés.

Au niveau local, les 101 référents préfectoraux chargés de la lutte contre la fraude documentaire et à l'identité ont été confortés dans leur mission par la directive nationale d'orientation des préfectures 2010-2015. Des comptes rendus d'activité adressés par ces référents à la direction de l'immigration, il ressort que plus de 1 500 signalements ont été faits aux parquets.

4.3.1 – 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 2010, de près de 49 000 personnes (dont un tiers pour l'année 2010).

Par ailleurs, les référents préfectoraux de la lutte contre la fraude documentaire et à l'identité ont, de nouveau, été réunis à l'occasion du troisième séminaire annuel organisé par la direction de l'immigration. Animée par un expert de la DCPAF, la formation visait essentiellement, en 2010, à permettre aux référents, à l'issue de la session, de déceler une fraude à l'identité sous ses deux formes : usurpation d'identité et obtention induue de titres.

Parallèlement à la poursuite de ces actions de sensibilisation et de formation, le déploiement des lecteurs mobiles de titres sécurisés, dits « 4 en 1 », mis à la disposition de la gendarmerie et de la police nationales par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), s'est poursuivi en 2010 (7 200 déployés entre mars 2010 et janvier 2011 pour les gendarmes ; 3 200 pour les policiers). Connectés aux terminaux informatiques embarqués installés dans les véhicules de service, ils permettent, dans le cadre des contrôles, de procéder à la détection de faux documents français et étrangers sur la voie publique et également d'accéder à des fichiers de police (fichier des personnes recherchées, fichier des objets signalés, documents d'identité volés et perdus).

Enfin, à l'instar de l'effort d'équipement réalisé dans les préfectures depuis 1997 qui a permis de doter la quasi-totalité des services chargés d'instruire les demandes de titres réglementaires en matériels de détection de base, un recensement des besoins d'équipement similaire des services chargés de l'instruction des demandes de visa a été effectué et un plan de rattrapage sur deux ans (2010/2011) a été arrêté dans le cadre de l'action 3.5.1 de la programmation du Fonds européen pour les frontières extérieures (voir 4.3.3.1).

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

Un réseau d'enquêteurs spécialisés dans la lutte contre la fraude documentaire a été mis en place à raison d'au moins un militaire par département. Leur haut niveau de technicité (formation de 2 semaines assurée par l'IRCGN en complément de la formation initiale de 4 jours réalisée par la DCPAF) permet à la gendarmerie d'être un interlocuteur privilégié des préfectures, des parquets, des juges d'instruction et des organismes sociaux dans chaque département.

Au sein de la DGGN a été créé un bureau central de lutte contre les fraudes chargé de la coordination des actions et de la centralisation des informations opérationnelles provenant des unités territoriales notamment dans le domaine de la fraude aux titres réglementaires.

Ainsi, une campagne de sensibilisation à la fraude à l'identité des agents de mairie, situés en zone de compétence gendarmerie, a permis de former 1 315 personnes en 2010. Cette formation a eu pour objectif de prévenir les tentatives d'obtention induue de documents administratifs et de faciliter l'alerte en cas de constatation par les agents de mairie de manœuvres manifestement frauduleuses.

En complément des actions de formation externe et interne, les lecteurs de titres sécurisés dits « 4 en 1 », couplés aux terminaux informatiques embarqués installés dans les véhicules de service, permettent la lecture des composants électroniques présents sur les titres d'identité et de voyage français ou étrangers (zone de lecture optique, composant avec ou sans contact), contribuant ainsi à la détection de faux. Par

ailleurs, ils facilitent les opérations d'interrogation des fichiers de police (fichier des personnes recherchées, fichiers des objets et véhicules signalés...).

4.3.1.2 – 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.

L'ensemble de l'offre de formation du bureau de la fraude documentaire a été actualisé en 2009 et de nouveaux modules développés. En 2010, 10 296 personnes ont bénéficié d'une formation approfondie à la fraude documentaire et à l'identité : 3 918 policiers, 383 gendarmes, 247 policiers municipaux, 1 286 personnels de préfecture, 1 448 agents de mairie, 1 134 agents des organismes de protection sociale.

L'ensemble de ces acteurs de la chaîne de l'identité est par ailleurs destinataire d'alertes sur les dernières tendances de la fraude, également accessibles sur le site Intranet de la DCPAF (66 fiches en 2010).

Concernant la fraude à l'identité, des outils complets ont été mis en place : module de formation dédié, mémento fraude à l'identité et émission de fiches d'alerte fraude à l'identité permettant, par une description détaillée des modes opératoires des fraudeurs, d'identifier des filières organisées. En 2010, un peu plus de 38 % des filières démantelées concernaient la fraude documentaire, soit 70 filières.

4.3.1.3 – Actions menées par la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ)

4.3.1.3.1 – L'Office central de lutte contre le crime organisé

L'Office central de lutte contre le crime organisé (OCLCO) est doté à la fois d'un groupe opérationnel dédié exclusivement à la lutte contre le trafic de faux documents et d'un bureau de synthèse dont la mission consiste à recueillir, analyser et traiter le renseignement lié à cette thématique.

Le groupe opérationnel précité s'occupe du démantèlement d'officines de production de faux documents en lien avec le grand banditisme. Lors d'opérations policières de lutte contre les réseaux criminels de production de faux documents menées par l'OCLCO, des étrangers en situation irrégulière ont incidemment été poursuivis du fait de leur présence illégale sur le territoire français. En revanche, aucune action concertée n'est menée par l'OCLCO dans ce domaine spécifique.

4.3.1.3.2 – Sous-direction de la police technique et scientifique

La direction centrale de la police judiciaire compte, au sein du service central d'identité judiciaire de la sous-direction de la police technique et scientifique, un groupe de travaux techniques en documents doté de moyens d'observation et d'analyse vidéospectrale (VSC 600 et Luminisys) notamment de documents d'identité. Sa spécialité est reconnue en matière de terrorisme, et notamment dans le cadre d'affaires mettant en cause l'organisation séparatiste ETA qui dispose d'une structure spécialisée en matière de faux documents.

Le volume de son activité varie en fonction des années. Le service central maintient également une base de référence des fontes de machines à écrire, encore employées par certains faussaires pour des documents d'identité en cours de validité.

Ce service a formé 45 correspondants en documents au sein des services régionaux d'identité judiciaire (SRIJ) qui fournissent leur expertise technique aux enquêteurs ou aux magistrats dans le cadre de la criminalistique de proximité.

Par ailleurs sont mis à disposition des enquêteurs des outils de lutte contre la fraude documentaire. Ainsi, le fichier des personnes recherchées (FPR) autorise l'inscription d'un individu auteur d'une usurpation d'identité ou présentant de faux documents d'état civil.

Enfin, dans un avenir proche, le fichier des objets et véhicules signalés (FOVeS), projet mutualisé entre la police et la gendarmerie nationales, permettra la gestion des documents d'identité signalés volés ou perdus.

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

4.3.2.1 – 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, 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 européennes sur le thème de la fraude.

– Le groupe e-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. En 2010, la France, représentée par le conseiller sécurité de l'ANTS, a pris la vice-présidence de ce groupe. Les principales actions ont été la rédaction de documents de recommandations et la création par l'ANTS du site Internet www.e-mobidig.eu, outil de communication de e-MOBIDIG, du groupe IGC et des industriels, qui permet de partager l'information sur les problématiques d'identité et d'identification. La France assume un rôle essentiel dans l'activité de ce groupe dont l'ampleur augmente.

– Le groupe EDEWG (European document expert working group) du réseau ENFSI

L'Institut de recherches criminelles de la gendarmerie nationale (IRCGN), membre du comité de pilotage de l'EDEWG, regroupe 57 laboratoires de police scientifique de 31 États européens. Cette participation permet de contribuer à l'élaboration des recommandations européennes en matière de démarche qualité. À ce titre, la méthode d'essai « analyse de l'authenticité d'un document » du département documents de l'IRCGN est accrédité par le comité français d'accréditation selon la norme ISO 17025.

– 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).

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 2010, 1 300 documents figuraient dans la base FADO (535 en 2007, 750 en 2008, 1 104 en 2009). La France est le pays qui alimente le plus la base (145 en 2010, soit 11 % des intégrations), démontrant ainsi son implication dans la lutte contre la fraude.

L'accès à cette base se fait *via* un site Internet sécurisé dont l'accès a été ouvert en 2010 à près d'un millier de gendarmes disposant d'une formation en matière de lutte contre la fraude documentaire.

- Le fonds européen pour les frontières extérieures

Le Fonds européen pour les frontières extérieures a de nouveau été sollicité en 2010 pour abonder les moyens mobilisés par la France pour des actions de formation et d'équipement en matière de lutte contre la fraude documentaire. Ainsi, un plan national d'actions, porté par un nombre croissant d'acteurs (7 services représentant 3 ministères, un établissement public [ANTS] et une entreprise [SNCF]). Le coût de ce plan, qui concerne tant le domaine de la formation à la fraude documentaire que celui de l'équipement en matériels, atteint un montant prévisionnel total de plus 1 213 000 € (+ 227 % par rapport à 2009), dont le cofinancement à hauteur de 50 % a été validé par la Commission européenne.

4.3.2.2 – Au niveau international

- Les accords bilatéraux

Cinq des neuf accords relatifs à la gestion concertée des flux migratoires et au développement contiennent notamment des clauses par lesquelles la France s'engage à apporter une expertise, en matière de prévention et de lutte contre la fraude documentaire (échanges d'information, sécurisation de l'état civil, etc.).

Le recours à la biométrie sera encouragé lors de la négociation des clauses des accords futurs.

- United Nations 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 a été officiellement publié dans différentes langues lors de la conférence des États parties à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée en octobre 2010 à Vienne.

- Immigration Fraud Conference (IFC)

L'IFC a vu le jour en 1986 et 21 pays d'Europe, d'Amérique du Nord et du Sud en sont membres.

Des délégations des pays membres se composent des représentants des services de lutte contre la fraude documentaire agissant dans le domaine de l'immigration. 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, sera chargée de l'organisation de la conférence annuelle de 2011.

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

CHAPITRE II

L'Asile

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

L'augmentation de la demande d'asile constatée depuis 2008 s'est poursuivie en 2010 pour la troisième année consécutive.

Ainsi, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a enregistré au cours de l'année 2010 un total de 52 762 demandes de protection internationale (premières demandes, réexamens et mineurs accompagnants compris).

En termes de comparaison européenne, la France demeure en 2010 le premier pays destinataire de demandeurs d'asile en Europe devant l'Allemagne et la Suède. Au niveau mondial, la France se situe au deuxième rang des pays industrialisés derrière les États-Unis d'Amérique.

Si le contrat d'objectifs et de moyens signé entre l'État et l'OFPRA le 9 décembre 2008 avait intégré une croissance de la demande d'asile pour les années 2009/2011, le rythme de cet accroissement a été fortement sous-estimé. Cet exercice a démontré la difficulté d'élaborer des prévisions fiables sur l'évolution de la demande d'asile.

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.

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 premières demandes reçues (soit - 3,2 % par rapport à 2003) et poursuivi en 2005 (42 518 premières 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.

En 2010, le nombre de premières demandes a également augmenté, mais à un rythme inférieur à celui de 2009 : 36 931 premières demandes ont été enregistrées, soit une augmentation de 11,1 % par rapport à l'année précédente.

Après 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, avec 5 568 demandes enregistrées pour l'année 2009 (soit - 22,6 % par rapport à 2008) et 4 688 demandes en 2010 (soit - 15,8 % par rapport à 2009).

Au total, et après une augmentation de 19,9 % en 2008 par rapport à 2007 et de 11,9 % en 2009 par rapport à 2008, la demande d'asile globale (réexamens et mineurs accompagnants inclus) a augmenté de 10,6 % en 2010 (52 762 demandes) par rapport à 2009 (47 686 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 du nombre 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, à hauteur 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 baisse 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. La CNDA a enregistré 27 500 recours en 2010, soit une hausse de 9,6 % par rapport à 2009.

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

En 2010, l'OFPRA a pris, sur un total de 37 789 décisions, 5 096 décisions d'accord (statut de réfugié et bénéficiaires de la protection subsidiaire) contre 5 048 en 2009, soit une augmentation de 1 %.

En 2010, la CNDA a rendu 23 934 décisions, soit une augmentation de 19 % du nombre de décisions, dont 5 281 décisions d'accord, ce qui traduit une stabilité des protections accordées par la CNDA (22,3 %).

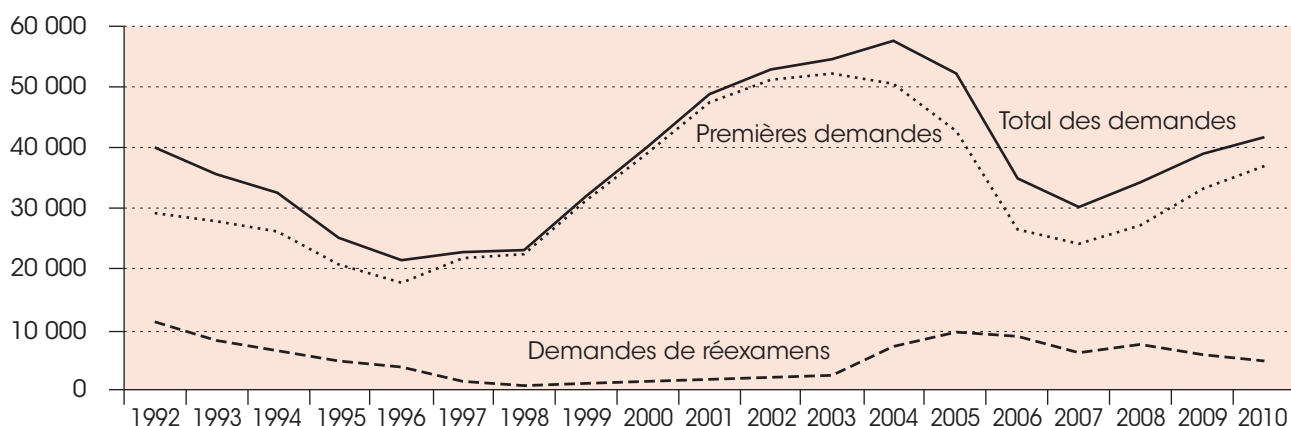
Au total, le nombre de décisions d'accord (statut de réfugié et bénéficiaires de la protection subsidiaire) prises par l'OFPRA et la CNDA s'établit en 2010 à 10 377, en baisse de 0,3 % par rapport au total des décisions positives de 2009.

Tableau n° II-1 : L'activité de l'OFPRA et de la CNDA de 2008 à 2010

		2008	2009	2009/2008	2010	2010/2009
OFPRA	Premières demandes	27 063	33 235	22,8 %	36 931	11,1 %
	Réexamens	7 195	5 568	- 22,6 %	4 688	- 15,8 %
	Total demandes (hors mineurs accompagnants)	34 258	38 803	13,3 %	41 619	7,3 %
	Mineurs (1) accompagnants	8 341	8 883	6,5 %	11 143	25,4 %
	Total demandes reçues	42 599	47 686	11,9 %	52 762	10,6 %
	Nombre de décisions prises * (hors mineurs accompagnants)	32 017	35 490	10,8 %	37 789	6,5 %
	dont décisions d'accord	5 153	5 048	- 2 %	5 096	1 %
	Taux d'accord de l'OFPRA	16,2 %	14,3 %	- 11,7 %	13,5 %	- 5,6 %
CNDA	Recours reçus	21 636	25 134	16,2 %	27 445	9,2 %
	Nombre de décisions prises	25 067	20 343	- 18,8 %	23 868	17,3 %
	dont décisions d'accord	6 331	5 353	- 15,4 %	5 281	- 1,3 %
	Taux d'accord de la CNDA	25,3 %	26,3 %	4,2 %	22,1 %	- 15,9 %
Nombre de décisions accordant une protection		11 484	10 401	- 9,4 %	10 377	- 0,2 %

* Nombre de décisions prises : accords, rejets OFPRA + radiations et dessaisissements.
Sources : OFPRA et CNDA

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



Source : OFPPA

1.1 – Évolution de la demande d'asile

En 2010, 52 762 demandes ont été enregistrées à l'OFPPA dont 48 074 premières demandes (mineurs inclus) et 4 688 réexamens.

La demande d'asile connaît en 2010 par rapport à 2009 :

- une augmentation de 10,6 % de la demande globale (premières demandes, mineurs et réexamens) ;
- une augmentation de 11,1 % des premières demandes ;
- une baisse de 15,8 % des réexamens ;
- une augmentation des demandes de mineurs accompagnants de 25,4 %.

L'augmentation de la demande d'asile reste avant tout imputable à l'augmentation des premières demandes (+ 11 %). Ainsi, les premières demandes représentent 70 % de la demande globale alors que leur part n'était que de 64 % en 2008.

La baisse des réexamens, quant à elle, se situe dans la continuité d'une évolution constatée depuis 2006. L'année 2008 fait figure d'exception, car la hausse des demandes de réexamen correspondait à la montée en puissance de la problématique de l'excision se rapportant à des familles présentes sur le territoire français depuis plusieurs années.

En 2010, l'augmentation globale de la demande d'asile marque une évolution contrastée des premières demandes d'asile par continent d'origine : les demandes en provenance d'Asie, d'Afrique et des Amériques ont augmenté respectivement de + 26,2 %, + 12,3 % et + 16 % alors que celles en provenance d'Europe ont diminué de 1,4 % par rapport à 2009.

Comme en 2009, le Kosovo est le premier pays de provenance des demandeurs d'asile avec 3 267 premières demandes. Toutefois, le rythme de progression (+ 7,2 % par rapport à l'année précédente) est moindre que celui de l'année dernière (+ 70 %). Parmi les dix principaux pays de provenance, trois flux sont orientés à la baisse : le Sri Lanka (- 13,5 %), l'Arménie (- 44,4 %) et la Turquie (- 32,1 %). Le Bangladesh connaît la plus forte progression du nombre de premières demandes, avec une augmentation de 122,6 % par rapport à 2009. En 2010, ce sont les premières demandes de ressortissants du continent asiatique qui connaissent la progression la plus marquée (+ 26,2 %).

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 %
2010	36 931	4 688	41 619	7,3 %

Source : OFPRA

Les trois premiers pays de provenance (Kosovo, Bangladesh et république démocratique du Congo) représentent à eux seuls près du quart des premières demandes. 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. Depuis dix ans, une quinzaine de pays seulement se partagent les rangs du « *top ten* ».

Tableau n° II-3 : La demande d'asile selon l'origine géographique

Continent	2010	%	2009	%	Évolution 2010/2009
EUROPE	11 442	31,0 %	11 609	34,9 %	- 1,4 %
dont Kosovo	3 267	8,8 %	3 048	9,2 %	7,2 %
Russie	2 425	6,6 %	1 961	5,9 %	23,7 %
Arménie	1 278	3,5 %	2 297	6,9 %	- 44,4 %
Turquie	1 240	3,4 %	1 826	5,5 %	- 32,1 %
ASIE	10 310	27,9 %	8 170	24,6 %	26,2 %
dont Bangladesh	3 061	8,3 %	1 375	4,1 %	122,6 %
Sri Lanka	2 265	6,1 %	2 617	7,9 %	- 13,5 %
Chine	1 805	4,9 %	1 542	4,6 %	17,1 %
AFRIQUE	13 028	35,3 %	11 600	34,9 %	12,3 %
dont rép. dém. du Congo	2 616	7,1 %	2 113	6,4 %	23,8 %
Guinée	1 712	4,6 %	1 455	4,4 %	17,7 %
Algérie	1 024	2,8 %	1 015	3,1 %	0,9 %
Mauritanie	862	2,3 %	1 069	3,2 %	- 19,4 %

Continent	2010	%	2009	%	Évolution 2010/2009
AMÉRIQUES	1 969	5,3 %	1 697	5,1 %	16,0 %
dont Haïti	1 500	4,1 %	1 234	3,7 %	21,6 %
Apatrides	182	0,5 %	159	0,5 %	14,5 %
TOTAL	36 931	100,0 %	33 235	100,0 %	11,1 %

Source : OFPRA

La composition sociodémographique de la demande d'asile en 2010 reste à peu près identique à celle observée l'année précédente. La part des femmes, après avoir augmenté au début des années 2000, diminue de nouveau pour la deuxième année consécutive, passant de 35,4 % en 2009 à 34,7 % en 2010. Les nationalités pour lesquelles la part des femmes est nettement majoritaire sont les Maliennes, les Arméniennes, les Russes, les Dominicaines, les Péruviennes et les Chinoises.

S'agissant de la situation familiale des demandeurs d'asile, on observe une différence sensible entre les hommes et les femmes. Les hommes sont majoritairement célibataires (53,4 %) alors que les femmes sont principalement mariées (43 %). De plus, elles sont surreprésentées parmi les divorcés, les séparés et les veufs.

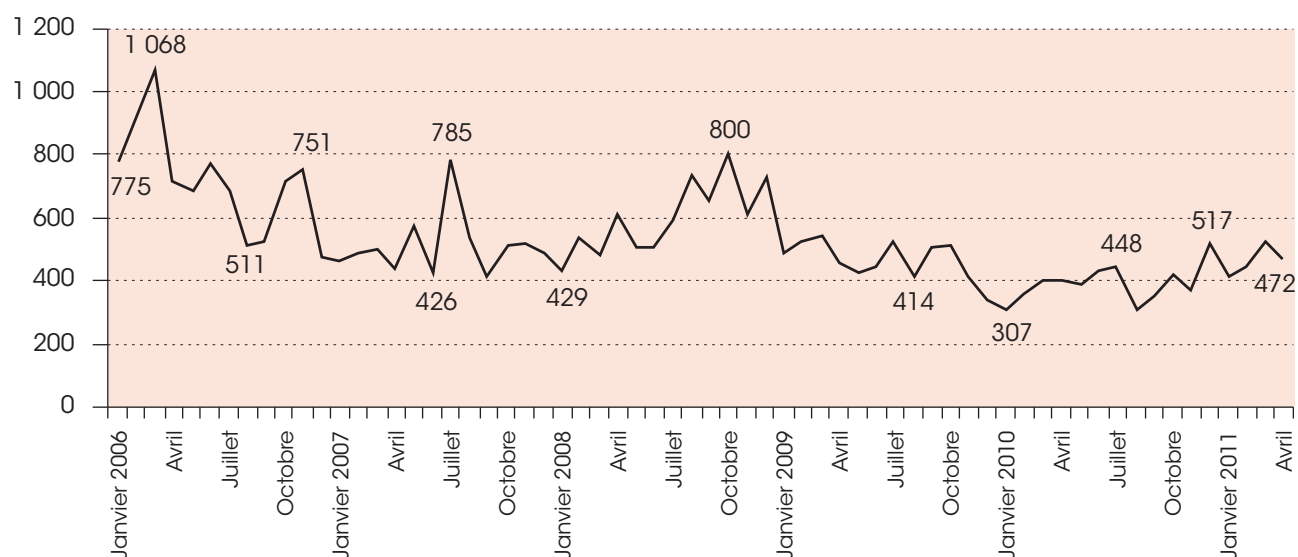
Le profil type du demandeur d'asile en 2010 est un homme, célibataire, âgé de près de 32 ans et en provenance du continent africain.

1.2 – La mise en œuvre de certaines procédures

Les réexamens

En 2010, 4 688 demandes de réexamen ont été enregistrées contre 5 568 en 2009 (soit – 15,8 %). Parmi elles, 3 731 ont été instruites dans le cadre d'une procédure prioritaire (soit 79,6 %), un chiffre en diminution de – 12,2 % par rapport à 2009.

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



2011 : données provisoires 4 mois

En 2010, les principales nationalités concernées par les demandes de réexamen sont par ordre décroissant : les Turcs (559), les Bangladais (548), les Sri Lankais (540), les Arméniens (381) et les Russes (361). Il convient de noter la progression, par rapport à 2009, du nombre de réexamens déposés par les demandeurs d'asile bangladais et la baisse du nombre de réexamens sri lankais.

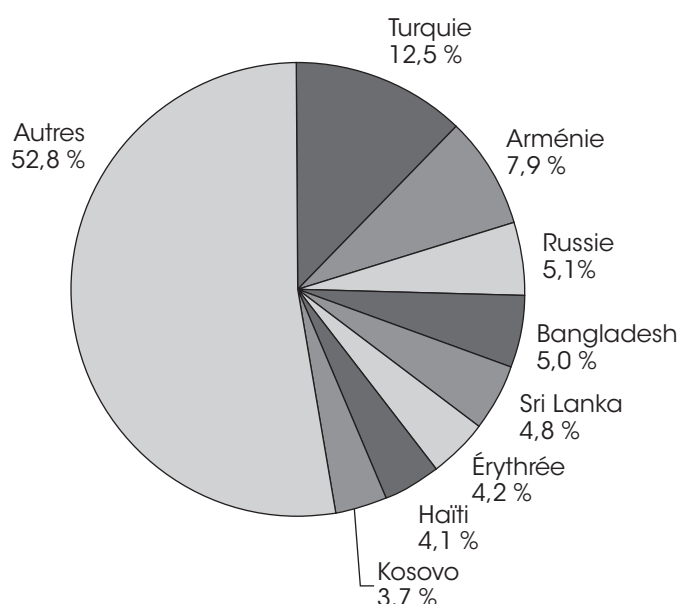
Les procédures prioritaires

Contrairement à l'année précédente, le nombre de dossiers traités en procédure prioritaire a augmenté de 15,5 % en 2010, passant de 8 632 à 9 973. Cette évolution concerne exclusivement les premières demandes qui pour leur part croissent de 42 %. Désormais, plus de 60 % des procédures prioritaires se rapportent à une première demande (6 242 premières demandes et 3 731 réexamens).

En revanche, la part des procédures prioritaires en rétention administrative est en recul et ne représente plus que 11 % (contre 18,2 % en 2009).

En 2010, les demandes en procédure prioritaire constituent 24 % de la demande globale (contre 22,2 % en 2009).

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 : OFPRA

L'importance de la part des ressortissants turcs et arméniens dans les procédures prioritaires s'explique par le fait que ces deux États se trouvaient sur la liste des pays d'origine sûrs au cours des sept premiers mois de l'année 2010, ces deux pays générant par ailleurs un flux important de demandes.

Le délai médian¹ de traitement des premières demandes en procédure prioritaire demeure relativement stable en 2010 (20 jours ; 22 jours en 2009 et 21 en 2008). Il est de 4 jours pour les demandeurs placés en centre de rétention administrative. Pour les demandes de réexamen en procédure prioritaire, ces délais sont de 5 et 2 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.

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

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 considérées 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, et retiré trois pays de cette liste : l'Arménie, la Turquie et Madagascar ; il a par ailleurs estimé que le Mali ne pouvait pas être considéré comme pays d'origine sûr pour les femmes qui en sont ressortissantes (problématique de l'excision).

Par délibération du 11 mars 2011, le conseil d'administration de l'OFPRA a décidé l'inscription de deux nouveaux pays : l'Albanie et le Kosovo.

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, 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 et de la décision du conseil d'administration de l'OFPRA du 11 mars 2011.	Albanie, Bénin, Bosnie-Herzégovine, Cap-Vert, Croatie, Ghana, Inde, Kosovo, Mali (pour les hommes), île Maurice, Macédoine, Mongolie, Sénégal, Serbie, Ukraine et 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. En 2010, elle a augmenté de 87,6 % par rapport à l'année précédente (3 701 demandes, réexamens inclus). Cette augmentation s'observe aussi bien en première demande (+ 72,3 %) qu'en réexamen, mais est nettement plus importante en réexamen (+ 194,3 %). Cette hausse s'explique essentiellement par l'inscription en novembre 2009 sur la liste des POS de la Turquie, de l'Arménie et de la Serbie (dans une moindre mesure), mais doit être analysée à la lumière des évolutions survenues en 2010 et mentionnées plus haut.

Le taux de placement en procédure prioritaire des demandes en provenance des POS a retrouvé un niveau comparable à celui de 2008 : 86,9 % en 2010 (contre 85,9 % en 2008 et 78,1 % en 2009). Alors qu'en 2009 le placement en procédure prioritaire différait assez nettement selon qu'il s'agissait d'une première demande ou d'un réexamen, ce n'est plus le cas en 2010 puisque 86,2 % des premières demandes et 90,1 % des demandes de réexamen sont concernées (respectivement 76,2 % et 90,7 % en 2009).

Le taux de convocation appliqué aux ressortissants des POS a continué à progresser : 89,5 % en 2010, contre 74,8 % en 2009 et 71,7 % en 2008.

Le taux d'admission en première instance a quant à lui nettement diminué en 2010, passant de 32,9 % en 2009 à 11,5 %. Le taux d'annulation par la CNDA, quant à lui, reste pratiquement stable à 22,3 %.

L'asile à la frontière

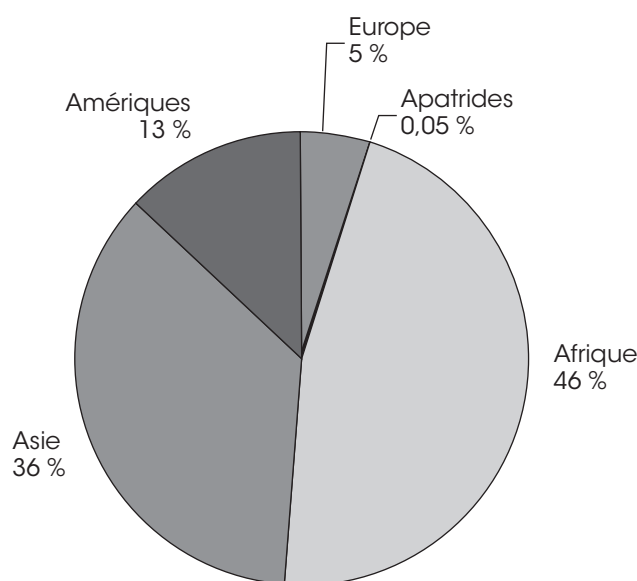
L'entrée en France au titre de l'asile est autorisée par le ministre chargé de l'Immigration après avis de l'Office qui se prononce sur le caractère manifestement infondé ou non de la demande.

Responsable du traitement de la demande d'asile à la frontière depuis le décret du 21 juillet 2004, la division de l'asile à la frontière de l'Office a délivré 2 184 avis en 2010, chiffre en diminution depuis deux ans (2 798 avis en 2009, 4 409 en 2008).

Si la grande majorité des demandes d'asile à la frontière est encore formulée à l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle (90 %), la part des demandes déposées à Orly continue à augmenter régulièrement (8,4 % en 2010 contre 5,5 % en 2009, 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) demeurant très minoritaire.

La différence entre le nombre de personnes ayant sollicité l'entrée sur le territoire (2 624) et le nombre d'avis rendus par l'Office (2 184) 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'OFPPA. 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 : Demandeurs d'asile à la frontière selon le continent de provenance en 2010



Source : OFPPA

En 2010, les personnes ayant demandé à être admises sur le territoire français au titre de l'asile ont majoritairement été des ressortissants africains (46,6 %) ; viennent ensuite les Asiatiques (36,1 %) et les Américains (12,5 %), les Européens restant minoritaires (4,8 %). En réalité, la part des demandes en provenance d'Asie et d'Europe est restée relativement stable comparée à 2009, alors que la part des demandes africaines a progressé de près de sept points et celle des demandes américaines diminué de près de huit points. En termes de nationalités représentées à la frontière, les Sri Lankais ont été les plus nombreux (234 demandes), suivis des Algériens (149), des Palestiniens (121), des Congolais de la RDC (120) et des Chinois (102).

En 2010, le taux d'avis positif connaît une légère baisse, passant à 25,8 % contre 26,8 % en 2009. Les nationalités pour lesquelles les avis positifs sont les plus nombreux sont : les Rwandais, les Érythréens, les Somaliens, les Soudanais et les Tchadiens pour l'Afrique ; les Afghans, les Irakiens, les Iraniens, les Sri Lankais

et les Palestiniens pour l'Asie, et les ressortissants de la fédération de Russie pour l'Europe. Le taux d'avis positif relatif aux mineurs isolés s'élève, pour sa part, à 46,5 % contre 40,8 % en 2009.

Conformément à ses obligations, la division de l'asile à la frontière a largement respecté ses délais de traitement en 2010 : 83 % des avis ont été rendus dans un délai de 48 heures et 95 % dans les 96 heures suivant le placement en zone d'attente.

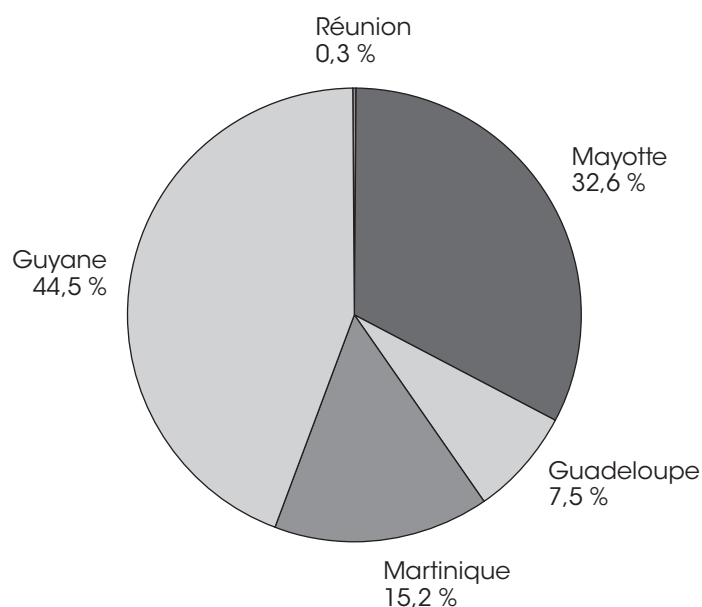
La demande d'asile dans les départements et collectivités d'outre-mer

Depuis cinq ans, la demande d'asile outre-mer a connu une évolution très contrastée. Après une hausse importante et soudaine de la demande en 2004 et 2005, celle-ci est retombée aussi brutalement en 2006 et 2007. Elle est dorénavant en progression régulière depuis 2008, atteignant 2 764 demandes en 2010, soit une augmentation de 16 % par rapport à l'année 2009 (2 239 demandes). Si au départ, la demande d'asile outre-mer était essentiellement concentrée dans le département de la Guadeloupe, sa localisation s'est diversifiée au fil des ans. Ainsi, en 2010, le département de la Guadeloupe ne recueille plus que 7 % des premières demandes déposées outre-mer, contre 44 % pour la Guyane, 33 % pour Mayotte et 15 % pour la Martinique. Globalement, la demande d'asile outre-mer reste majoritairement (69 %) concentrée dans les départements français d'Amérique.

L'année 2010 a été marquée par un accroissement de 14 % des premières demandes dans les départements français d'Amérique alors que les demandes de réexamen ont diminué de 36 %. Pour les trois départements, la demande globale s'élève à 1 912 dossiers. La grande majorité de ces demandes (63 %) a été déposée dans le seul département de la Guyane, mais c'est en Martinique que le rythme de progression est le plus fort (+ 29 %). Les premières demandes augmentent en Martinique et en Guyane alors qu'elles baissent en Guadeloupe. Le taux de placement en procédure prioritaire (21 %) tous types de demandes confondus pour les trois départements est nettement inférieur à celui de l'année 2009 (49 %) et retrouve un niveau équivalent à celui de métropole (24 %).

Les Haïtiens constituent l'écrasante majorité des demandeurs en Martinique (99 %) et en Guadeloupe (94 %). Ils demeurent la première nationalité des demandeurs d'asile en Guyane (44 %), où ils partagent la demande principalement avec les Dominicains (13 %), les Péruviens et les Bissauguinéens (10 % chacun), et les Colombiens (7 %).

Graphique n° II-5 : Premières demandes d'asile en 2010 dans les DOM-COM



Source : OFPRA

Parallèlement à la hausse des flux, l'activité de l'antenne de l'Office à Basse-Terre s'est accrue de 5 % entre 2009 et 2010, avec 1 754 décisions prises. Le taux d'admission, toujours très faible (3,9 %), est toutefois légèrement supérieur à celui de 2009 (2,8 %). Le nombre de dossiers en instance au 31 décembre 2010 s'élève à un peu moins de 800 ; ce qui représente 4,2 % des stocks globaux de l'OFPPRA.

Après une forte baisse en 2009, la demande d'asile dans l'océan Indien, de caractère erratique, a de nouveau fortement augmenté (+ 50 %) en 2010 avec un total de 852 demandes. La quasi-totalité de ces demandes a été déposée dans l'île de Mayotte (99 %). Sur cette île, un doublement des premières demandes est observé, alors que parallèlement les demandes de réexamen diminuent de 89 %. Le taux de placement en procédure prioritaire demeure au même niveau que l'année précédente (43 % contre 44 % en 2009).

La grande majorité des demandeurs (68 %) provient des Comores, et plus précisément de l'île d'Anjouan, leur nombre ayant plus que doublé, passant de 249 en 2009 à 566 en 2010. La progression la plus importante est toutefois celle de la demande d'asile malgache, multipliée par dix. Cette évolution est consécutive au retrait de Madagascar de la liste des pays d'origine sûrs (décision du Conseil d'État du 23 juillet 2010) : 12 demandes ont été déposées au cours du premier semestre, 147 pour le second. Le reste de la demande se partage entre les ressortissants de la république démocratique du Congo (6 %) et les Rwandais (5 %).

Au cours de l'année, 765 décisions ont été prises pour cette région avec un taux d'accord de 19,1 %. Toutefois, cette activité n'a pas pu permettre de faire face à la forte hausse de la demande ; le nombre de dossiers en instance ayant doublé entre le début et la fin de l'année 2010 (243 au 31 décembre 2010).

1.3 – Traitement de la demande d'asile et admission au bénéfice d'une protection par l'OFPPRA

Stocks et délais

Au 31 décembre 2010, l'OFPPRA comptabilisait 18 800 dossiers en instance (hors apatrides), soit un accroissement de près de 4 000 dossiers par rapport à l'année précédente. Le stock est composé uniquement de premières demandes, le nombre de réexamens en instance (136) étant largement inférieur au flux moyen mensuel de réexamens en 2010 (391). Le surcroît d'activité de 6,5 % en 2010, à moyens constants, a permis de rendre 2 300 décisions de plus qu'en 2009. Cet accroissement a permis de contenir l'augmentation du stock mais n'a pu suffire à faire face à la hausse de la demande (+ 11 % de premières demandes).

Le stock incompressible de l'Office, correspondant à 2,5 mois d'activité, s'élève pour l'année 2010 à 7 700 dossiers. Le stock réel avoisine donc les 11 000 dossiers. Ce résultat correspond aux prévisions élaborées en cours d'année afin de programmer l'opération de résorption du stock engagée le 1^{er} janvier 2011 sur une période de 18 mois.

Consécutivement à l'accroissement du nombre de dossiers en instance, l'âge médian du stock qui était de 87 jours à la fin de l'année 2009 atteint 113 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, passant de 100 jours en 2008 à 118 jours en 2009 et 145 jours calendaires en 2010. Le délai de traitement correspond au nombre de jours écoulés entre la date de dépôt de la demande d'asile à l'OFPPRA et la date de décision. Ainsi, de façon mécanique, plus les dossiers traités sont anciens et plus le délai s'allonge. Le programme de résorption des stocks lancé en 2011 devrait donc entraîner en toute logique un nouvel accroissement du délai moyen pour l'année 2011. Ce n'est qu'au terme de cette opération que le délai de traitement devrait de nouveau diminuer pour se rapprocher progressivement des objectifs fixés par le contrat d'objectifs et de moyens.

Les dossiers incomplets et tardifs

L'activité relative aux refus d'enregistrement demeure marginale. En 2010, un total de 937 demandes d'asile n'a pu être enregistré, soit 2,2 % de la demande globale (775 en 2009). Une partie de ces dossiers (531) a fait l'objet d'un refus d'enregistrement, le reste concernant les dossiers de personnes n'ayant jamais donné suite à leur demande. Près de 49 % des dossiers ayant fait initialement l'objet d'un refus d'enregistrement ont finalement été enregistrés plus tard dans l'année après que les demandeurs d'asile ont fait parvenir à l'Office un dossier complet.

Les attributions d'une protection

L'Office a admis sous sa protection 5096 demandeurs en 2010, soit un taux d'accord moyen en première instance de 13,5 % contre 14,3 % en 2009. Ce taux moyen de reconnaissance oscille entre 14,8 % pour les premières demandes et 4 % pour les réexamens. Le taux global d'admission (OFPRA-CNDA) passe de 29,5 % en 2009 à 27,5 % en 2010. Le nombre total d'admissions au titre de la protection subsidiaire, qui était de 2449 en 2009, s'élève à 2035 en 2010. Au total, 10340 demandeurs d'asile ont été placés sous la protection de l'OFPRA en 2010 contre 11 373 en 2009.

Les personnes placées sous la protection de l'OFPRA

Le nombre de personnes placées sous protection est estimé, au 31 décembre 2010, à 160518 dont 151 348 bénéficiant du statut de réfugié, 8039 de la protection subsidiaire et 1 131 du statut d'apatride.

Sans grand changement par rapport à 2009, les continents les plus représentés sont, dans l'ordre décroissant, l'Asie (39,3 %), l'Europe (29 %), l'Afrique (28,2 %) et le continent américain (2,8 %). Parmi les nationalités dominantes, on notera le Sri Lanka (21 833), le Cambodge (12 956), la république démocratique du Congo ex-Zaïre (11 369), la Turquie (11 009), la fédération de Russie (9 523), le Vietnam (8 719) et le Laos (7 445).

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

Continent d'origine	2010	%	2009	%	Évolution 2010/2009
Asie	63 002	39,2 %	60 658	39,8 %	3,9 %
Europe	46 594	29,0 %	44 417	29,1 %	4,9 %
Afrique	45 277	28,2 %	41 936	27,5 %	8,0 %
Amériques	4 514	2,8 %	4 353	2,9 %	3,7 %
Apatrides & indéterminés	1 131	0,7 %	1 078	0,7 %	4,9 %
Total	160 518	100 %	152 442	100 %	5,3 %

Source : OFPRA

1.4 – Traitement des recours par la Cour nationale du droit d'asile

Au 31 décembre 2010, la Cour comptabilisait en stock près de 29776 affaires soit près de 4000 de plus qu'en 2009.

Au cours de l'année 2010, la Cour a rendu 23934 décisions soit 19 % de plus qu'en 2009. Près de 80 % des décisions ont été prises en formation collégiale. Le taux moyen d'annulation des décisions de l'OFPRA s'établit à 22,1 % (contre 26,5 % en 2009). La très grande majorité des protections accordées par la Cour l'est au titre de la convention de Genève (17,7 % sur les 22,1 % des annulations).

La hausse des recours (+ 16 % en 2009, + 10 % en 2010), conjuguée avec la généralisation de l'aide juridictionnelle à compter du 1^{er} décembre 2008 (en application de la directive « procédure » du 1^{er} décembre 2005) entraînant le triplement des demandes d'aide juridictionnelle, a conduit à un allongement des délais d'instruction des recours. Ainsi, en 2009, le délai prévisible moyen (nombre des dossiers en stock en fin d'année divisé par le nombre d'affaires jugées pendant une année) s'est élevé à 15 mois et 12 jours, mais ce délai a été stabilisé en 2010, passant à 14 mois et 28 jours.

Le Conseil d'État, face aux difficultés rencontrées par la CNDA, a défini, au printemps 2010, un important plan d'action, prévoyant notamment le recrutement de rapporteurs supplémentaires et d'agents du greffe. Le nombre de rapporteurs a ainsi atteint 95 à la fin de l'année 2010, contre 70 en fin d'année précédente. Ces mesures ont permis l'augmentation des décisions prises par la Cour en 2010 et la stabilisation des délais d'examen. L'effort ainsi engagé, qui devrait être amplifié par le recrutement de 20 nouveaux rapporteurs en 2011, 20 en 2012 et 10 en 2013, devrait permettre d'atteindre un délai de jugement à 6 mois fin 2013.

Deux raisons ont amené le gouvernement à ne pas se satisfaire de ce premier effort : d'une part, l'OFPPA a lui-même obtenu des moyens humains supplémentaires pour procéder à une opération de déstockage de ses dossiers qui se traduit mécaniquement par une nouvelle augmentation des recours devant la CNDA et devrait peser sur les délais de jugement ; d'autre part, l'amélioration prévue toutes choses égales par ailleurs a encore paru trop progressive.

C'est pourquoi le Premier ministre a décidé en janvier 2011 un nouveau plan consistant à anticiper et à augmenter le plan précédent, en prévoyant le recrutement de 50 personnes en 2011 (dont 40 rapporteurs) et 15 en 2012. L'augmentation des recrutements devrait ainsi permettre de juger 38 000 affaires en 2011 (contre près de 24 000 en 2010) et d'atteindre un délai prévisible moyen de jugement de 9 mois dès la fin 2011 et de 6 mois dès la fin 2012.

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.

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

Les préfectures, 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 rattaché au secrétariat général à l'immigration et à l'intégration du ministère de l'Intérieur, point d'accès national.

Le traitement des dossiers dans le cadre de la procédure de 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. Le déploiement du réseau dans l'ensemble des préfectures compétentes pour le premier accueil des demandeurs d'asile est achevé à la fin 2011.

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.

Tableau n° II-5 : Flux Dublin entre la France et les États membres au titre de la mise en œuvre du règlement de Dublin - Année 2010

États membres	2010	
	Transferts entrants	Transferts sortants
Allemagne	203	152
Autriche	26	41
Belgique	179	85
Bulgarie	0	0
Chypre	2	1
Danemark	21	3
Espagne	5	39
Estonie	0	1
Finlande	4	1
Royaume-Uni	102	40
Grèce	0	47
Hongrie	3	53
Irlande	2	5
Islande	0	0
Italie	9	123
Lettonie	1	0
Lituanie	0	4
Luxembourg	9	2
Malte	0	3
Norvège	39	29

États membres	2010	
	Transferts entrants	Transferts sortants
Pays-Bas	159	30
Pologne	4	105
Portugal	2	1
République tchèque	5	12
Roumanie	3	4
Slovaquie	2	2
Slovénie	3	2
Suède	50	30
Suisse	151	68
Total	984	883

3 – 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 2010, la Cour européenne des droits de l'homme a demandé à la France la suspension de l'éloignement de 119 étrangers.

Le recours à cette procédure qui contribue à faire échec à l'éloignement de l'étranger a été multiplié par 23 entre 2006 et 2010, mais a surtout doublé entre 2009 et 2010.

4 – 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 2010 plus de 21 600 places (272 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. 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) 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 peuvent être admis dans une structure d'hébergement d'urgence.

Les demandeurs d'asile sont par ailleurs accompagnés, sur le plan social et administratif, par des plateformes 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'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, 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 sous convocation Dublin.

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 ou sous règlement de Dublin et n'ont pas de document de séjour.

4.1 - Le renforcement des capacités d'accueil

Le nombre de places de CADA a évolué en 2010 avec la création de 1 000 places supplémentaires au 1^{er} juillet 2010. Le dispositif national d'accueil compte donc, au 31 décembre 2010, 21 410 places de CADA financées en année pleine à hauteur de 202 M€, ainsi que deux centres de transit (246 places) et un centre d'accueil et d'orientation des mineurs isolés demandeurs d'asile (CAOMIDA) (33 places) (voir tableau *infra*).

Tableau n° II-6

	2004	2005	2006	2009	2010
CADA(*)					
Capacité	15 470	17 470	19 410	20 410	21 410
Nombre de centres	222	245	268	271	272
Centres de transit et premier accueil					
Capacité	186	186	246	246	246
Nombre de centres	2	2	2	2	2
CAOMIDA(**)	33	33	33	33	33
Total capacité	15 679	17 689	19 689	20 689	21 689

Source : Service de l'asile, SGI, ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration

(*) Centres d'accueil pour demandeurs d'asile.

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

Tableau n° II-7 : 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 31/12/03	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		

Région ou département	Capacité en CADA au 31/12/03	Total de places fin 2009	Nouvelles places en 2010	Total de places fin 2010
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	
Indre	50	79		
Indre-et-Loire	140	239		
Loir-et-Cher	60	180	20	
Loiret	275	473		
Champagne-Ardenne	442	689	10	699
Ardennes	60	190		
Aube	205	205		
Marne	72	164		
Haute-Marne	105	130	10	
Corse		0	0	0
Haute-Corse				
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	

Région ou département	Capacité en CADA au 31/12/03	Total de places fin 2009	Nouvelles places en 2010	Total de places fin 2010
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		
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		

Région ou département	Capacité en CADA au 31/12/03	Total de places fin 2009	Nouvelles places en 2010	Total de places fin 2010
Poitou-Charentes	261	440	0	440
Charente	56	80		
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	1 000	21 410

4.2 – 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 permis d'obtenir des progrès notables.

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 7,8 % au 31 décembre 2010.

Le taux d'occupation des places se maintient également à un niveau élevé, égal à 99,4 % au 31 décembre 2010, 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 familiale des personnes hébergées.

Il faut noter toutefois que la durée moyenne de prise en charge demeure nettement supérieure à un an (587 jours en 2010) du fait de l'allongement des délais d'instruction des demandes d'asile. Si, malgré un taux d'occupation exceptionnellement élevé, un léger infléchissement (- 0,6 %) du flux des entrées en CADA avait été constaté en 2009 par rapport à 2008, le nombre d'admissions a augmenté de 3,4 % en 2010. Cette donnée positive est toutefois à relativiser puisque la capacité d'accueil a augmenté de 4,8 % en 2010, à la faveur de la création de 1 000 nouvelles places de CADA.

Tableau n° II-8 : Structure de la population hébergée en CADA au 31 décembre 2010

Région	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	1 174	1 183	1 050	78	55	0,0	1,2	1,2
Aquitaine	734	733	620	57	56	3,8	1,6	5,4
Auvergne	457	450	409	35	6	0,0	0,0	0,0
Bourgogne	921	932	693	87	152	1,3	9,5	10,8
Bretagne	928	936	804	53	79	0,9	7,2	8,1
Centre	1 281	1 218	952	118	148	0,2	4,6	4,8
Champagne-Ardenne	699	696	481	87	128	6,6	14,2	20,8
Franche-Comté	540	539	415	18	106	0,6	14,5	15,1
Île-de-France	3 531	3 434	2 840	447	147	5,3	1,7	7,0
Languedoc-Roussillon	561	553	415	41	97	0,4	8,9	9,3
Limousin	229	233	226	2	5	0,0	0,0	0,0
Lorraine	1 013	1 027	845	82	100	0,8	4,8	5,6
Midi-Pyrénées	826	836	703	66	67	0,2	3,0	3,2
Nord-Pas-de-Calais	537	508	407	54	47	0,8	3,1	3,9
Basse-Normandie	511	515	446	20	49	0,6	4,7	5,3
Haute-Normandie	940	942	686	48	208	0,5	17,5	18,0
Pays de la Loire	1 173	1 177	832	184	161	3,0	7,6	10,6
Picardie	919	895	736	76	83	1,2	5,8	7,0
Poitou-Charentes	440	455	359	70	26	1,3	2,9	4,2
PACA	1 464	1 389	938	231	220	9,4	12,1	21,5
Rhône-Alpes	2 532	2 533	2 219	171	143	0,8	0,9	1,7
Total	21 410	21 184	17 076	2 025	2 083	2,4	5,4	7,8

^(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 de 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.
Source : OFII

Enfin, le système d'information, de gestion et de pilotage du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile, mis en place par l'OFIL 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.

4.3 - 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 l'Alsace ainsi que de la collectivité territoriale de Corse.

Cette réforme favorise une plus grande spécialisation des agents des services des étrangers des préfectures dans l'application du règlement de Dublin II. Elle permet aussi 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'empreintes sur la borne EURODAC, pour engager éventuellement une procédure de remise à un autre État membre en application du règlement de 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 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 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 32 plates-formes (23 en 2008 et 9 en 2009) se trouvant dans des départements accueillant un faible flux de demandeurs d'asile, portant ainsi leur nombre de 49 à 28, mais également par le développement de l'activité de l'OFIL dans le domaine de l'accueil et de l'accompagnement des demandeurs d'asile.

Tableau n° II-9 : 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
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 du 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)			

4.4 - 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 projets relatif à des actions d'aide à l'accès au logement et à l'emploi des réfugiés a été lancé pour la troisième fois en décembre 2010. Dans ce cadre, douze projets ont été sélectionnés en veillant à cibler en priorité les régions et départements particulièrement concernés par cette problématique. Les

priorités identifiées par l'appel à projets visaient à permettre le financement d'actions innovantes visant à favoriser l'accès au logement et à l'emploi des bénéficiaires d'une protection internationale, ainsi que de projets à destination des personnes accueillies par la France dans le cadre d'opérations spécifiques de réinstallation. 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 Promotion de l'insertion par la mobilité (PRIM), 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 chargé de l'Asile a décidé de favoriser le déploiement progressif, depuis 2008, de la méthode du projet Accelair, portée 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. Cette méthode consiste à ne pas séparer les problématiques de l'emploi et du logement en mobilisant l'ensemble des partenaires pour apporter un accompagnement adapté au public réfugiés dans le cadre des procédures de droit commun. 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. Les démarches de transfert ont été poursuivies en 2009 et 2010, avec une extension des phases de diagnostic local dans les départements du Doubs, de la Sarthe, de l'Hérault, de la Vienne, des Pyrénées-Atlantiques, du Puy-de-Dôme et de la Haute-Savoie.

5 – 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.

5.1 – 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 Antonio 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 ».

Chaque dossier fait l'objet d'un examen individuel d'ensemble prenant en considération en priorité la nécessité d'une protection et les perspectives d'intégration. Il est également tenu compte des difficultés actuelles en matière d'accueil et d'hébergement.

Les personnes accueillies sont acheminées en France sur la base d'une convention entre l'organisation internationale des migrations (OIM) et l'OFII et elles bénéficient d'un hébergement en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA). Relevant du mandat du HCR, elles sont placées sous la protection de l'OFPRA en qualité de réfugiés et obtiennent une carte de résident de dix ans. Elles bénéficient de l'ensemble des prestations et aides accordées aux réfugiés.

Au titre du programme 2008, le HCR a soumis 99 dossiers représentant 347 personnes ; 64 % des dossiers ont été acceptés, soit 239 personnes.

Au titre du programme 2009, le HCR a présenté 100 dossiers de réinstallation, représentant 273 personnes.

52 % des dossiers ont été acceptés, soit 151 personnes de pays d'origine très divers. Au 31 décembre 2010, la quasi-totalité de ces réfugiés était déjà arrivée sur le territoire français.

La moitié des dossiers retenus (soit 26 dossiers représentant 76 personnes) concerne des ressortissants palestiniens résidant dans les camps de réfugiés d'Al Waleed, Al Hol et Al Tanf ; 4 dossiers de ressortissants irakiens (8 personnes) et 2 dossiers de ressortissants iraniens (3 personnes) résidant en Turquie ont par ailleurs été acceptés, portant à 61,50 % le nombre de dossiers acceptés concernant des ressortissants étrangers originaires du Proche-Orient (soit 32 dossiers).

L'Afrique est le deuxième continent d'origine des personnes retenues par la France (33 %), soit 17 dossiers, représentant 50 personnes : Éthiopie (7 dossiers – 23 personnes), Rwanda (2 dossiers – 8 personnes), RDC (6 dossiers – 11 personnes), Burundi (1 dossier – 4 personnes), et Côte d'Ivoire (1 dossier – 4 personnes).

Seuls deux dossiers acceptés se rapportent à des personnes originaires du continent asiatique : Afghans réfugiés en Iran (6 personnes), et Chinoises réfugiées au Kirghizistan (2 personnes). Enfin, un seul dossier concerne une famille originaire d'Europe : une famille de Tchétchènes (5 personnes), réfugiée en Azerbaïdjan.

Au titre de l'exercice 2010, le HCR a soumis à la France 100 dossiers de réinstallation représentant 253 personnes, en provenance de trois continents (Afrique, Asie, Europe). Les personnes concernées sont originaires de 24 pays et réfugiées dans 32 pays de premier accueil. Au 31 décembre 2010, le programme était toujours en cours d'instruction.

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).

5.2 – Le programme d'accueil en France de ressortissants irakiens menacés

Le principe de l'accueil en France de ressortissants irakiens menacés en raison de leur appartenance à une minorité religieuse menacée (notamment la minorité chrétienne) a été décidé par le président de la République en 2007.

Ces personnes peuvent se trouver soit sur le sol irakien, soit dans un État voisin (Jordanie, Syrie, Liban ou Turquie). Les dossiers de candidature ont été présentés par l'Association d'entraide aux minorités d'Orient (AEMO) ainsi que par le HCR.

Les modalités de l'acheminement en France des personnes concernées ont fait l'objet d'une convention entre l'OFII et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) signée le 4 juin 2008.

À leur arrivée en France, les Irakiens sont accueillis soit dans leur famille d'accueil, soit dans la très grande majorité des cas dans l'un des centres de transit du dispositif national d'accueil, puis orientés dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA).

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 de 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). Ce programme est désormais achevé.

1 002 personnes sont effectivement arrivées en France au 31 décembre 2010 (502 en provenance d'Irak, 150 de Jordanie, 297 de Syrie, 34 du Liban, 14 de Turquie et 5 de Tunisie).

En outre, à la suite de l'attentat du 31 octobre 2010 à l'église Notre-Dame-du-Salut à Bagdad, il a été décidé d'accueillir sur le territoire national des personnes dont les situations sont toutes liées à l'attentat : des blessés et leurs accompagnants ainsi que des personnes retenues sur la base des critères du rapprochement familial. À ce jour, 92 personnes ont été déjà accueillies dans le cadre de cette opération.

Le 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.

5.3 – 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 chargé de l'Immigration avait annoncé la disponibilité de la France à accueillir sur son territoire, en 2009, 80 bénéficiaires d'une protection internationale (statut de réfugié ou protection subsidiaire) en provenance de Malte : 95 bénéficiaires avaient ainsi été accueillis en France en juillet 2009.

Le ministre chargé de l'Asile a décidé de réitérer cette opération en 2010, neuf autres États membres de l'Union européenne s'étant engagés dans une démarche similaire.

Les modalités de sélection des bénéficiaires de ce programme ont été arrêtées en lien avec la Commission européenne et les autorités maltaises, sur le fondement de l'expérience de l'année précédente.

La sélection finale des personnes à accueillir a été faite par le ministère français chargé de l'Asile lors d'une mission qui a été organisée à Malte en mars 2010 : 95 personnes ont été sélectionnées.

Le nombre total de bénéficiaires de l'opération s'établit ainsi qu'il suit.

Composition familiale	
Adultes isolés	49
Mineurs isolés	1
Femmes seules avec enfant(s)	2 (+ 2 enfants)
Homme seul avec enfant	1 (+ 1 enfant)
Personnes en couple avec enfant(s)	20 (+ 19 enfants)
Ensemble	73 (+ 22 enfants)

Type de protection	
	9 statuts de réfugié
	85 protections subsidiaires

NB : Une ressortissante marocaine épouse d'un bénéficiaire n'avait pas de protection.

Nationalités	
Somalienne	66
Érythréenne	13
Soudanaise	11
Irakienne	3
Libérienne	1
Marocaine	1

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 5 juillet 2010.

Elles ont été accueillies à l'aéroport par l'OFII qui a organisé leur acheminement vers trois centres d'hébergement : l'un situé à Champs-sur-Marne (94) et géré par Adoma (société d'économie mixte spécialisée dans le logement des migrants) ; un deuxième situé à Soissons (02) et géré par l'Association pour la formation des travailleurs africains et malgaches (AFTAM) ; le dernier situé à Oissel (76) 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 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 n'est 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, par le biais du gouvernement maltais, de cofinancement de cette opération pour 2010 par le Fonds européen des réfugiés (FER) à hauteur de 90 % de la dépense globale.

CHAPITRE III

L'INTÉGRATION ET L'ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ FRANÇAISE

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 aussi, autant que faire se peut, par l'accès à l'emploi et un parcours professionnel adapté. La politique d'intégration comprend également un accompagnement plus ciblé en faveur de publics spécifiques : les jeunes, les femmes migrantes, les migrants âgés, les réfugiés.

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 – LE CADRE DE LA POLITIQUE FRANÇAISE D'INTÉGRATION

1.1 – Le pilotage de la politique d'intégration

1.1.1 – Une direction dédiée à l'intégration au sein du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration

Au sein du secrétariat général à l'immigration et à l'intégration du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, 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, pouvant aller, si le migrant le souhaite et en remplit les conditions, jusqu'à l'accès à notre nationalité. 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 Codéveloppement). Elle exerce la tutelle sur l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et la Cité nationale de l'histoire de l'immigration.

Dans le cadre des orientations fixées par le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, 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. Elle se décline selon les deux temps du parcours d'intégration que sont, en premier lieu, l'accueil initial et l'installation, et, dans un second temps, l'accès à la nationalité française. Elle appuie sa politique sur un programme budgétaire spécifique.

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€, avant mise en réserve de précaution. 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...) et déconcentrés. Les préfets se sont vu confier en 2010 la responsabilité d'élaborer les programmes régionaux d'intégration pour définir les actions locales d'intégration dans ce cadre.

Le programme accompagne également 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.

Cette action vise enfin 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.

Pour 2011, dans un souci de clarification de ses modalités d'action, la loi de finances initiale réorganise la présentation des actions du programme 104 afin d'en améliorer à la fois les intitulés et la lisibilité : les crédits de l'action 13 « Aide à la réinsertion des migrants âgés » sont intégrés dans les financements dédiés aux foyers de travailleurs migrants et il est créé une action spécifique pour les interventions en faveur de l'intégration des réfugiés (qui sont décrites dans le chapitre II relatif à l'asile).

> **Les Fonds européens**

L'Europe complète ces crédits par le Fonds européen d'intégration et le Fonds européen pour les réfugiés.

Créé par la décision du Conseil de l'Union européenne du 25 juin 2007, pour la période 2007-2013, le Fonds européen d'intégration (FEI) a pour objet de soutenir les efforts des États membres afin de permettre aux ressortissants de pays tiers à l'Union européenne issus de contextes économiques, sociaux, culturels, religieux, linguistiques et ethniques différents de remplir les conditions de séjour et de faciliter leur intégration dans les sociétés européennes. Le FEI 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.

Créé, pour la période 2008-2013, par la décision n° 573/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007, le Fonds européen pour les réfugiés (FER) a pour objectif général de soutenir et d'encourager les efforts consentis par les États membres pour accueillir des demandeurs d'asile, des réfugiés et des personnes déplacées et supporter les conséquences de cet accueil. Dans ce cadre, il permet notamment, au sein de ce programme, de financer des actions en faveur de l'intégration des réfugiés.

1.2 - Les opérateurs publics 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). Succédant à l'Office des migrations internationales (OMI) puis à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), cet opérateur a été créé en 2009 (art. 67 de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion et décret du 25 mars 2009).

L'Office français de l'immigration et de l'intégration est 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.

Il a également pour mission de participer à toutes actions administratives, sanitaires et sociales relatives :

- 1° à l'entrée et au séjour d'une durée inférieure ou égale à trois mois des étrangers ;
- 2° à l'accueil des demandeurs d'asile ;
- 3° à l'introduction en France, au titre du regroupement familial, du mariage avec un Français ou en vue d'y exercer un travail salarié, d'étrangers ressortissants de pays tiers à l'Union européenne ;
- 4° au contrôle médical des étrangers admis à séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois ;
- 5° au retour et à la réinsertion des étrangers dans leur pays d'origine ;
- 6° à l'intégration en France des étrangers, pendant une période de cinq années au plus à compter de la délivrance d'un premier titre de séjour les autorisant à séjourner durablement en France ou à la mise en œuvre des dispositifs d'apprentissage de la langue française adaptés à leurs besoins, le cas échéant en partenariat avec d'autres opérateurs, quelle que soit la durée de leur séjour.

À ce titre, il est chargé de l'engagement des migrants dans un parcours d'intégration dans la société française.

Son action en matière d'intégration s'incarne notamment dans le contrat d'accueil et d'intégration conclu entre l'État et le migrant primo-arrivant, d'une part et, pour les migrants familiaux qui ont des enfants, d'autre part, par le contrat d'accueil et d'intégration pour la famille. Pour les étrangers bénéficiant du regroupement familial et les conjoints de Français, est mis en place depuis le 1^{er} décembre 2008 un dispositif 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 dans le pays d'origine. L'OFII porte aussi la responsabilité des formations générales à la langue française.

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 sont financées en majeure partie par des ressources provenant de taxes 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 bénéficiait l'établissement par des taxes et de supprimer les exonérations devenues obsolètes en vue de simplifier et d'homogénéiser les ressources propres de l'opérateur ainsi que leur augmentation notable. Ce dispositif a été complété par les lois de finances initiales pour 2010 et 2011.

Un contrat d'objectif et de performance a été signé le 19 juillet 2010 entre l'État et l'OFII.

1.2.2 - La Cité nationale de l'histoire de l'immigration

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 d'une institution de conception particulière, 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. Outre des dispositifs permanents (musée, 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 2010, la fréquentation de la CNHI a été de près de 109 000 visiteurs (+ 5 % par rapport à 2009) malgré une occupation de quatre mois en fin d'année 2010 par des travailleurs sans papiers.

Le nouveau site Internet de la CNHI rencontre un succès important (300 000 visites en 2010).

L'exposition « Générations », consacrée à un siècle d'immigration maghrébine en France, s'est poursuivie jusqu'au 18 avril 2010 et une deuxième exposition temporaire a été organisée, « Allez la France, football et immigration, histoires croisées » ; cette dernière n'a pas rencontré le succès espéré du fait de l'actualité de la Coupe du monde de football.

Un contrat d'objectif et de performances a été élaboré avec les ministères de tutelle et sera signé au deuxième semestre 2011.

1.3 - La place de l'Europe

Les États membres de l'Union européenne ont poursuivi leurs efforts de convergence conformément aux lignes directrices du programme de Stockholm :

- Sous la conduite de la Commission européenne, le réseau des Points de contact intégration a engagé ses travaux sur les « modules européens » en octobre 2010. Il s'agit d'élaborer une « boîte à outils » permettant à tous les États de disposer des meilleures pratiques en matière d'intégration. Trois séminaires de travail ont ainsi réuni à Riga en octobre 2010, à Vienne en février 2011 et à Bruxelles en avril 2011 les représentants des États membres, collectivités locales et associations, respectivement sur les cours d'introduction à la société d'accueil et la langue, l'engagement de la société d'accueil et la participation des migrants.

À l'occasion de ces échanges, la France a présenté son dispositif d'accueil et d'intégration, sa méthodologie d'évaluation (voir étude longitudinale sur une cohorte de 6 000 primo-arrivants) et les outils développés pour prévenir les discriminations et promouvoir la diversité (label diversité). Les actes de ces travaux devraient conduire à des propositions qui seront soumises durant le second semestre 2011 aux instances politiques.

- La Commission européenne a invité les États membres, en septembre 2010, à contribuer à l'élaboration de sa nouvelle feuille de route, l'Agenda européen sur l'intégration, la première datant de 2005. Cet Agenda devrait faire l'objet d'une communication au Conseil des ministres en juillet 2011. La France a apporté toute sa contribution à ce projet d'Agenda en insistant sur l'enjeu que constituent les grandes priorités de sa politique d'intégration.

- Les travaux engagés depuis 2009 sur l'évaluation des politiques d'intégration, sous le pilotage de la Commission européenne, avaient conduit à identifier une batterie d'indicateurs d'intégration adoptés en 2010 par les ministres chargés de l'Intégration. Sur cette base, Eurostat a publié un premier tableau de bord de l'intégration en juin 2011. Il s'agit d'une production statistique qui doit faire l'objet d'une analyse en fonction des contextes et des politiques développées au niveau national. Un organisme extérieur sera chargé par la Commission européenne de procéder à cette analyse, en collaboration avec les États membres.

2 – ACCUEIL ET PREMIERS PAS DANS LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE : 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 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 – Le contrat d'accueil et d'intégration (CAI)

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 contenu du contrat d'accueil et d'intégration

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 ». 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. En revanche, 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).

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 durée de 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 : les signataires du CAI ayant satisfait aux épreuves du test de connaissances orales et écrites en langue française 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 400 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 par le décret n° 2006-1629 du 19 décembre 2006, défini par l'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. Ce diplôme 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 (DELFI et DALFI). 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 un niveau de français demeurant

trop faible est susceptible de constituer un élément d'appréciation défavorable de son intégration lors de l'établissement d'une première carte de résident.

- > 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. Organisé par l'OFII, ce bilan 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.

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 3 heures;
- Organisation, par convention passée entre les deux organismes et signée 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.

Le bilan de compétences professionnelles est fait 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.

- > 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'OFII.

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.

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.

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.

- La sanction du non-respect du CAI

Le non-respect des obligations liées au contrat peut avoir des conséquences pour les signataires : lors du premier renouvellement de la carte de séjour, il peut être tenu compte du non-respect, manifesté par une volonté caractérisée par l'étranger, des stipulations du contrat d'accueil et d'intégration (art. L. 311-9 du CESEDA).

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 CESEDA (art. R. 311-28) fixe les conditions d'application de la loi.

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.

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 relativement faible parce que, d'une part, les formations linguistiques, qui sont les plus susceptibles de faire l'objet de défaillances, peuvent se dérouler sur dix-huit mois à deux ans et que, d'autre part, leur mise en œuvre peut être difficile en ce qui concerne les migrants familiaux.

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.

La loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité n° 2011-672 du 16 juin 2011 renforce le dispositif de suivi du CAI avec l'objectif d'en assurer un meilleur respect.

Le bilan du contrat d'accueil et d'intégration OFII

Le bilan du CAI pour l'année 2010 est le suivant : 101 355 contrats ont été signés contre 97 736 en 2009. Ainsi, 612 065 personnes en ont bénéficié depuis 2003. Les caractéristiques des signataires de l'année 2010 sont décrites dans les tableaux ci-dessous.

Tableau n° III-1 : Répartition des signataires du CAI suivant leur situation (2010)

Catégorie	Hommes	Femmes	Total
FAMILLE DE FRANÇAIS			
Conjoint marié depuis au moins trois ans (art. L. 314-9-3°)	819	1 178	1 997
Ascendant de Français ou de son conjoint (art. L. 314-11-2°)	62	169	231
Enfant < 21 ans ou à charge (art. L. 314-11 2°)	333	305	638
Parent d'enfant français (art. L. 314-9)	1	11	12
Total	1 215	1 663	2 878
FAMILLE DE RÉFUGIÉ OU D'APATRIDE			
Enfant de réfugié < = 18 ans (art. L. 314-11-8°)	371	357	728
Conjoint de réfugié (art. L. 314-11-8°)	139	673	812
Enfant d'apatride < = 18 ans (art. L. 314-11-9°)	5	12	17
Conjoint d'apatride (art. L. 314-11-9°)	5	6	11
Ascendant de réfugié mineur non accompagné	1	1	2
Total	521	1 049	1 570

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.

Catégorie	Hommes	Femmes	Total
RÉFUGIÉ			
Droit commun	3 990	2 128	6 118
Dispositif national d'accueil – procédure expérimentale	202	203	405
Dispositif national d'accueil (sans VM ni taxe)	924	713	1 637
Total	5 116	3 044	8 160
VIE PRIVÉE ET FAMILIALE			
Mineur < = 18 ans résidence habituelle depuis l'âge de 13 ans (art. L. 313-11-2°)	1 537	1 506	3 043
Conjoint de Français (art. L. 313-11-4°)	15 754	22 045	37 799
Conjoint de scientifique (art. L. 313-11-5°)	111	281	392
Parent d'enfant français mineur résidant en France (art. L. 313-11-6°)	4 952	5 946	10 898
Liens personnels et familiaux (art. L. 313-11-7°)	7 027	7 433	14 460
Né en France, résidence pendant huit ans dont scolarité pendant cinq ans (art. L. 313-11-8°)	75	79	154
Rente > = 20 % (art. L. 313-11-9°)	8	1	9
Apatride ou conjoint ou enfant < = 18 ans (art. L. 313-11-10°)	28	11	39
Protection subsidiaire ou conjoint ou enfant < = 18 ans (art. L. 313-13)	765	807	1 572
Considérations humanitaires (art. L. 313-14)	1 865	951	2 816
Aide sociale à l'enfance (C/L313-11 2 bis)	160	75	235
Étranger ayant déposé plainte ou témoigné	10	17	27
Résidence habituelle > 10 ans (AFA/art. 6 1 ^{er})	20	23	43
Total	32 312	39 175	71 487
REGROUPEMENT FAMILIAL	1 902	7 386	9 288
TRAVAILLEURS	5 433	1 471	6 904
AUTRES	540	528	1 068
TOTAL GÉNÉRAL	47 039	54 316	101 355

Source : OFII

La répartition hommes/femmes constatée en 2010 est sensiblement comparable à 2009. Les femmes sont majoritaires : elles représentent 54 % des signataires contre 46 % pour les hommes. Le taux d'adhésion est de 97,9 %. Le public signataire reste jeune : comme en 2009, l'âge moyen constaté en 2010 est de 31,8 ans. La répartition par âge reste sensiblement équivalente : 83,5 % des signataires ont moins de 40 ans et 56,5 % ont entre 26 et 40 ans. Les signataires âgés de plus de 60 ans sont peu nombreux ; ils représentent 1,1 %.

Tableau n° III-2 : Principales caractéristiques des signataires du CAI en 2010

PRINCIPALES NATIONALITÉS
Algérie : 15,7 %
Maroc : 14,9 %
Tunisie : 7,7 %
Turquie : 4,8 %
Mali : 4,3 %
Congo Brazzaville et république démocratique du Congo : 4,2 %
Haïti : 4,0 %
Chine : 2,9 %
Sénégal : 2,9 %
Côte d'Ivoire : 2,6 %
Cameroun : 2,4 %
Sri Lanka : 2,4 %
Russie : 2,3 %
SEXE
Hommes : 46 %
Femmes : 54 %
ÂGE
Âge moyen : 31,8 ans
STATUT
Familles de Français : 50,9 % dont :
Conjoints : 39,3 %
Parents enfant français : 10,8 %
Enfants ou ascendants : 0,9 %
Bénéficiaires du regroupement familial : 9,2 %
Réfugiés ou membres de leur famille : 9,6 %
Liens personnels et familiaux : 14,3 %
Travailleurs salariés permanents : 6,8 %
Autres : 9,3 %

Source : OFII

Les signataires 2010 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 ; 23,7 % 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.

Tableau n° III-3 : Bilan du contrat d'accueil et d'intégration et des prestations liées

	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de personnes auditées	99 703	101 770	104 336	99 402	103 574
Nombre de signataires du contrat	95 693	101 217	103 952	97 736	101 355
Taux de signature du contrat en % des personnes auditées	96,0 %	99,5 %	99,6 %	98,3 %	97,9 %
Nombre de personnes inscrites en formation civique	94 534	99 705	102 441	95 720	97 252
Nombre de formations linguistiques prescrites	25 346	26 121	22 338	21 802	24 068
Taux de FL prescrites en % des signataires du contrat	26,5 %	25,8 %	21,5 %	22,3 %	23,7 %
Nombre d'inscriptions aux journées d'information «Vivre en France» (module 6 heures)	21 537	38 858	37 660	35 185	37 079
Taux de bénéficiaires de la journée d'information «Vivre en France» en % des signataires du contrat (module 6 heures)	22,5 %	38,39 %	38,2 %	36 %	36,6 %
Nombre de bénéficiaires du bilan de compétences professionnelles	nd	nd	nd	55 618	62 095
Taux de bénéficiaires du bilan de compétences professionnelles en % des signataires du contrat	nd	nd	nd	62,1 %	61 %
Nombre de bilans de compétences professionnelles dispensés	nd	nd	nd	33 829	39 260
Nombre de bénéficiaires du suivi social	10 304	6 900	4 558	3 127	2 710
Taux de signataires du contrat à qui a été prescrit un suivi social en %	10,80 %	6,82 %	4,4 %	3,2 %	2,7 %

Source : OFII

Tableau n° III-4 : Bilan du DILF pour 2008, 2009 et 2010

	2008	2009	2010
Nombre de candidats admis	11 123	15 101	15 874

Les bilans de compétences professionnelles montrent que 23 % des signataires sont employables directement, 39 % ont un intérêt pour les secteurs porteurs, 28 % connaissent des freins à l'emploi et presque 33 % ont un besoin de formation et d'accompagnement.

2.2 – Les dispositifs spécifiques à l'intégration 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 deux nouvelles dispositions :

- le membre de famille qui demande à rejoindre la France bénéficie, dans son pays de résidence, avant la délivrance de son visa, 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.
- elle prévoit également 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.

a) La préparation du parcours d'intégration dans le pays de résidence

L'article L. 411-8 du CESEDA prévoit 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 40 heures au 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 linguistique 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. Le résultat, éventuellement négatif, de cette évaluation 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 3 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 60 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 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 40 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 400 heures au maximum.

Le migrant dispose d'un délai de 60 jours au maximum, à compter de la notification de l'échec au test portant sur ce domaine, pour démarrer la formation linguistique qui lui aura été prescrite.

- Modalités de mise en œuvre du dispositif OFII

Pays où l'OFII est représenté

Les pays où l'OFII est représenté sont le Maroc, la Tunisie, la Turquie, le Mali, le Sénégal, le Cameroun et le Canada : ils représentent de l'ordre de 70 % des populations intéressées par le dispositif soit environ 21 000 personnes. 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. En 2010, dans les pays où l'OFII est représenté (Maroc, Tunisie, Turquie, Mali, Sénégal, Cameroun et Canada), 17 247 personnes ont été soumises à un test de connaissance du français et 18 934 à un test de connaissance des valeurs de la République ; 5 380 personnes ont bénéficié d'une formation linguistique et 3 497 d'une formation aux 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.

Fin 2010, le nombre de pays où des délégataires désignés par les autorités consulaires ont passé convention avec l'OFII est de 38 ; 2 131 dossiers ont été traités à ce niveau en 2010.

b) Un CAI pour la famille OFII

Le CESEDA prévoit en son article L. 311-9-1 la mise en place, pour les conjoints de Français et les 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. 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.

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 fondé sur 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.

En 2010, 179 sessions de formation sur les droits et devoirs des parents ont été programmées ; 1 373 demandeurs et 738 conjoints ont participé à cette formation.

2.3 – L'apprentissage du français

La connaissance du français est un élément essentiel du parcours d'intégration des migrants, qu'ils soient primo-arrivants ou non.

Trois dispositifs sont à ce titre soutenus par le ministère.

2.3.1 – L'apprentissage du français généraliste par l'OFII

Jusqu'à la fin de l'année 2009, le ministère chargé de l'Intégration s'est appuyé, pour la mise en œuvre de sa politique d'apprentissage du français, sur deux établissements publics administratifs, l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) placés sous sa tutelle. Depuis juillet 2009, un seul établissement public, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), organise ce dispositif pour le compte du ministère.

Les publics bénéficiaires sont répartis en deux grandes catégories :

- les publics signataires du contrat d'accueil et d'intégration (publics dits CAI). Ces personnes accèdent au dispositif dès l'âge de 18 ans (voir *supra*) ;
- les publics dégagés des obligations du CAI ou étant arrivés en France avant son instauration (publics dits hors CAI). Ces personnes accèdent au dispositif à partir de l'âge de 26 ans.

L'offre de formation pour chaque département est assurée par des prestataires retenus dans le cadre d'un marché public national. Ils ont pour mission de mettre en place l'offre de formation conformément au cahier des charges de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), notamment pour ce qui concerne la durée et le rythme des formations, ainsi que pour la présentation aux épreuves du diplôme initial de langue française (DILF) ou du diplôme d'études en langue française (DELFF) de niveau A1 et A2.

En 2010, 4 000 000 d'heures de formation ont été dispensées au bénéfice des signataires 2008, 2009 et 2010.

Tableau n° III-5 : Nombre de bénéficiaires/nombre d'heures dispensées

Année CAI	Nombre de bénéficiaires		Nombre d'heures dispensées	
2010	14 000	50,4 %	2 060 000	51,5 %
2009	12 000	43,2 %	1 680 000	42,0 %
2008	1 800	6,5 %	260 000	6,5 %
	27 800	100,0 %	4 000 000	100,0 %

2.3.2 - L'apprentissage du français dans les ateliers sociolinguistiques (ASL) soutenu par le programme 104 SDAI 1

Les ateliers sociolinguistiques, mis en place par les préfets de région ou de département, sont à distinguer des prestations du marché de formation linguistique de l'OFII. Ils sont pris en charge sur crédits déconcentrés du ministère chargé de l'Immigration dans le cadre des BOP déconcentrés du programme 104 « Intégration et accès à la nationalité ».

Les ateliers sociolinguistiques sont portés de préférence par des associations de proximité, favorisant le maintien ou la restauration du lien social dans les quartiers de résidence. Au plan pédagogique, ils appuient la formation linguistique qu'ils dispensent sur des apprentissages autres : culturels, professionnels, aide aux papiers administratifs ou apprentissage des droits, des obligations et des règles de vie quotidienne en France. Ils offrent aux participants un parcours personnalisé, pouvant déboucher sur l'entrée dans un dispositif d'apprentissage de la langue française, l'accès à la formation professionnelle, la recherche d'emploi et l'accès aux dispositifs spécifiques de Pôle emploi.

Un bilan établi par les services déconcentrés en 2009 dénombrait 531 projets d'ateliers sociolinguistiques financés par le programme 104, pour un montant budgétaire de 5,7 M€ confortés par 2 M€ de cofinancements.

2.3.3 - L'apprentissage du français en milieu professionnel

La formation linguistique au français est reconnue comme partie intégrante de la formation professionnelle et comme un droit inscrit dans le code du travail (art. L. 900-6) depuis la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social.

C'est une compétence qui relève du plan de formation des entreprises. Pour autant, le ministère cherche, par des accords-cadres, à soutenir les initiatives du milieu socio-économique en faveur du développement des formations linguistiques susceptibles de faciliter l'accès à l'emploi.

Des formations linguistiques à visée professionnelle fondées sur une connaissance de la langue française de niveau DILF ont ainsi été mises en place par le Fonds d'assurance formation du travail temporaire (FAF-TT), le groupe VINCI, ADECCO, etc., de façon à permettre l'accès ou le maintien à l'emploi des personnes peu ou pas scolarisées dans leur pays d'origine (voir *infra*).

3 – LES POLITIQUES D'INTÉGRATION DÉCONCENTRÉES

Pour une part importante, la politique d'intégration est déconcentrée pour tenir compte des caractéristiques des contextes régionaux.

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 inscrit dans le code de l'action sociale et des familles (art. L. 117-2) la réalisation de « programmes régionaux d'intégration des populations immigrées » (PRIPI) par les services de l'État en région. Ces programmes déterminent l'ensemble des actions concourant à l'accueil des nouveaux immigrants et à la promotion sociale, culturelle et professionnelle des personnes immigrées ou issues de l'immigration.

La précédente génération de PRIPI a vu le jour pour la période 2005-2007 dans la quasi-totalité des régions de métropole et dans les départements d'outre-mer. Ils comprenaient des volets départementaux – les plans départementaux d'accueil (PDA). Leurs orientations portaient sur l'organisation de l'accueil des

immigrés ainsi que sur la prévention et la lutte contre les discriminations. Cette génération de PRIPI ne disposait pas de fonds dédiés et visait, outre une déclinaison propre, une mise en cohérence des actions d'intégration menées par d'autres politiques publiques ou l'ACSé. Elles associaient, dans la mesure du possible, les collectivités locales.

L'évaluation des PRIPI réalisée en 2007 par le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CRÉDOC) recommandait de :

- 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 l'ensemble des 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.

3.2 - Une relance des PRIPI en 2010

La circulaire du 28 janvier 2010 du ministre de l'Immigration, de l'Intégration de l'Identité nationale et du Développement solidaire invite les préfets de région à élaborer un PRIPI pour la période 2010-2012. Ils s'appuient pour le faire sur les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS).

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 et mis en ligne sur l'Intranet du ministère en mars 2010.

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.

Depuis 2009, les services territoriaux de l'État ont pris en charge les soutiens financiers aux actions d'intégration locales financées par le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » 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.

La nouvelle génération de PRIPI, de ce fait, encadre et structure les actions d'intégration dans les régions. En 2010, l'enveloppe des crédits déconcentrés a été majorée de façon importante pour certaines régions par rapport à 2009. Le financement apporté en 2010 à l'ensemble des régions est de 15,5 M€ hors actions spécifiques pour les réfugiés.

Les crédits du programme 104 ont un effet levier qui permet à la programmation régionale de mobiliser d'autres crédits relevant de politiques de cohésion sociale et de santé, par exemple l'accès à la santé et aux soins, le logement, l'emploi, la formation, la défense des droits des femmes, les familles et la parentalité.

3.4 - Le bilan de l'élaboration des PRIPI en 2010

Dans le cadre mis en place par la circulaire du 28 janvier 2010, les travaux ont été pilotés, dans la quasi-totalité des cas, par les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale.

Dans des délais très contraints, ces services ont constitué des partenariats régionaux avec les autres directions régionales de l'État, les agences spécialisées, dont l'OFII, les collectivités territoriales et la société civile, afin de dégager des priorités d'action régionales. Un diagnostic quantitatif et qualitatif de la situation de la population immigrée et des mesures déjà existantes en sa faveur a été réalisé, avec le soutien d'éléments statistiques fournis par l'INSEE, l'INED et le ministère. Cela a permis d'enclencher une dynamique fondée sur des éléments objectifs partagés. Cette dynamique repose sur le pilotage et l'expertise des services régionaux. Elle a été appuyée par la DAIC qui a organisé plusieurs réunions nationales des chefs de projet PRIPI.

Vingt PRIPI ont pu être finalisés à l'automne 2010 dans les régions métropolitaines. L'Île-de-France a entamé ses travaux avec six mois de décalage en raison de la mise en place différée de la DRJSCS. Les directions de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale des départements d'outre-mer mises en place en janvier 2011 ont entamé leurs travaux plus tard.

Les PRIPI reprennent les priorités fixées par la circulaire. Ces priorités sont l'apprentissage du français, la parentalité et l'accompagnement de la scolarité, la capacité à accéder à un emploi ou à créer une entreprise, la capacité à accéder à un logement, l'apprentissage de règles de vie partagées et la protection contre les discriminations.

L'apprentissage de la langue française est une thématique dominante des PRIPI et se traduit par des actions visant à la mise en cohérence de l'offre linguistique et l'amélioration de l'offre. Les mesures en faveur des immigrés âgés sont également emblématiques de cette génération de PRIPI qui a pour objectif une amélioration de leurs conditions de logement, d'accès aux droits et de santé ; la plupart des PRIPI ont également un volet éducation et parentalité dans lequel s'inscrit le dispositif « Ouvrir l'école aux parents ». Les PRIPI ont enfin mis en place des dispositifs de suivi et d'évaluation de leurs actions.

Ces priorités politiques sont déclinées, selon les contextes locaux, en actions régionales ou infrarégionales. L'élaboration d'une trentaine de programmes départementaux d'intégration, PDI, a été engagée en 2011 dans les départements à forte présence de personnes immigrées, dans le cadre des PRIPI.

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 depuis 2008 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... :

- avec **des représentants de branches professionnelles connaissant des difficultés de recrutement** : l'Agence nationale des services à la personne (ANSP), l'Association pour le développement de la formation professionnelle dans les transports (AFT-IFTIM), la Fédération des entreprises de propreté (FEP), SYNTEC-Numérique, l'Union des métiers et industries de l'hôtellerie (UMIH) en vue de pouvoir faire bénéficier des signataires du CAI d'informations sur 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), la Fondation agir contre l'exclusion (FACE) ou IMS-Entreprendre pour la cité, pour expérimenter avec des entreprises dans quelques départements des solutions directes d'accès à l'emploi dans des entreprises : forums d'accès à l'emploi, « *job dating* », *coaching* et parrainage, préparation de demandeurs d'emploi par des cadres ou chefs d'entreprise ;
- avec de grands groupes industriels (Vinci, Manpower, Casino, Coca-Cola Entreprise) pour tester des méthodes d'intégration de primo-arrivants, faciliter l'accès à des métiers en tension par la voie de l'intérim, permettre d'intégrer les métiers de la logistique ainsi que de préparer à l'entretien collectif d'embauche ;
- enfin, des partenariats ont été conclus avec de grands réseaux associatifs : l'AFIJ (Association pour l'insertion professionnelle des jeunes diplômés) pour l'insertion de jeunes diplômés de nationalité étrangère, le CNIDFF (Centre national d'information des femmes et des familles) pour faciliter l'accès à l'emploi de femmes primo-arrivantes, UNIS CITE et la Fondation MACIF pour faire accompagner par des jeunes en service civique des migrants dans leurs démarches après le bilan de compétences.

Ces accords ont un caractère exploratoire et expérimental et ont, pour la plupart, commencé à être mis en œuvre à partir 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 été soit adaptés, soit créés pour informer les signataires du CAI, les auditeurs de l'OFII et les prestataires des bilans de compétences sur les métiers et les prérequis pour entrer dans ces métiers. L'enjeu de ce travail est d'opérer progressivement une montée en compétence des professionnels du service public de l'accueil, 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 (absentéisme et abandons en cours de parcours importants). Par ailleurs, le faible niveau de connaissance de la langue française, particulièrement à l'écrit, constitue un obstacle important pour 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, de grands réseaux d'entreprises ou des 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.

Par ailleurs, un nouveau protocole d'accord pluriannuel (2010-2012) a été signé le 3 mars 2010 avec Pôle emploi, associant la DAIC, la DGEFP et l'OFII. 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 2010 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.

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 chambres consulaires (APCM et ACFCI) et des acteurs économiques et sociaux (IMS-Entreprendre pour la cité, par exemple). 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.

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, La Nouvelle PME, l'Agence pour la diversité entrepreneuriale...

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 projet, 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 l'avis des experts appartenant à ces structures, pour diffuser une analyse globale et un certain nombre de recommandations, dans le dessein de travailler au mieux avec ces publics, et enfin l'organisation d'un colloque 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.

En 2010, 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, a été actualisée et mise à jour, en particulier en évoquant le nouveau statut d'auto-entrepreneur.

Enfin, de nouveaux partenariats ont été conclus, 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, tels le Café de l'avenir ou Mozaïk RH ;
- 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 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'entreprise, 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

La charte de la diversité

Depuis son lancement en octobre 2004, plus de 3 200 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 (ACSé, 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 sera partenaire du Tour de France de la diversité, qui se déroulera à l’automne.

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.

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 les années 2010 et 2011, par le ministère chargé de l’Intégration.

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 de janvier à juillet 2009 et AFNOR Certification a délivré le label à 90 entreprises et structures publiques et privées de toutes tailles.

Au 31 décembre 2010, près de 770 000 salariés et 254 établissements représentant 15 000 sites de travail ont pu 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. Un guide de lecture du cahier des charges a également été réalisé en trois versions (grandes et moyennes entreprises, PME, fonctions publiques) 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 sont 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).

Enfin, une importante action est lancée par la DAIC, pour envisager une collaboration au niveau européen avec la Commission en vue de diffuser cet outil dans les autres pays de l'Union, selon le souhait de grandes entreprises françaises titulaires du label ou en cours de préparation de leur candidature. Ainsi, le dispositif français de parcours vers la diversité, de la charte au label, a été présenté lors d'un séminaire de la Commission, à Bruxelles, en décembre 2010. La DAIC organise par ailleurs, le 9 juin 2011, en coopération avec deux unités de la Commission européenne, un colloque à Paris sur les outils de la diversité en France et dans les autres pays européens, qui réunira trois cents participants, en vue de faire connaître les dispositifs mis en place dans notre pays et d'échanges avec des représentants d'autres pays européens sur les outils qu'ils utilisent pour prévenir les discriminations et promouvoir la diversité à l'embauche et dans l'emploi. Enfin, la DAIC soutient la préparation par l'AFNOR et l'ANDRH de la mise au niveau européen de la norme française sur la gestion de la diversité dans les ressources humaines.

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 ont été conçues et des formations ont été délivrées.

Deux nouveaux accords (DAIC / USGERES et ACSé / USGERES) ont été signés sur les mêmes bases le 16 mars 2011, pour trois ans.

L'accord triennal signé avec la DAIC vise notamment à rechercher la signature d'un accord professionnel sur l'égalité de traitement et la prévention des discriminations au sein des branches professionnelles et secteurs de l'économie sociale relevant de l'USGERES.

L'accord entre la DAIC et l'USGERES prévoit :

- la négociation d'un accord national entre les partenaires sociaux de l'économie sociale sur l'égalité et la prévention des discriminations ;
- la création et le déploiement d'outils garantissant l'égalité en matière de recrutement et d'évolution professionnelle ;
- la mise en place de pôles territoriaux adossés aux délégations régionales de l'USGERES afin de mener des actions de sensibilisation, de formation, et de mise en réseau des employeurs de l'économie sociale sur la thématique de la lutte contre les discriminations ;
- la sensibilisation des employeurs à l'appropriation du label diversité et la mise en place d'actions facilitant leur préparation aux exigences du label ;
- l'animation d'un réseau de référents Égalité au sein des syndicats membres de l'USGERES et dans les territoires.

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'OFII, a permis de développer de nouvelles actions depuis 2008 et notamment la mise en place de l'opération « Ouvrir l'école aux parents pour réussir l'intégration ».

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 19 départements supplémentaires. Au total, 31 départements étaient concernés par l'opération, à savoir les 12 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.

Compte tenu du succès rencontré par ce dispositif tant du point de vue des professionnels qui le mettent en œuvre (responsables d'établissement scolaire, enseignants, formateurs issus du monde associatif) que des bénéficiaires de cette opération (parents immigrés), celle-ci a été étendue à 41 départements pour l'année scolaire 2010-2011.

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 plus 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 ;
- COFRIMI (Conseil et formation sur les relations interculturelles et les migrations), qui mène une action de formation auprès des acteurs sociaux pour mieux accueillir et accompagner les femmes immigrées dans leur parcours d'intégration ;
- 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, l'évaluation de l'opération «Ouvrir l'école aux parents», réalisée en juin 2010, a montré que 87 % des 2425 parents bénéficiaires étaient des femmes (voir *supra*).

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 visent également à permettre une connaissance et une appropriation des droits, des obligations et des règles de vie quotidienne en France et favorisent 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 mis en place, avec ses partenaires associatifs et l'OFII, un groupe de travail portant sur la prévention des mutilations sexuelles féminines. Ce groupe a pour objectif d'élaborer une stratégie commune de prévention auprès des populations concernées vivant en France.

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 des 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, ELLER, ASFAD, FASTI, Femmes solidaires, Ni putes ni soumises...).

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)

En 2010, dans le cadre du Fonds européen d'intégration (FEI), la DAIC a renouvelé son soutien à plusieurs projets en faveur de l'intégration des femmes. Il s'agit :

- d'actions de prévention et de lutte contre les violences spécifiques faites aux femmes immigrées, principalement les mariages forcés (ADDCAES, ARALIS, GAMS, Planning familial) ;
- du projet PRAIT (Primo-arrivantes intégration dans les territoires) porté par le CNIDFF (Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles) en partenariat avec l'ADRIC. L'objectif est 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 - L'appui aux immigrés âgés

Un groupe de travail national associant acteurs publics et associatifs sur la problématique des immigrés âgés a été installé à l'automne 2010. Il vise deux questions récurrentes quant à la problématique des immigrés âgés : « l'accès aux prestations sociales » et « l'accès aux soins ». Il a rendu une partie de ses conclusions au début du second semestre 2011.

Ce groupe de travail est composé de représentants des ministères de l'Intérieur, des Affaires sociales, de la Santé ainsi que des organismes nationaux de protection sociale (Caisse nationale d'assurance vieillesse, Caisse nationale d'assurance maladie et Caisse nationale d'allocations familiales) et des représentants du monde associatif. Il a déjà proposé des pistes d'actions permettant de faciliter l'accès aux droits pour les personnes âgées immigrées. Sont plus particulièrement ciblés l'accès à la retraite, aux prestations familiales ainsi que l'accès aux services de droit commun qui participent à la prévention et à la prise en charge de la dépendance.

Ces actions concernent le renforcement et l'adaptation de l'information à destination des personnes âgées immigrées et des partenaires associatifs qui les accompagnent, dans le cadre notamment du droit à l'information instauré dans la loi portant réforme des retraites. Il s'agira également d'impulser des actions de formation des responsables et des personnels de structures accueillant des personnes âgées immigrées (foyers de travailleurs migrants, résidences sociales, établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, services à domicile) afin de les sensibiliser à cette problématique. Enfin, des expérimentations pourront également être entreprises dans des territoires ciblés au regard du nombre de personnes âgées immigrées y résidant. Il est notamment proposé :

- de mettre en place des instances de coordination locales composées de représentants des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, des agences régionales de santé, des caisses d'assurance retraite et de la santé au travail, des caisses d'allocations familiales, des centres locaux d'information et de coordination et d'associations spécialisées sur cette thématique, afin de faciliter et de fluidifier les parcours et les prises en charge des personnes âgées immigrées ;
- de renforcer la prise en compte des besoins des résidents âgés dans les interventions des services de maintien à domicile ;
- de favoriser l'accueil des personnes immigrées âgées dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, sur la base des expérimentations déjà réalisées en ce sens, et par la diffusion d'outils d'aide aux gestionnaires ;
- de développer l'intervention des jeunes en service civique auprès des personnes âgées immigrées (mesure qui se retrouverait dans la fiche service civique) en lien avec l'agence du service civique.

4.5 – L'accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants (FTM)

4.5.1 – 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. En ce qui concerne les financements apportés par l'État, la politique de traitement des foyers de travailleurs migrants repose d'abord sur les aides à la pierre financées par le ministère chargé du Logement. Mais elle comporte aussi, en accompagnement, deux volets financés par le programme 104 et, secondairement, par le Fonds européen d'intégration (FEI) :

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 accompagnent 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 et 7,8 M€ en 2010 ;
- prise en charge partielle (participation du Fonds européen d'intégration : 1,4 M€ en 2009 ; 2,35 M€ en 2010) du coût du mobilier neuf, pour des logements dont les résidents sont des étrangers hors Union européenne âgés d'au moins soixante ans.

b) L'accompagnement du projet de traitement d'un FTM

Le programme 104 du ministère, par ses crédits déconcentrés, est cofinanceur (avec d'autres programmes budgétaires de l'État, 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 résidents du FTM et de leurs besoins, à accompagner ces

résidents pendant toute la période de réhabilitation (notamment pour les opérations de déménagement), à préparer le projet social de la ou des futures résidences sociales...

4.5.2 – Apporter des réponses aux besoins des résidents

a) L'ingénierie sociale

Le ministère chargé de l'Intégration apporte une aide (« le soutien aux gestionnaires » : 3,8 M€ en 2009 ; 4 M€ en 2010) 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 résidents ;
- 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 résidents immigrés de FTM ou résidences sociales

Le ministère chargé de l'Intégration solidaire cofinance, par des crédits déconcentrés du BOP 104, des actions pour apporter des réponses, établissement par établissement, aux besoins des résidents : accès aux droits, santé, maintien à domicile... (1,9 M€ de crédits déconcentrés en 2009 et 2 M€ en 2010, 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 ; 4,5 M€ en 2010), créée en 1978, solvabilise les résidents 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 et du FEI par le ministère chargé de l'Intégration en matière d'aide au logement des étrangers vivant en logements-foyers (FTM et résidences sociales) a fait l'objet d'un effort particulier en 2009 et 2010. Il était de 18,4 M€ en 2009 et 20,6 M€ en 2010 :

- transformation des FTM en résidences sociales : 7,7 M€ en 2009 et 10,15 M€ en 2010 ;
- actions en faveur des résidents de FTM : 10,7 M€ en 2009 et 10,5 M€ en 2010.

À partir de l'année 2011, la nécessaire maîtrise des dépenses publiques va entraîner des réductions de crédits budgétaires dont l'impact concernera également l'accompagnement du plan de traitement.

d) La lutte contre la suroccupation des FTM

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 ;
- 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.

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.

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.

Cette situation a conduit à recourir :

– d'une part, à une enquête longitudinale portant sur une cohorte de 6 000 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 collecte traduisent une réelle volonté des personnes étrangères de venir s'installer en France plutôt que le choix d'une destination par défaut. Malgré un parcours administratif parfois long et fastidieux avant cette admission, les nouveaux migrants jugent en large majorité qu'il s'est bien passé, tout en ayant assez de recul pour souligner certains dysfonctionnements. Ils plébiscitent le dispositif d'accompagnement mis en place avec les contrats d'accueil et d'intégration même s'ils sont plus nuancés quant à l'aide qu'ils peuvent en attendre en matière de recherche d'emploi ou de logement. Ces nouveaux migrants expriment, quelques mois après l'obtention de leur premier titre de séjour, leur satisfaction vis-à-vis de leur expérience en France et 73 % d'entre eux disent souhaiter s'y installer définitivement.

La seconde vague s'est déroulée de mars à juin 2011. Les résultats devraient être disponibles au début de l'année 2012.

- 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. Le tableau de bord de l'intégration vise à mettre en perspective, selon un cycle régulier à déterminer (deux ans, trois ans, cinq ans...), l'évolution de l'intégration de ces populations. Finalisé en décembre 2010 à l'issue de travaux menés en collaboration avec un groupe d'experts, il offre une première vision, plutôt optimiste, de l'intégration tout en relevant la persistance de sensibles écarts entre les populations vivant en France. Néanmoins, le processus d'intégration s'inscrit bien dans la durée : si la situation des étrangers primo-arrivants est beaucoup plus difficile que celle des Français, ceux qui sont en France depuis plus de 5 ans voient leur situation s'améliorer notamment dans le cadre du parcours professionnel et résidentiel. Et la situation des Français par acquisition révèle une situation encore un peu plus favorable corroborée notamment par les performances socioprofessionnelles de leurs enfants.

Ce tableau de bord donne une image instantanée du degré de l'intégration. Ce n'est qu'avec la reproduction de l'exercice qu'il sera possible d'apprécier l'évolution de l'intégration de la population immigrée et de ses descendants.

Cette étude s'inscrit dans la démarche menée en parallèle par la Commission européenne à laquelle la France a participé activement. Eurostat devrait d'ailleurs publier des premiers résultats à l'échelle de l'Union européenne au début du second semestre de l'année 2011. Les travaux engagés également par l'OCDE seront disponibles fin 2011. Ces constats, réalisés au niveau national et international, permettront une mise en perspective des politiques d'intégration et d'en apprécier l'impact sous réserve de prendre en compte le contexte de chaque État.

Au niveau territorial, les régions seront également amenées à évaluer l'impact des PRIPI selon une méthodologie qui permettra d'apprécier les bénéfices des actions mises en place.

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'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration (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 (administration centrale, préfectures et certaines sous-préfectures), deux autres ministères sont également concernés :

- 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 acquiescentes de la nationalité.

Ces trois 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

Tableau n° III-6 : Nombre de personnes ayant acquis la nationalité française

Année	Décrets	Déclarations (*)	Total
2006	87 878	29 276	117 154
2007	70 095	30 989	101 084
2008	91 918	16 213	108 131
2009	91 948	16 355	108 303
2010	94 573	21 923	116 496

* Déclarations gérées par la sous-direction de l'accès à la nationalité française.

Tableau n° III-7 : Acquisitions totales pour les 15 premières nationalités - 2010

(non compris les enfants mineurs ayant acquis la nationalité française par effet collectif)

Nationalité	Acquisitions par décret			Acquisitions par déclaration	TOTAL	%
	Naturalisations	Réintégrations	Total			
Maroc	13 887	28	13 915	3 686	17 601	20,4
Algérie	7 280	4 694	11 974	4 443	16 417	19,0
Tunisie	4 286	26	4 312	1 301	5 613	6,5
Turquie	2 961		2 961	576	3 537	4,1
Russie	2 666		2 666	485	3 151	3,7
Portugal	1 870		1 870	529	2 399	2,8
Sénégal	1 308	259	1 567	574	2 141	2,5
Cameroun	1 421		1 421	657	2 078	2,4
Côte d'Ivoire	1 362	151	1 513	529	2 042	2,4
Serbie	1 826		1 826	189	2 015	2,3
Congo	1 649	130	1 779	176	1 955	2,3
Haïti	1 309		1 309	121	1 430	1,7
Liban	1 139		1 139	281	1 420	1,6
Madagascar	568	97	665	667	1 332	1,5
Congo (rép. démocratique)	992	3	995	101	1 096	1,3
Total pour les 15 premières nationalités	44 515	5 388	49 903	14 315	64 218	74,4
Total toutes nationalités	59 241	6 064	65 305	21 022	86 327	100,0

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.

Tableau n° III-8 : Répartition par sexe sur les quatre dernières années

Années	Hommes	Femmes	Total
2007	49 551	51 533	101 084
2008	52 591	55 540	108 131
2009	52 291	56 012	108 303
2010	56 456	60 040	116 496

Sur les trois dernières années, les femmes restent légèrement majoritaires dans l'accès à la nationalité.

Tableau n° III-9 : Répartition par âge sur les quatre dernières années

Tranche d'âge	2007	2008	2009	2010
Mineurs	200	268	229	257
18/24 ans	7 186	8 379	8 778	9 488
25/29 ans	10 131	8 276	9 253	10 974
30/34 ans	14 582	12 620	13 693	16 834
35/39 ans	13 456	12 539	12 639	14 610
40/44 ans	10 070	10 409	10 102	10 763
45/49 ans	7 520	8 568	8 301	8 122
50/54 ans	5 357	6 372	5 966	5 679
55/59 ans	4 089	4 983	4 566	4 192
60/64 ans	2 369	3 147	2 811	2 737
65/69 ans	1 175	1 662	1 539	1 420
70 ans et plus	1 051	1 404	1 291	1 251
Total	77 186	78 627	79 168	86 327

Tableau n° III-10 : Répartition entre originaires de l'Union européenne et des pays tiers, y compris par effets collectifs

Acquisition de la nationalité française		2007	2008	2009	2010
Ressortissants de l'EEE	Décret	4 170	5 910	5 483	5 189
	Mariage	3 817	2 455	1 711	1 952
	Total	7 987	8 365	7 194	7 141
Ressortissants des pays tiers à l'EEE	Décret	65 925	86 008	86 465	89 384
	Mariage	27 172	13 758	14 644	19 971
	Total	93 097	99 766	101 109	109 355
Ensemble des étrangers	Décret	70 095	91 918	91 948	94 573
	Mariage	30 989	16 213	16 355	21 923
	Total	101 084	108 131	108 303	116 496

Tableau n° III-11 : Les déclarations gérées par le ministère de la justice (DSED)

Déclarations enregistrées par le ministère de la Justice	2007	2008	2009	2010
Déclarations anticipées (13 à 17 ans)	26 945	25 639	23 771	23 086
Autres déclarations (18 ans et plus)	1 397	1 347	1 405	1 238
Acquisitions sans formalités	2 576	2 335	2 363	2 455
Ensemble	30 918	29 321	27 539	26 779

5.2 - Nombre de décrets

Décrets simples

Décrets de naturalisation, réintégration, perte de la nationalité française = 57 décrets en 2010 (94 160 individus dont 38 pertes)

Décrets de francisation ou rectificatifs = 1 par mois

Décrets modificatifs = 11 en 2010 (563 individus : 528 effets collectifs et 35 retraits en raison du décès du bénéficiaire avant la signature du décret)

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, 15 en 2010

Décrets rapportant la nationalité française (absence de condition légale ou fraude) = 22 en 2008, 31 en 2009, 42 en 2010

Décrets de déchéance = 5 en 2006, aucun en 2007, 2008, 2009 ni 2010

5.3 - Les évolutions issues 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 aux mesures 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 ;
- les décisions défavorables (irrecevabilité, ajournement ou rejet) seront prises directement par les préfets ;
- les recours contentieux devront être précédés par un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) traité par l'administration centrale.

La mise en œuvre de la réforme

La première priorité a été en 2009 de résorber les stocks de dossiers de demande de naturalisation en instance tant en préfecture qu'en administration centrale. Un important effort a été mené tant au niveau national qu'à celui des préfectures.

Tableau n° III-12 : Stock de dossiers

Stock de dossiers (*)	31 décembre 2009	31 décembre 2010	Évolution en %
Préfectures	66 920	60 556	- 9,51 %
SDANF	40 528	15 563	- 60,97 %
Total	107 448	76 119	- 29,16 %

(*) identifiés dans le système de gestion informatisé

Il faut noter que le pourcentage de résorption des stocks constaté au 31 décembre 2010 dans les préfectures ne rend pas compte de l'effort entrepris, car il intègre le flux des nouveaux dossiers déposés. La qualité de leur travail est plus visible sur la diminution des stocks constatée avant la généralisation de la déconcentration au 30 juin 2010 (- 32,8 % pour les préfectures et - 41,66 % pour la SDANF).

Une expérimentation de déconcentration de la procédure de naturalisation a eu lieu du 1^{er} janvier au 30 juin 2010 dans 21 départements : 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.

Au vu des résultats de cette expérimentation, la généralisation de la déconcentration a été décidée.

260 agents de préfecture au total ont été formés aux nouvelles procédures. Le décret généralisant la déconcentration à l'ensemble des préfectures a été signé le 29 juin 2010.

Fin 2010, six mois après la généralisation de la déconcentration, le bilan qualitatif en est positif.

Le délai entre la délivrance du récépissé quand le dossier est complet et la décision finale s'est considérablement réduit. Au 31 décembre 2010, le délai moyen constaté pour les décisions défavorables prises par les préfets est de 156 jours soit environ 5,5 mois (10 mois au 31/12/2009). S'agissant des décisions favorables, le délai moyen de traitement est de 222 jours, soit 7,5 mois contre 12 mois au 31/12/2009.

Au cours des contrôles qualité que la SDANF a menés systématiquement dans les premiers mois de la déconcentration, le taux de réformation des propositions préfectorales est de 5 % contre 8 % au 31/12/2009, taux très honorable si l'on tient compte de la montée en charge du dispositif (effets positifs des formations et des échanges entre agents préfectoraux et référents de la SDANF).

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 conjoint de Français et de les transmettre au ministère chargé des naturalisations pour instruction de la procédure d'enregistrement.

La circulaire du 29 décembre 2009 relative à la mise en œuvre de la loi du 12 mai 2009 a finalisé la mise en œuvre de ce transfert.

5.5 – La loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l’immigration, à l’intégration et à la nationalité

La loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 a été préparée et a fait l’objet d’un premier passage au Parlement en 2010. Elle prévoit en son titre premier plusieurs modifications du code civil concernant l’accès à la nationalité française.

Aux articles 21-2 et 21-24 de ce code, elle vise à préciser, par décret en Conseil d’État, le niveau de connaissances linguistiques requis des accédants à la nationalité française, tout en prenant en compte leur situation personnelle, et à objectiver les modalités de son contrôle, qu’il s’agisse de l’accès par naturalisation ou par déclaration au titre du mariage avec un Français.

Par ailleurs, nul ne pourra être naturalisé s’il ne justifie de son assimilation à la communauté française, notamment par une connaissance suffisante de la culture et de la société françaises, dont le niveau et les modalités d’évaluation seront fixés par décret en Conseil d’État, ainsi que par l’adhésion aux principes et aux valeurs essentiels de la République.

L’article 21-18 prévoit que la durée de stage peut être exceptionnellement réduite à deux ans pour l’étranger qui présente un parcours exceptionnel d’intégration, apprécié au regard des activités menées ou des actions accomplies dans les domaines civique, scientifique, économique, culturel ou sportif.

L’article 21-24 prévoit qu’à l’issue du contrôle de son assimilation l’intéressé signe la charte des droits et devoirs du citoyen français. Cette charte, approuvée par décret en Conseil d’État, rappelle les principes, valeurs et symboles essentiels de la République française. Cette charte sera élaborée par un comité de personnalités, dont des parlementaires, et remise aux personnes ayant acquis la nationalité française au cours de la cérémonie d’accueil dans la nationalité française ainsi qu’aux jeunes Français, lors de la journée défense et citoyenneté prévue par l’article L. 114-3 du code du service national.

Enfin, lors de son acquisition de la nationalité française par décision de l’autorité publique ou par déclaration, l’intéressé indiquera à l’autorité compétente la ou les nationalités qu’il possède déjà, ainsi que la ou les nationalités qu’il conservera en plus de la nationalité française et la ou les nationalités auxquelles il entendra renoncer.

CHAPITRE IV

LE DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

La problématique migrations-développement est désormais au cœur des préoccupations des organisations internationales comme des pays d'origine 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 leurs 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 cinquième 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'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 eurafricaine, 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 première conférence eurafricaine 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 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, notamment, 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 migrations clandestines, 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 2010, la France a conclu de tels accords avec treize 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,
- le Liban le 26 juin 2010.

Depuis le 25 novembre 2010, le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration a la charge de la politique de développement solidaire. En liaison avec le ministre des Affaires étrangères et européennes et le ministre chargé de l'Économie, il 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 migrations¹.

1.2 – Exécution du programme 301

Le programme 301 a été doté en LFI 2010 de 26,3 M€ en autorisations d'engagement (AE) et de 34,8 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 2009 (en M€)		LFI 2010 (en M€)		Évolution 2010/2009 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Volet multilatéral	0	3		2	0	0
Volet bilatéral	26,3	21,3	26,3	32,8	0	54
Total	26,3	24,3	26,3	34,8	0	43

1. 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.

Les plafonds définitifs se sont élevés à 24,6 M€ (AE) et 32,8 M€ (CP). Le programme a été mis en œuvre à plus de 95 % des engagements et des crédits de paiement.

Tableau n° IV-2 : Exécution des crédits alloués au programme 301 en 2010

	Crédits ouverts (en M€)		Crédits consommés 2010 (en M€)		Taux d'exécution (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Volet multilatéral		2		2,2		110
Volet bilatéral	24,6	30,8	23,4	29	95	94
Total	24,6	32,8	23,4	31,2	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 un intérêt mutuel.

Pour ce faire, la France 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 (et depuis le 25 novembre 2010 rattaché au ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration) 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 ;
- 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 inclus.

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 migrations 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 2010 deux 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 performances

Objectif du programme : Promouvoir les actions de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire.

Il s'agit de s'assurer que l'objectif de 20 accords relatifs à la gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire soit atteint en 2012 et que les actions financées dans le cadre des projets solidaires impliquent les migrants installés.

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).

Tableau n° IV-3 : Indicateur 1.1 : Nombre de conclusions d'accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire

	Unité	2008 Réalisa- tion	2009 Réalisa- tion	2010 Prévision PAP 2010	2010 Prévision mi-2010	2010 Réalisa- tion	2011 Cible PAP 2010
Conclusion d'accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire	Nombre	7	12	16	16	13	20

Tableau n° IV-4 : Indicateur 1.2 : Taux de projets ciblant les secteurs privilégiés de développement solidaire

	Unité	2008 Réalisa- tion	2009 Réalisa- tion	2010 Prévision PAP 2010	2010 Prévision mi-2010	2010 Réalisa- tion	2011 Cible PAP 2010
Taux de projets ciblant les secteurs privilégiés de développement solidaire	%	47	45	60	49	58	70

2.2 – Présentation par action des crédits mobilisés pour 2010

Tableau n° IV-5 : Présentation par action des crédits mobilisés pour 2010

Numéro et intitulé de l'action		Total
01	Aides multilatérales de développement solidaire	
02	Aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine	3 169 459
03	Autres actions bilatérales de développement solidaire	25 836 322
Total		31 205 781

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 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.

Peuvent être plus particulièrement soulignées les actions suivantes :

> Le soutien à la formation professionnelle et à l'employabilité 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 2010.

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.

L'exécution des projets de développement solidaire est réalisée par 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 2010, les projets en cours 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 1 000 apprenants. Il formera notamment à 5 nouvelles spécialités (sur 28 au total) non développées pour l'instant en Tunisie et correspondant aux métiers de l'efficacité énergétique dans le bâtiment. La construction répond aux exigences en termes d'efficacité énergétique, de respect de l'environnement et de normes architecturales. Le centre sera opérationnel sur l'ensemble des spécialités début 2012.
 - 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 pour répondre à la forte demande des professionnels. Les études de faisabilité sont pilotées par la profession (Groupement des industries tunisiennes aéronautiques et spatiales).
 - 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 pour proposer 240 postes de formation correspondant à un flux annuel de 480 apprenants pour la rentrée 2012.
 - L'école des métiers de la mode au centre technique du textile (0,32 M€) qui permet de former aux métiers de modéliste industriel, de chef de produit, de sourceur-acheteur et de styliste industriel a été inaugurée en octobre 2010. Elle répond aux enjeux de développer des compétences créatives et marketing dans le contexte de l'évolution du marché de la sous-traitance dans ce secteur qui représente 47 % des entreprises de l'industrie manufacturière et plus de 200 000 emplois.
 - L'institut méditerranéen de formation aux métiers maritimes (première phase de 0,1 M€) délivre une formation sur trois niveaux d'activités couvrant l'ensemble des activités maritimes tunisiennes. La deuxième phase mobilisant des crédits à hauteur de 2 M€ démarrera en 2011 sur la base des acquis des premières formations et de la forte demande dans ce secteur.
- La réhabilitation du centre sectoriel de Menzel Bourguiba (2,8 M€) formant aux métiers de la soudure et de la construction métallique à Menzel Bourguiba. La capacité de ce centre sera portée au premier semestre 2012 de 500 à 700 postes de formation correspondant à près de 1 000 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 26 centres de formation professionnelle sur l'ensemble du territoire tunisien qui a vu 88 conseillers d'apprentissage et chefs d'établissement bénéficier des actions et 5 premiers partenariats entre centres tunisiens et français.

- L'accompagnement à la création d'espaces « Tremplin vers l'entrepreneuriat » et l'élaboration d'un produit « créateurs d'entreprises » pour sensibiliser à la culture entrepreneuriale parmi les stagiaires des centres de formation professionnelle 1 000 stagiaires par an. Le premier espace « Tremplin » a été inauguré en juillet 2010.

- L'ingénierie de formation et le développement de formations professionnelles dans le domaine des services portant sur la création de nouveaux métiers. Ce sont plus d'une dizaine de métiers qui ont été identifiés et pour lesquels les référentiels complets sont élaborés.

- Le renforcement du dispositif de formation professionnelle aux métiers du bois et de l'ameublement qui permettra la mise en œuvre en 2011 d'un brevet de technicien supérieur dans la spécialité de technicien de gestion de production dans le centre de formation de Skanès Monastir.

- La formation des personnels formateurs et l'ingénierie de formation, qui ont déjà bénéficié à 700 formateurs (dont 50 « formateurs ressource ») dans les secteurs prioritaires identifiés avec le ministère tunisien chargé de la formation professionnelle (BTP, soudage et construction, textile, énergétique, électronique & télécoms, maintenance industrielle, transport).

● 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. Une plate-forme virtuelle pour la qualification des compétences en soudage a été inaugurée en 2010 et permet au CETIME de se positionner sur la scène internationale comme un acteur de pointe dans la formation professionnelle dans le domaine de la soudure.

- du ministère tunisien de l'Enseignement supérieur pour la mise en place de licences appliquées coconstruites (0,3 M€) avec l'appui du Centre international d'études pédagogiques (CIEP) qui a permis d'auditer 50 licences et d'en créer 12 nouvelles dans un contexte où le taux d'emploi constaté pour ces licences est supérieur à 80 %.

● Le 1^{er} Forum pour l'emploi

Le 1^{er} Forum pour l'emploi organisé les 21 et 22 avril 2010 avec la chambre tuniso-française de commerce et d'industrie a mis en avant le partenariat franco-tunisien, notamment, au travers de l'accord-cadre pour la gestion concertée des flux migratoires et le développement solidaire (programmes tournés sur la formation professionnelle et l'emploi et aide à la réinsertion économique des Tunisiens résidant en France). Réunissant plus de 50 exposants (agences de recrutement et de travail temporaire, institutions tunisiennes et françaises responsables des secteurs de l'emploi et de la formation), il a permis de mettre en relation les offres d'emploi et les demandeurs (1 280 emplois proposés, 360 promesses de recrutement) mais également de proposer aux demandeurs des formations complémentaires.

Ce forum a abordé des problématiques qui se sont trouvées par la suite au cœur de l'actualité (emploi en Tunisie, adéquation entre la formation et le marché du travail et création d'emplois par les entreprises, mobilité des compétences).

> **Le soutien au programme de formation des étudiants**

Bourses développement solidaire pour les étudiants serbes, macédoniens et monténégrins

Faisant suite aux groupes de travail sur les accords relatifs à la mobilité des jeunes signés avec la Serbie, la Macédoine et le Monténégro, un programme de bourses « développement solidaire » dans les domaines des sciences et des technologies de niveau master 2 est proposé depuis 2010 aux étudiants de ces pays.

La sélection des boursiers est faite par un jury composé de l'ambassade de France, des opérateurs désignés par le ministère français chargé du Développement solidaire ainsi que des représentants des États partenaires.

Le soutien du programme 301 pour l'année 2010 a permis :

- d'assurer la promotion en Serbie, en Macédoine et au Monténégro de l'offre française de formations supérieures dans les sciences et les technologies.
- d'attribuer 7 bourses pour la rentrée 2010 à des étudiants serbes, 4 bourses à des étudiants macédoniens et 3 bourses à des étudiants monténégrins

L'Office méditerranéen de la jeunesse (OMJ)

Le 14 décembre 2009 était organisé à Paris un séminaire ministériel sur le thème « Migrations en Méditerranée : construire un espace de prospérité partagée ».

À cette occasion, les participants, représentant l'Égypte, la Suède, Chypre, la Croatie, l'Espagne, la Grèce, Malte, le Maroc, le Monténégro et la France, ainsi que l'Italie et le Liban, ont adopté des recommandations appelant les États membres de l'Union pour la Méditerranée à mettre en œuvre un projet pilote pour la mobilité des jeunes, opérationnel pour la rentrée universitaire 2011-2012.

Lors du Conseil des ministres du 22 septembre 2010, le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire a présenté une communication relative à l'Office méditerranéen de la jeunesse (OMJ).

Ce projet pilote comporte trois volets :

- faciliter la libre circulation des étudiants de certaines filières universitaires d'excellence identifiées au nord comme au sud de la Méditerranée pour leur capacité à construire les compétences de demain, qui pourraient par la suite être mobilisés, de façon durable ou ponctuelle, au service du développement économique et social des pays d'origine ;
- organiser l'accès de ces étudiants à des bourses « méditerranéennes », en mobilisant tant des bailleurs publics que le secteur privé, pour leur permettre de financer ce parcours d'excellence ;
- promouvoir l'exercice par ces étudiants d'une première expérience professionnelle dans le pays méditerranéen de leur choix et en les faisant bénéficier, pendant toute leur scolarité, d'un parrainage par des réseaux d'anciens élèves et de chefs d'entreprise.

> 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.

Aides à la réinsertion gérées par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)

Ce sont des aides à la création d'entreprise qui permettent de soutenir les initiatives économiques des migrants dans le cadre de leur réinstallation dans leur pays d'origine.

Elles sont accordées au titre de l'action n° 2 du programme 301 «Développement solidaire et migrations», et l'OFII intervient dans le montage, l'accompagnement et le suivi des projets économiques portés par des migrants créateurs d'entreprise ainsi que par une aide financière au démarrage des projets.

L'augmentation notable 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.

Selon les données recueillies, le nombre d'emplois créés par projet, outre le promoteur, s'est élevé en moyenne à deux personnes par projet pour les pays relevant directement d'une représentation à l'étranger de l'OFII. À noter la création de cinq emplois par projet en Moldavie.

Les conditions d'éligibilité et les aides proposées

Le conseil d'administration de l'OFII a arrêté le 15 décembre 2009 une réforme du régime des aides au retour et à la réinsertion, financées sur le budget de l'établissement. Ce nouveau régime d'aide, mis en place depuis le 15 mars 2010, renforce l'attractivité des aides au retour, adapte les aides à la réinsertion aux nouveaux profils de leurs bénéficiaires, plus qualifiés et susceptibles de créer des emplois participant au développement solidaire des pays de retour.

● 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, ce plafond pouvant être porté à 20 000 € dans les pays signataires avec la France d'un accord bilatéral relatif à la gestion des flux migratoires et au développement solidaire, pourvu que cette aide représente une part seulement du coût du projet et que celui-ci soit créateur d'emploi
- une formation en lien avec le projet

Dans les pays où l'OIM a assuré la gestion du dispositif, celui-ci a consisté, selon le profil des promoteurs, en 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 6 mois, après un séjour d'au moins 2 ans en France (incluant notamment les étrangers originaires d'un pays ayant signé un accord relatif à la gestion des flux migratoires avec la France, après un séjour en France d'au moins dix-huit mois en qualité de «jeunes professionnels» et les titulaires d'une carte «compétences et talents»).

1. À l'exception du programme mené en Roumanie où l'aide au projet est fixée à 3 660 € au maximum.

- 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

En 2010, la couverture géographique des aides à la réinsertion a été étendue par l'OFII au Congo Brazzaville et au Togo, permettant à l'OFII de couvrir au total les 31 pays suivants :

Afghanistan, Arménie, Bangladesh, Bénin, Bosnie-Herzégovine, Burkina, Cameroun, Congo Brazzaville, Congo RDC, Côte d'Ivoire, Djibouti, Éthiopie, Géorgie, Guinée Conakry, Haïti, Inde, Iran, Irak (trois gouvernorats kurdes du Nord), Kenya, Kosovo, Mali, Moldavie, Pakistan, Serbie, Soudan, Sri Lanka, Roumanie, Sénégal, Togo, Tunisie et Ukraine.

– Projets financés

- Année 2008

409 aides ont été validées par l'ANAEM, 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.

- Année 2010

En 2010, **1 383 projets de réinsertion** ont été acceptés en financement par l'OFII, ce qui a représenté une augmentation de 147 % par rapport au nombre de projets validés en 2009. Cette augmentation est liée aux projets de réinsertion acceptés dans le cadre de la convention OFII-OIM qui cible la réinstallation dans des pays connaissant des flux migratoires importants vers la France.

Au Sénégal, la rémunération des frais d'aide au montage et au suivi des projets n'est pas prise en charge par l'OFII mais par le budget du programme d'appui aux initiatives de solidarité pour le développement (PAISD), mis en œuvre dans le cadre d'une convention bilatérale de partenariat entre l'État français et l'État sénégalais pour la période 2009-2011.

Dans le cadre de la coopération franco-britannique dans le Calais, la United Kingdom Border Agency (UKBA) a pris en charge le financement supplémentaire de 106 projets de réinsertion de migrants rentrant de France dans leur pays (Afghanistan, Irak, Iran), portant ainsi le nombre total de projets validés à 1 489.

Les principaux pays concernés sont : l'**Afghanistan** (257 projets), l'**Irak** (381 projets), le **Kosovo** (90 projets), le **Mali** (87 projets) et la **Roumanie** (72 projets).

1. Dans le cadre de la coopération franco-britannique dans le Calais, 31 projets de réinsertion de migrants rentrant de France dans leur pays (Afghanistan, Irak, Iran) ont été financés par la United Kingdom Border Agency (UKBA) pour les migrants séjournant sur le territoire français, portant ainsi le nombre total de projets validés à 592.

Tableau n° IV-6 : Répartition des projets par pays et comparatif 2009/2010

Projets acceptés en financement par l'OFII en 2010 (comparatif 2009/2010) ventilation par pays			
Structure OFII compétente	Pays	Nombre de projets validés 2009	Nombre de projets validés 2010
OFII Roumanie	Arménie	42	32
	Bosnie	30	23
	Georgie	20	18
	Moldavie	81	70
	Roumanie	146	72
OFII Sénégal	Sénégal	53	52
OFII Mali	Mali	93	87
	Bénin	4	10
	Burkina	3	5
	Côte d'Ivoire	21	20
	Guinée Conakry	2	10
	Togo	0	3
OFII Cameroun	Cameroun	12	19
	Congo RDC	9	5
OFII Algérie	Algérie	3	0
OFII Guadeloupe	Haïti	4	0
Total pays OFII		523	426
Pays couverts par la Convention de réinsertion ARER OFII-OIM OFII Siège	Afghanistan	7	257
	Bangladesh	0	29
	Djibouti	0	1
	Éthiopie	0	3
	Inde	0	34
	Irak	3	381
	Iran	7	21
	Kenya	0	2
	Kosovo	1	90
	Pakistan	1	24
	Serbie	1	9
	Soudan	9	56
	Sri Lanka	9	50
Total pays convention IOM-OFII		38	957
Total		561	1 383

La convention signée entre l'OFII et l'OIM le 15 avril 2009 cumulait 1 134 bénéficiaires au 15 juillet 2010, engageant l'OFII bien au-delà du budget fixé à 1,9 M€. Elle a été dénoncée par l'OFII le 15 juillet 2010 et a cessé de produire ses effets à compter du 15 septembre 2010.

L'engagement financier correspondant s'est élevé pour l'OFII à **7 153 537,11€** (dont 109 116 € pris en charge au titre du programme d'appui aux initiatives de solidarité pour le développement conduit au Sénégal).

Dans les pays relevant d'une gestion par les représentations à l'étranger de l'OFII, le montant moyen des projets s'est élevé en 2010 à 5 803 €, avec une fourchette comprise entre 3 660 € (Roumanie) et 6 665 € (Cameroun).

Dans les pays relevant de la convention avec l'OIM, le montant moyen des projets s'est élevé à 3 997 €, avec une fourchette allant de 3 913 € (Djibouti) à 4 027,50 € (Sri Lanka).

Tableau n° IV-7 : Montant moyen des aides attribuées par pays en 2010

	Pays	Montant moyen par projet
Montant moyen par projet dans les pays relevant d'une RE OFII	Arménie	6 471,88 €
	Bosnie	5 703,27 €
	Géorgie	6 664,44 €
	Moldavie	6 614,29 €
	Roumanie	3 660,00 €
	Sénégal	6 371,35 €
	Mali	6 096,18 €
	Bénin	5 744,30 €
	Burkina	6 034,86 €
	Côte d'Ivoire	5 730,57 €
	Guinée Conakry	4 803,30 €
	Togo	6 567,00 €
	Cameroun	6 665,21 €
	Congo RD	5 816,60 €
Montant moyen global OFII		5 803,09 €
Montant moyen par projet dans les pays relevant de la convention ARER OFII-OIM	Afghanistan	4 000,00 €
	Bangladesh	4 000,00 €
	Djibouti	3 913,00 €
	Éthiopie	3 965,00 €
	Inde	4 000,00 €
	Irak	3 984,25 €
	Iran	4 000,00 €
	Kenya	4 000,00 €

	Pays	Montant moyen par projet
	Kosovo	4 029,63 €
	Pakistan	4 000,00 €
	Serbie	4 000,00 €
	Soudan	4 000,00 €
	Sri Lanka	4 027,50 €
Montant moyen global de la convention OFII-OIM		3 997,75 €

Le montant des mandatementes effectués en 2010 s'est élevé au total à la somme de 4 340 053,17 €, comprenant 2 939 398,67 € au titre des projets relevant directement de la compétence des représentations à l'étranger de l'OFII et 1 400 654,50 € au titre de la convention OIM.

Pour appuyer l'aide à la réinstallation, le ministère soutient l'OFII sur le programme 301 « Développement solidaire et migrations ». Une convention d'un montant de 2 M€ a été signée en 2010.

Tableau n° IV-8 : Répartition des secteurs d'activité sur l'ensemble des pays

Principaux secteurs d'activité par pays							
Pays	Agriculture-élevage	Artisanat	Autres	Commerce	Services	Transport	Total
Afghanistan	15 %	4 %	0 %	65 %	1 %	16 %	100 %
Arménie	25 %	9 %	9 %	34 %	9 %	13 %	100 %
Bénin	40 %	0 %	0 %	20 %	30 %	10 %	100 %
Bangladesh	24 %	3 %	0 %	55 %	10 %	7 %	100 %
Bosnie	87 %	4 %	0 %	9 %	0 %	0 %	100 %
Burkina	20 %	0 %	0 %	0 %	80 %	0 %	100 %
Cameroun	37 %	0 %	0 %	26 %	26 %	11 %	100 %
Congo RDC	40 %	20 %	0 %	20 %	20 %	0 %	100 %
Côte d'Ivoire	15 %	10 %	0 %	50 %	15 %	10 %	100 %
Djibouti	0 %	0 %	0 %	100 %	0 %	0 %	100 %
Éthiopie	33 %	0 %	0 %	67 %	0 %	0 %	100 %
Géorgie	28 %	28 %	0 %	17 %	28 %	0 %	100 %
Guinée Conakry	20 %	0 %	0 %	60 %	0 %	20 %	100 %
Inde	21 %	12 %	0 %	24 %	3 %	41 %	100 %
Irak	31 %	16 %	2 %	49 %	2 %	0 %	100 %
Iran	10 %	14 %	0 %	48 %	10 %	19 %	100 %
Kenya	0 %	0 %	0 %	50 %	50 %	0 %	100 %
Kosovo	36 %	28 %	4 %	12 %	10 %	10 %	100 %

Principaux secteurs d'activité par pays							
Pays	Agriculture-élevage	Artisanat	Autres	Commerce	Services	Transport	Total
Mali	22 %	8 %	0 %	22 %	12 %	35 %	100 %
Moldavie	66 %	11 %	11 %	4 %	6 %	1 %	100 %
Pakistan	21 %	8 %	0 %	63 %	0 %	8 %	100 %
Roumanie	78 %	3 %	0 %	19 %	0 %	0 %	100 %
Sénégal	13 %	10 %	0 %	33 %	44 %	0 %	100 %
Serbie	67 %	0 %	0 %	11 %	22 %	0 %	100 %
Soudan	13 %	2 %	0 %	41 %	4 %	41 %	100 %
Sri Lanka	24 %	16 %	4 %	24 %	18 %	14 %	100 %
Togo		0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Moyenne	30,18 %	7,93 %	1,20 %	35,48 %	15,36 %	9,85 %	100,00 %

Dans l'ensemble des pays concernés, le commerce et l'élevage sont les secteurs d'activité les plus représentés.

Le commerce constitue le principal secteur d'activité en Afghanistan (65 %), en Irak (49 %) et en Côte d'Ivoire (50 %). L'élevage est principalement représenté en Bosnie (87 %), en Roumanie (78 %), en Serbie (67 %) et en Moldavie (66 %). Concernant les pays d'Afrique, les principaux secteurs d'activité sont le transport, notamment au Soudan (41 %) et au Mali (35 %). Au Sénégal, comme en 2009, le secteur des services a été principalement ciblé, avec un développement important de bureaux de conseil (44 %).

Soutien aux investissements des migrants dans leur pays d'origine

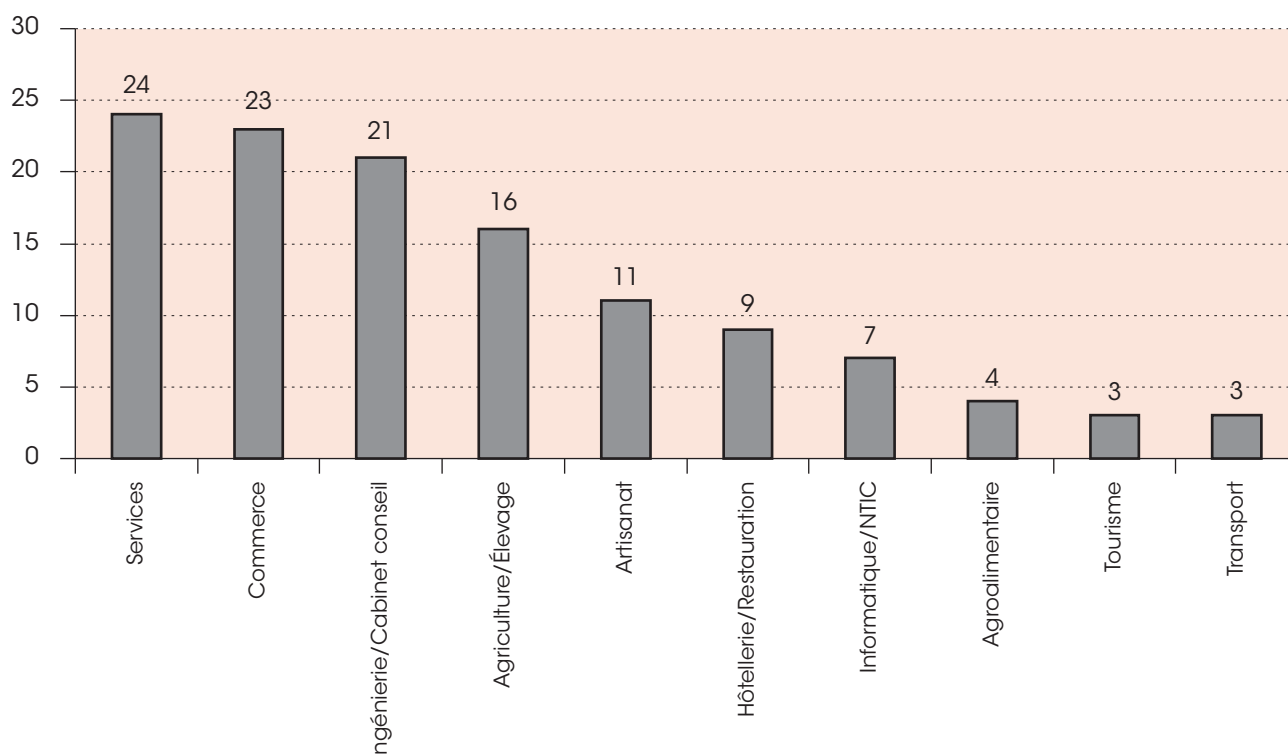
Le soutien des migrants dans l'investissement productif dans leur pays d'origine, y compris aux micro-entrepreneurs, est un thème central de la politique de développement solidaire et reste complémentaire des actions d'aide à la réinstallation mises en œuvre par l'OFII.

Un programme transversal sur ce thème au titre de soutien aux accords est en cours d'instruction par l'AFD en droite ligne avec les conclusions de l'atelier Afrique-France du sommet de Nice. Il interviendra au-delà du sujet de la baisse des coûts des transferts en prenant en compte la promotion et la facilitation de l'investissement productif des migrants mais également les appuis au secteur privé dans les principaux pays d'origine des migrants. L'objectif est, dans une démarche globale, de valoriser les outils d'appui au secteur privé (garanties ARIZ, PRCC, Micro finance, Méso finance, Appuis au financement des PE-PME...).

- L'accompagnement des investissements des migrants sénégalais au Sénégal

Depuis 2009, dans le cadre des programmes de codéveloppement avec le Sénégal (décrits plus précisément en 3.1.3) 0,35 M€ ont été engagés dans l'accompagnement des Sénégalais établis en France ou de retour au Sénégal depuis moins de 6 mois dans la réalisation de leurs projets d'investissements économiques privés. Les projets peuvent être portés par une ou plusieurs personnes et s'inscrire dans le cadre d'une réinstallation au Sénégal ou dans le cadre d'un investissement à distance. Les promoteurs ont un niveau de qualification très élevé (60 % ont au moins bac + 4) et quatre secteurs d'intervention sont privilégiés.

Graphique n° IV-1 : Répartition des secteurs d'activité des projets d'investissement des sénégalais établis en france



- L'appui à la création d'entreprises au Congo Brazzaville

L'accord avec le Congo Brazzaville, fondé sur la notion de codéveloppement, prévoit de favoriser le développement de la république du Congo en mobilisant les compétences et les ressources des ressortissants congolais résidant en France. Ces actions portent notamment sur l'accompagnement des initiatives économiques des migrants. L'objectif est de cibler les activités créatrices d'emploi en vue de fixer les populations et en particulier celles déplacées du fait de la guerre civile congolaise.

- L'Association Pointe-Noire industrielle bénéficie d'un soutien de 94 000 € dans l'objectif de susciter la création de PME-PMI à valeur ajoutée, de répondre à la faible dynamique entrepreneuriale à Pointe-Noire et de créer des emplois durables ; 23 filières porteuses sont identifiées, essentiellement dans le secteur agroalimentaire, l'artisanat et le commerce. 262 bénéficiaires potentiels ont été identifiés, 190 feront l'objet d'un appui réel.
- Le Forum des jeunes entreprises du Congo bénéficie d'un soutien de 230 000 € lui permettant de renforcer ses capacités de conseil et de développer ses activités de formation afin d'accompagner les migrants et les nationaux qui veulent créer des entreprises. Ce projet va renforcer le dispositif national d'appui à l'insertion économique par la création de petites et moyennes entreprises, en concertation avec la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, l'Agence française de développement et le ministère de l'Enseignement technique et professionnel.
- Le projet de compagnonnage porté par l'association Pointe-Noire industrielle en collaboration avec l'association Challenge futura sur Brazzaville, bénéficie d'un soutien de 35 000 €. Il vise à favoriser l'insertion professionnelle de jeunes diplômés congolais de la diaspora en France ou de jeunes diplômés français en brassage avec des jeunes diplômés locaux au sein d'une entreprise congolaise. Les premières opérations ont démarré au premier trimestre 2011.

- L'appui au transfert du modèle des plates-formes d'initiatives économiques

L'association France initiative réseau est soutenue à hauteur de 150 000 € pour conduire une politique de transfert d'expérience et de compétences sur des zones géographiques qui ne disposent pas des conditions optimales pour soutenir et développer la création ou la reprise d'entreprises, notamment par les migrants revenant au pays, et de poser les bases d'échanges économiques et humains entre partenaires concernés.

Les plates-formes locales réunissent différents partenaires publics-privés capables d'apporter leur expertise, des financements sous forme de prêt ou de garantie à des créateurs d'entreprise. Le système de gouvernance et de parrainage conditionne ensuite la pérennité des entreprises et le principe de prêts d'honneur est capital pour abonder en fonds propres des entreprises au moment du démarrage.

Les pays ciblés sont le Burkina, la Tunisie, le Congo Brazzaville, le Maroc et la Guinée Conakry.

- L'appui à la plate-forme Internet entre créateurs d'entreprise migrants dans leur pays d'origine

L'association Eveilleco (association affiliée au Réseau des boutiques de gestion) bénéficie d'une subvention d'un montant de 54 000 € pour la mise en place d'une plate-forme d'échanges Internet entre créateurs d'entreprise migrants dans leur pays d'origine.

Trois catégories de public sont concernées par la mise en place de cet outil :

- les ressortissants des pays bénéficiaires d'un accord résidant sur le territoire national ; ce public est la cible prioritaire de l'action ;
- les associations qui accompagnent les porteurs de projet dans le cadre de ces politiques ;
- les structures des différents pays susceptibles d'accompagner le développement dans les pays d'origine.

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. Dans sa phase de lancement, le programme intervient dans les pays suivants : Bénin, Burkina, Cameroun, Congo Brazzaville, Côte d'Ivoire, Gabon, Sénégal et Togo.

Les projets et les équipes (porteur de projet-école) sont sélectionnés par un jury. Ces projets bénéficient de l'appui 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.

Depuis le démarrage de EEA les résultats suivants peuvent être soulignés :

- promotion du programme (site : www.entrepreneurs-en-afrique.com), partenariat avec trente-sept écoles d'ingénieurs ;
- quatorze binômes promoteur-école retenus sur deux cents demandes parvenues dans les secteurs de l'énergie renouvelable, des matériaux de construction, de la valorisation des produits agricoles, de la santé, des NTIC et de l'environnement ;
- mise en place d'un dispositif de prêt d'honneur à hauteur de 500 000 €.

Programme «Création d'entreprises et développement solidaire au Maghreb»

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), ce projet a permis de former 129 membres d'agences d'appui à la création d'entreprise sur la base de procédures recommandées par les agences pour la création d'entreprise dans les trois pays bénéficiaires : le Maroc, la Tunisie et l'Algérie. En Tunisie, les formations ont lieu pour partie en France et pour partie à la Banque tunisienne de solidarité ; au Maroc, à la Fondation des banques populaires et à l'Agence nationale pour l'emploi et la création d'entreprise ; en Algérie, à l'agence nationale pour le soutien à l'emploi des jeunes (ANSEJ) et à l'Agence nationale du microcrédit. L'organisation d'un atelier «investissement de la diaspora algérienne en Algérie» a permis d'identifier quatre projets d'investissement dans ce pays. L'ensemble des résultats a été mis en avant lors de journées sur le thème de l'appui à la création d'entreprise et sur le site www.entreprendre-mediterranee.com.

Appui à la garantie bancaire destinée à accompagner le projet de jeunes entrepreneurs tunisiens

Soutenu 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 mobilise un montant de 3 M€. L'AFD est chargée de son suivi sur la base de conventions de financement avec l'État tunisien, et son intervention vise à :

- faciliter l'accès au crédit pour les primo-créateurs ou les jeunes repreneurs d'entreprise tunisiens ;
- renforcer l'expertise de la SOTUGAR, en matière d'analyse et de cotation des risques, de lutte antiblanchiment et de financement du terrorisme ;
- soutenir la politique publique d'incitation à l'investissement et à la création de PME, par un appui financier au mécanisme d'études de faisabilité dédié aux nouveaux promoteurs.

Sa finalité est de renforcer la compétitivité et la croissance de l'économie tunisienne, de participer à la réduction du chômage des jeunes diplômés et de soutenir l'innovation, en favorisant la création d'entreprises. Sont ciblés en priorité les jeunes primo-créateurs et repreneurs de moins de quarante ans.

Le Fonds de garantie des jeunes créateurs, destiné à faciliter l'obtention de crédits par les jeunes porteurs de projets a été abondé à hauteur de 700 000 €. Ce sont douze PME qui ont été soutenues pour un montant de 2 M€ en permettant la création de 105 emplois sur l'ensemble du territoire, pour des promoteurs âgés de 20 à 36 ans dans les secteurs de l'industrie et des services. Du point de vue économique, les entreprises créées par les jeunes diplômés et garanties par la SOTUGAR sont viables et participent à la création de richesses (investissement et distribution des revenus). Le Fonds de promotion et de décentralisation industrielle (FOPRODI) a également permis de soutenir onze études d'entreprise.

Du point de vue social, les PME créées permettent d'accroître les possibilités d'auto-emploi pour les jeunes diplômés et la création d'emplois pérennes. À moyen terme, cela dynamisera un nouveau domaine d'expertise en Tunisie (l'appui à la création de PME et leur accompagnement) qui peut potentiellement devenir pourvoyeur d'emplois. Du point de vue institutionnel, le travail d'animation du projet participe d'une meilleure coordination des actions menées par l'État en faveur de la création de PME.

> Le soutien aux actions de développement local générant revenus et emplois

Le relèvement du niveau de vie augmente l'attractivité du territoire pour ses propres habitants. Le développement solidaire soutient ainsi des projets qui favorisent le développement d'activités économiques en tirant profit des ressources locales (organisation des habitants en coopératives agricoles ou artisanales et appui 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 trois 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).

Au terme des deux premières années de mise en œuvre du programme, l'évaluation à mi-parcours a pu constater sur site la qualité des actions réalisées et souligner les points suivants :

- le renforcement des filières traditionnelles de produits agricoles (principalement safran, olive, argan), artisanales (tapis, poteries) ;
- l'importance des filières nouvelles comme le tourisme, les plantes aromatiques et médicinales ou le caroubier ;
- la progression de l'accès aux infrastructures publiques et la gestion de celles-ci particulièrement en matière d'accès à l'eau potable, d'assainissement et d'irrigation ;
- la reconnaissance de la stratégie de développement par les habitants, les autorités locales et les migrants ;
- la mobilisation de nouveaux partenaires, en particulier des jeunes en France ou au Maroc ;
- l'organisation d'événements à portée nationale, en particulier le Festival international du safran, qui met en avant la vision française du développement solidaire et implique migrants, tissus associatifs locaux, collectivités locales et État.

Cette approche positive du lien migrations-développement pourra être mise en avant lors d'une réunion du Forum mondial sur la migration et le développement de façon à démontrer que le partenariat avec les autorités marocaines en faveur des régions d'origine des migrants conduit à inverser le phénomène migratoire dans un nouveau contexte d'attractivité des zones rurales.

Projet de développement économique et social de la pêche artisanale et de renforcement du tourisme rural dans le gouvernorat de Médenine

Ce projet est 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 ; douze domaines d'intervention sont concernés par cette coopération décentralisée qui mobilise un montant de 1,9 M€, sur un soutien global à cette coopération décentralisée prévu à hauteur de 6 M€ :

- échanges entre les entreprises des deux régions ;
- création d'une technopole de valorisation des produits sahariens à Médenine ;
- tourisme rural ;
- pêche côtière et artisanale ;
- valorisation des produits agricoles ;
- création de périmètres irrigués ;
- formation des personnels hôteliers et de tourisme.

En particulier, le projet de tourisme rural apporte un revenu aux populations des zones rurales par la création de maisons d'hôtes et d'une Maison de l'artisanat pour valoriser la production artisanale locale. La Maison de l'artisanat de Béni Kédache et neuf maisons d'hôtes ont été inaugurées en juin 2010. En complément de ces actions, l'État tunisien a fait des investissements qui renforcent l'appui du développement solidaire (signalisation touristique de la région de Béni Kédache, financement d'une extension de la Maison de l'artisanat au titre d'un projet présidentiel, réhabilitation à grande échelle des ksour...).

Le projet de soutien à la pêche côtière artisanale améliore les conditions sanitaires de production halieutique et conchylicole, principalement la filière de la palourde, et permet de trouver des débouchés pour accroître sa valeur ajoutée et les retombées économiques qu'elle engendre (7 000 familles vivent directement et indirectement de cette activité pratiquée essentiellement par des femmes). L'organisation de la filière de ramassage des pêcheuses de palourdes et la structuration des groupements de pêcheurs sont renforcées et l'école de pêche de Zarzis est appuyée.

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 les Objectifs du millénaire pour le développement¹. Il répond également à une demande d'appui portée 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

Depuis 2009, dans le cadre des programmes de codéveloppement avec le Sénégal (décrits plus précisément en 3.1.3) 5,3 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 5 lycées, 4 collèges, 12 écoles élémentaires et un centre de formation professionnelle, l'ensemble représentant 132 salles de classes au bénéfice de 7 000 élèves.

En matière de santé, les projets concernent 8 postes de santé complets, 2 maternités, 4 cases de santé et ciblent plus de 90 000 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 et Louga).

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 : le programme accord santé développement solidaire (PASDS).

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

1. Les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) sont huit objectifs que les États membres de l'ONU sont convenus d'atteindre d'ici à 2015. La déclaration fut signée en septembre 2000 au siège des Nations unies à New York.

OMD 1, Oui à la lutte contre la pauvreté et la faim

OMD 2, Oui à l'éducation primaire pour tous

OMD 3, Oui à l'égalité des sexes

OMD 4, Oui à la réduction de mortalité infantile

OMD 5, Oui à l'amélioration de la santé des mères

OMD 6, Oui à la lutte contre les maladies

OMD 7, Oui à un environnement durable

OMD 8, Oui à un partenariat mondial

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.

La version définitive de l'étude, qui prend en compte les spécialités médicales retenues sur le nouveau site, celles qui seront délocalisées tout en faisant partie du pôle d'excellence, les équipements lourds retenus, le niveau des explorations biologiques, la mise en place d'un plateau chirurgical lourd doté d'une réanimation, a été remise aux autorités béninoises suite à un atelier de restitution en novembre 2010. En complément de ce projet les autorités béninoises doivent procéder à la validation définitive des hypothèses, consulter les bailleurs de fonds (proposition de la SFI à l'étude) et poursuivre éventuellement les études de définition.

- **Projet 2 – Banque régionale de matériels, équipements d'urgence (0,28 M€)**

Le matériel d'urgence livré en janvier 2010 a permis d'équiper quatre unités d'accueil des urgences et quatre antennes du SAMU. La formation des personnels à l'utilisation et à l'entretien a été assurée.

Une évaluation positive de la fonctionnalité et de l'utilisation des équipements installés dans les quatre hôpitaux (CNHU, CHD Parakou, HZ Abomey, HZ Porto Novo) a été réalisée en 2011.

- **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. L'étude conjointe menée suggère d'appuyer l'école polytechnique d'Abomey-Calavi (EPAC) pour la formation en maintenance médicale créée en 2009. Les deux ministères concernés (ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et ministère de la Santé) seront amenés à définir par convention les besoins quantitatifs et qualitatifs, les lieux des stages hospitaliers et un dispositif réservé pour la formation des techniciens.

- **Projet 4 – Mise en place d'un régime d'assurance maladie universelle (0,15M€) et d'une mutuelle dédiée aux personnels de santé (0,127M€)**

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, dont le rapport provisoire a été remis en décembre 2010. L'atelier de restitution-amendement de cette étude de faisabilité du RAMU est prévu une fois sorti le décret de création de l'Agence nationale de l'assurance maladie qui pourra être la structure faîtière du dispositif RAMU fédérant les différentes structures (Caisse nationale d'assurance maladie, Agence nationale de gestion de la gratuité de la césarienne) et les dispositifs de subvention et d'exemption de paiement des soins (Fonds sanitaire des indigents, Fonds pour les évacuations sanitaires) existants.

- d'une mutuelle pour le personnel de santé, dont le rapport sera remis en 2011.

- **Projet 5 – Centre de lutte intégrée contre le paludisme (0,37M€)**

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 qui doit être un observatoire de toutes les composantes de la lutte, antivectorielle et antiparasitaire, et permettra de guider et d'évaluer les stratégies définies par le Bénin. Le laboratoire de biologie moléculaire a été inauguré avec le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et le ministre de la Santé le 30 septembre 2010, et les équipements de laboratoire sont en service depuis janvier 2011.

- **Projet 6 – Installation de médecins en zones déshéritées (0,897M€)**

Le projet mis en œuvre par l'association «Santé sud» consiste à installer des médecins de campagne dans les zones déshéritées. Cette pratique innovante de médecine privée de proximité s'inscrit dans le cadre d'une formation qualifiante de médecine communautaire.

L'installation de douze premiers médecins est effective dans le département du Borgou dans le nord du Bénin depuis juin 2011. La faculté de médecine de Parakou a finalisé les modules à la base d'un futur DU de «médecine générale communautaire» pour répondre à l'intérêt de ce projet et offrir un nouveau débouché à ses diplômés. Sur le principe du volontariat, les jeunes médecins qui s'installent en campagne bénéficient d'un apport du projet en réhabilitation des bâtiments, moyens de transport (moto), premier équipement, médicaments et suivi par la faculté de médecine. Une convention est signée entre le médecin, qui s'engage pour trois ans, le maire, le directeur départemental de la santé publique et la faculté de médecine de Parakou.

- **Projet 7 – Télémédecine (0,6 M€)**

Le Centre national d'études spatiales (CNES) met en œuvre ce projet qui permet 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. La bande passante est disponible et les dix plates-formes prévues sont opérationnelles. Les comptes utilisateurs destinés à assurer la confidentialité des transactions sont créés.

Ce projet est techniquement terminé. Les utilisateurs ont été formés à l'utilisation de la plate-forme, au logiciel «MEDSKY» et à l'élaboration des procédures de gestion-maintenance de projet.

- **Projet 8 – Assurance qualité et certification (0,15 M€)**

Ce projet a permis d'améliorer les compétences des acteurs du système de santé en renforçant leurs compétences dans les établissements sanitaires béninois (formations-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.

Toutes les formations (auditeurs qualité) ont été délivrées aux personnels hospitaliers sur l'ensemble du territoire national.

- **Projet 9 – Scanner de l'hôpital de Djougou (1,6 M€)**

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, est appuyé pour la mise en service d'un équipement de scanographie. Cet équipement d'imagerie pour le nord du pays, totalement démunie, doit être envisagé dans une perspective sous-régionale qui représente un bassin de population de plus de un million d'habitants.

Le bâtiment de scanographie, d'une surface de 360 m², a été livré en 2011 et l'équipement de scanographie installé pour une mise en service en décembre 2011. Les premières années de maintenance sont également prévues au titre du soutien au projet.

- **10 – Appui à la mobilisation de la diaspora béninoise hautement qualifiée (0,075 M€)**

Ce projet qui a fait l'objet d'une convention signée en 2011, permettra de mobiliser la diaspora médicale béninoise en France par des missions courtes en appui aux différents volets du PASDS.

Amélioration des compétences des professionnels de santé dans la lutte contre le diabète en Afrique subsaharienne

Ce projet est soutenu à hauteur de 38 k€ avec l'association «Appui développement santé diabète Mali». Il appuie le développement et la mise en œuvre en Afrique de l'Ouest, notamment au Mali, au Burkina, au Bénin et en Guinée Conakry, de deux diplômes de spécialisation en endocrinologie et diabétologie :

- un certificat d'études spécialisées (CES) d'endocrinologie et diabétologie ;
- un diplôme universitaire (DU) de diabétologie.

Il s'agit également de prendre en compte l'intérêt d'intervenir dans un secteur bénéficiant de peu d'appui et entraînant de nombreux cas d'hospitalisation en France.

3.1.3 – Améliorer l'environnement général par le développement local

> La mobilisation des migrants pour améliorer 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 en 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 Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

Développement local dans 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 3 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 : 4 747 439 € soit 70 %
- apport global des migrants sur fonds propres et mobilisés auprès de partenaires : 2 034 616 € soit 30 %

La quatrième composante du PAISD vise à mobiliser la jeunesse issue de la diaspora dans des actions de volontariat de solidarité pour le développement. Trois missions tests ont été réalisées en 2010 auprès d'établissements scolaires et de santé.

La cinquième composante du programme appuiera le désenclavement numérique des régions périphériques. L'étude de projet a été réalisée en 2010 (étude technique et architecturale, manuel de gestion et d'administration des centres) et les premiers centres seront opérationnels en 2012.

Les résultats du PAISD sont partagés par les instances de pilotage du programme, réunissant, en France ou au Sénégal, les institutions françaises et sénégalaises et les représentants de la société civile. Ils ont également été présentés au comité mixte paritaire qui suit l'accord relatif à la gestion concertée des flux migratoires signé avec le Sénégal.

Composante développement local du programme de codéveloppement avec l'union des Comores

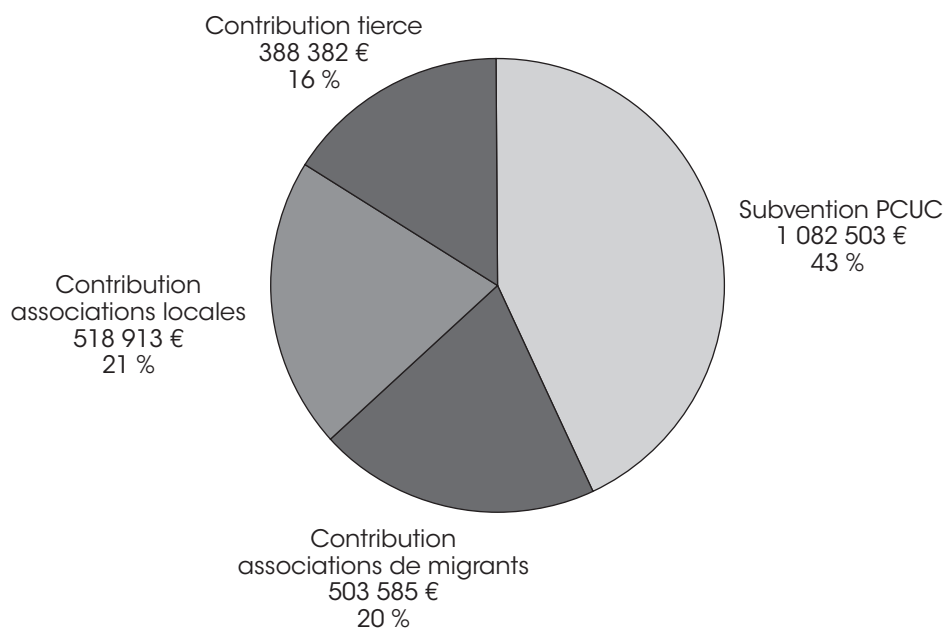
L'évaluation du programme a été réalisée sous l'autorité du comité de pilotage du programme de codéveloppement avec l'union des Comores (PCUC) et a souligné les succès incontestables affichés.

Au total, 48 projets structurants ont ainsi été mis en œuvre à fin 2010, dont 23 relèvent du développement économique. Le PCUC a sensiblement amélioré l'économie des familles touchées et contribué à stabiliser les populations, en particulier les jeunes ; 427 emplois pérennes ont été créés, 1 895 personnes ont vu leurs revenus directs améliorés et au total près de 165 000 personnes, soit un quart de la population des Comores, ont bénéficié des retombées positives de ce programme.

La pertinence des projets soutenus localement explique leur succès : le PCUC a construit des écoles, des centres de santé, des centres de formation professionnelle, des digues, des marchés, des réseaux de distribution d'eau qui permettent d'alimenter des villages. Il a créé des zones maraîchères, réhabilité un stade, des infrastructures pour l'élevage, participé à la sauvegarde du patrimoine et à la diffusion d'actions culturelles.

Le programme a également eu un impact notable sur l'orientation de l'épargne de la diaspora comorienne vers les investissements productifs et les équipements collectifs. La diaspora comorienne, très active, a contribué à hauteur de plus de 500 000 € aux projets proposés. Au total, 31 associations de migrants ont participé aux financements qui ont mobilisé environ 2,5 M€.

Graphique n° IV-2 : Répartition des contributions - composante développement local du PCUC



Soutien postséisme avec les associations de migrants haïtiens

Suite au communiqué de presse du ministre du 2 juin 2010 concernant le soutien aux victimes du séisme d'Haïti, des financements ont été mobilisés sur le programme 301 « Développement solidaire et migrations » pour appuyer des projets de développement en complément des instructions spécifiques aux services des visas des consulats et des préfectures.

- Construction d'un dispensaire dans la commune de Gressier (160 k€)

Ce projet est mis en œuvre avec l'association Franco-Haïtiens et amis d'Haïti (FHAH). Le dispensaire sera destiné à délivrer les soins de première nécessité et assister les femmes enceintes et les parturientes. Un

accord de partenariat a été signé entre la FNAH et l'hôpital de Diquiny pour le recrutement, la formation et l'encadrement médical du personnel à recruter. Le dispensaire devra ouvrir début 2012.

- Construction d'une école dans la commune de Gressier (105 k€)

Ce projet est mis en œuvre avec l'association Franco Haïtiens et Amis d'Haïti (FHAH). L'école accueillera 500 enfants âgés de 3 à 16 ans. L'école ouvrira début 2012.

- Construction d'un orphelinat dans la commune de Jacmel (100 k€)

Ce projet est mis en œuvre par l'association Prométhée humanitaire et permettra de poursuivre l'action de cette association grâce à un bâtiment plus grand que l'existant. Le nouvel orphelinat ouvrira courant 2012.

La mobilisation des associations cap-verdiennes pour le développement local du Cap-Vert

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord relatif à la gestion concertée des flux migratoires et au développement solidaire signé le 24 novembre 2008, une convention de financement a été établie avec les autorités cap-verdiennes en octobre 2010. Elle prévoit en particulier que la France apporte un appui à la mise en œuvre de projets de développement à caractère collectif portés par les associations de ressortissants cap-verdiens établis en France en partenariat avec les populations locales bénéficiaires et en cohérence avec les politiques nationales et locales de développement.

Le comité technique bilatéral de sélection des projets s'est réuni à Praia le 20 octobre 2010 et a retenu trois projets financés pour un montant total de 105 k€ :

- réhabilitation des maisons délabrées à Santa Catarina, porté par l'association Amitié Cap-Vert Amiens ;
- éducation solidaire à Santo Antao, porté par l'association de la Maison du Cap-Vert de Paris ;
- sécurisation de puits et aide à la scolarité à Santiago, porté par l'Association Casa aberta d'Amiens.

Le Programme d'appui aux projets des organisations de solidarité (PRAOSIM)

Le soutien au PRAOSIM a été reconduit à hauteur de 725 000 € en 2010. Son objet est (i) d'inciter les OSIM à inscrire leurs actions dans les politiques publiques de coopération internationale et dans les plans locaux de développement, (ii) de développer le partenariat pour le développement local, (iii) de permettre aux OSIM de jouer pleinement leur rôle parmi les acteurs de la coopération internationale, (iv) de cofinancer des projets de développement local portés par les OSIM, (v) de mettre en place des actions d'échanges-formations pour les OSIM et les opérateurs d'appui.

Le PRAOSIM intervient sur les pays suivants : Algérie, Bénin, Burkina, Burundi, Congo, Congo RDC, Côte d'Ivoire, Égypte, Gabon, Guinée, Madagascar, île Maurice, Maroc, Niger, Nigeria, République centrafricaine, Rwanda, Tchad, Togo et Tunisie.

En 2010, les résultats concernent :

- l'information et la formation auprès de 147 OSIM (et 200 bénéficiaires) à Paris, Lille, Dunkerque, Bordeaux, Marseille, Lyon et Toulouse, organisées avec l'appui d'opérateurs associatifs labellisés ;
- la sélection de 39 projets au profit des régions d'origine (un en Algérie, 6 au Bénin, 2 au Burkina, 2 au Burundi, 3 au Cambodge, un au Ghana, 4 en Guinée, 2 à Madagascar, 4 au Maroc, 2 en Mauritanie, un en République centrafricaine, 3 en république démocratique du Congo, 2 en république du Congo, un au Tchad, 4 au Togo et un au Vietnam). Les secteurs privilégiés sont les activités génératrices de revenus (12 projets), l'eau (5 projets), l'éducation (7 projets), l'environnement (3 projets), la formation (5 projets), le multimédia (un projet), la santé (4 projets) et la jeunesse (2 projets) ;
- la mobilisation par les migrants au-delà des 10 % obligatoires ; soit un total de 268 377,55 €, valorisation comprise, représentant plus de 15 % du budget total des projets retenus.

La mobilisation des OSIM yvelinoises

Le ministère a conclu le 8 décembre 2008 un accord-cadre avec le conseil général des Yvelines pour la mise en place d'un programme d'appui en faveur de pays ayant un lien migratoire avec la France. Le conseil général mobilise sur ce programme les associations de migrants et ONG yvelinoises pour des projets de développement local.

Sa zone d'intervention comprend l'ensemble des régions des pays ayant un lien historique ou migratoire avec le département des Yvelines, essentiellement le Maroc, le Sénégal, le Mali, le Togo.

Onze projets ont été soutenus au terme de l'appel à projets 2010 dans les secteurs suivants :

- le secteur éducatif (école élémentaire et lycée au Sénégal, centre de formation professionnelle au Mali) ;
- le secteur de la santé (poste de santé en Mauritanie et au Sénégal, télé-médecine au Vietnam) ;
- les infrastructures d'accès aux services de base (forage de puits au Sénégal) ;
- le soutien au secteur productif (cultures irriguées au Sénégal).

Parallèlement au soutien aux organisations de solidarité internationale de migrants, le dispositif mis en place encourage la promotion d'actions d'intégration à destination des migrants présents en France en accordant à chaque projet un budget spécifique.

Le soutien à la coopération décentralisée axée sur le développement solidaire

Depuis 2008, le ministère assure sur le programme 301 « Développement solidaire et migrations » une partie du financement des projets des collectivités locales en s'associant à l'appel à projets national de soutien à la coopération décentralisée de la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD).

Ces appels à projets permettent d'orienter une partie des actions des collectivités territoriales vers des projets spécifiques de développement solidaire, fortement soutenus par le ministère. Ils mettent l'accent sur les priorités définies par le ministère en matière d'aide publique au développement et contribuent à impliquer davantage les diasporas de migrants dans les projets de coopération bilatérale.

Entre 2008 et 2010, un total de 28 projets de collectivités ont été soutenus pour un montant global de 1 051 074 €.

Depuis 2008, les pays bénéficiaires de ces projets sont le Sénégal, le Mali, le Bénin et l'union des Comores. Les projets retenus concernent essentiellement le secteur de l'eau, l'appui au secteur éducatif, le micro-crédit et le développement rural.

Le soutien aux politiques sectorielles au Cameroun

Le volet développement solidaire de l'accord signé avec le Cameroun précise quatre secteurs identifiés comme prioritaires au regard des enjeux de développement du Cameroun dans les régions d'émigration :

- la formation professionnelle (centres et formation de formateurs) ;
- le soutien aux activités productives créatrices d'emploi (agriculture, élevage, pêche, agroalimentaire, artisanat...) ;
- la santé (mobilité des experts camerounais établis en France, amélioration des plateaux techniques, soutien aux politiques de prévention, pédiatrie et puériculture) ;
- l'énergie et le développement durable (solaire, biomasse).

L'accord prévoit un soutien financier du ministère chargé du Développement solidaire de 12 M€ au total sur une période de cinq ans.

Trois premiers projets ont été identifiés en 2010 :

- insertion professionnelle des jeunes femmes dans le domaine de l'hôtellerie et de la restauration (583 000 €);
- équipement et recyclage des équipements électroniques (392 000 €);
- formation aux métiers de l'énergie renouvelable (725 000 €).

Le soutien aux politiques sectorielles au Burkina

L'accord signé avec le Burkina prévoit la mise en œuvre de projets ciblés sur les zones de forte migration. Deux réunions du groupe de travail sur le développement solidaire se sont tenues et une déclaration commune a été signée avec le ministre burkinabé des Affaires étrangères et de la Coopération régionale portant sur 6 projets prioritaires représentant un montant de 4,2 M€.

- Santé maternelle et infantile (600 k€)

Ce projet contribuera à la protection maternelle et infantile dans la région des Hauts-Bassins et des Cascades. Intégré au programme national de santé, il a pour objectif l'amélioration de l'activité vaccinale, la sécurité chirurgicale et l'appui aux maternités.

- Prévention de la malnutrition (400 k€)

Ce projet, NUTRIFASO, vise à améliorer l'état nutritionnel des groupes vulnérables par l'appui à la transformation locale et la promotion d'aliments infantiles fortifiés avec un programme d'éducation nutritionnelle et la création de TPE. Le financement est prévu pour renforcer les capacités de production des entreprises et la commercialisation, appuyer la diffusion des aliments fortifiés et lancer un programme d'éducation nutritionnelle en zone urbaine.

- Eau et assainissement (600 k€)

Ce projet, confié à l'AFD, vise à compléter un programme de développement en eau potable et d'assainissement dans le Centre-Nord. Le financement permettra de réaliser 50 forages complémentaires bénéficiant à 20 000 habitants.

- Soutien à la junior entreprise de la Fondation 2IE (300 k€)

L'Institut international d'ingénierie de l'eau et de l'environnement (2IE), école d'ingénieurs et centre de recherche spécialisé dans les domaines de l'eau, l'énergie, l'environnement et le génie civil, installé dans la capitale burkinabée, a un taux d'insertion professionnelle de 90 % de ses diplômés sur le sol africain. Le 2IE à vocation régionale en Afrique de l'Ouest organise annuellement les journées de l'entreprise, véritable plate-forme d'échanges entre entreprises, élèves, professionnels et décideurs politiques. Le projet permettra aux étudiants des formations innovantes spécifiques recherchées par les entreprises, conduisant à une meilleure intégration dans le monde professionnel et les aidant à préparer la création de leurs entreprises.

- Appui à la formation postbaccalauréat (700 k€)

Ce projet a pour objectif de former des diplômés de niveau bachelor (bac + 3) dans les domaines de l'eau et de l'environnement. Le premier volet de ce projet concerne les études préalables sur l'employabilité, le deuxième volet prenant en charge des boursiers burkinabés admis au 2IE.

- Sécurité alimentaire et fertilité des sols (1 M€)

Ce projet, confié à l'AFD, contribuera, par le développement de techniques adaptées, à améliorer la fertilité de 5 000 ha de terres agricoles par la restauration des sols au bénéfice de 5 000 familles de la région nord. Il sera complémentaire aux programmes financés par l'UE sur la conservation des sols (projets cotonniers, de développement local, projet régional de prévention et gestion des crises alimentaires).

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 sexuelles féminines au Mali

Le ministère chargé du développement solidaire est attentif aux questions qui concernent les femmes et appuie la démarche de deux associations pour faire reculer la pratique des mutilations sexuelles féminines 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), rendant passible de sanctions criminelles l'atteinte à l'intégrité physique des mineurs.

Les projets soutenus impliquent des femmes migrantes qui appuient les campagnes de santé publique visant l'abandon des mutilations sexuelles féminines en délivrant des messages forts sur leurs conséquences pour la santé des femmes. Cette implication est primordiale 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. C'est dans cet objectif qu'a été soutenue une caravane de femmes travaillant dans le secteur médico-social partie de la France vers le Mali pour informer des villageois sur la nécessité de faire évoluer les mentalités pour que cessent des pratiques traditionnelles néfastes.

Une nouvelle subvention de 253 425 € a été octroyée à l'association «Équilibre et population» pour lutter contre l'excision dans une quarantaine de villages dans le district de Kayes en partenariat avec l'Association malienne pour le suivi et l'orientation des pratiques traditionnelles (AMSOPT) et le réseau Femmes et contribution au développement (FECODEV) au sein du programme national de lutte contre l'excision.

L'objectif à terme est d'amener plusieurs dizaines de villages à décider volontairement l'abandon de la pratique de l'excision et d'impliquer les ressortissants maliens de France dans le processus.

Les associations issues de l'immigration impliquées dans le projet sont des relais pour sensibiliser à l'abandon de la pratique.

Il s'agit aussi d'assurer la prise en charge médicale des cas de complications les plus graves, de renforcer la réponse du système sanitaire à la question de l'excision et d'améliorer la concertation entre les différents acteurs de la lutte contre l'excision à Kayes.

Ce soutien intervient à la suite d'une première phase :

- les activités de prévention et d'éducation mises en place sur le terrain avaient permis d'accompagner déjà 40 villages vers l'abandon de l'excision ;
- 100 femmes qui avaient eu des complications liées à l'excision avaient été prises en charge par des médecins de l'association.

Le Programme de formation et d'appui à la petite entreprise dans le secteur agricole dans la région autonome du Kurdistan irakien

Le «Programme de formation et d'appui à la petite entreprise dans le secteur agricole» intervient dans la région autonome du Kurdistan irakien, province de Dohuk. L'Institut européen de coopération et de développement, également soutenu par l'Œuvre d'Orient, 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 9000 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. Le projet s'inscrit dans la lignée de la Maison de l'agriculture mise en œuvre par les services de l'ambassade de France à Erbil.

Les premières actions ont été réalisées sur trois sites pilotes (11,5 ha) sur la formation, l'appui en matériel agricole, les infrastructures d'irrigation, les intrants et la gestion des récoltes.

Le nombre total de bénéficiaires directs est de 98 familles en plus des 18 personnes qui ont été formées et/ou qui travaillent sur le terrain (assistants techniques et chauffeurs).

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.

Le projet vise à développer et faciliter la formation supérieure des jeunes cadres africains. Il implique des étudiants de la sous-région formés sur place ainsi que des enseignants dont plusieurs sont établis en France. Il a permis, à hauteur de 1,15 M€ depuis 2008, de soutenir l'École des sciences morales et politiques d'Afrique de l'Ouest (ESMPO) au travers de son mastère « éthique et gouvernance » et du DESS « droits de l'homme ». Cent quarante et un étudiants dont soixante-neuf en mastère ont ainsi bénéficié de ce soutien. Vingt-huit d'entre eux sont originaires de la sous-région (Bénin, Burkina, Cameroun, Tchad et république démocratique du Congo).

En parallèle, le soutien du développement solidaire a permis de renforcer le fonds documentaire du centre de documentation de l'Institut de la dignité et des droits humains et de faciliter la parution de treize ouvrages africains.

Soucieux d'associer étroitement les membres les plus prometteurs de la jeunesse ivoirienne à la bonne gouvernance, le ministère français des Affaires étrangères et européennes a pris en charge deux jeunes assistants français mis à disposition du CERAP pendant six ans.

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 les gouvernements de ces pays d'associer leurs communautés 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 : Tunisie, Sénégal, Bénin, Cameroun, Burkina, Congo, Cap-Vert et 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 aux dialogues entre pays d'accueil, de transit et de destination qui se sont développés depuis 2006 et aux travaux d'experts et séminaires afin de 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.

La promotion de la politique française sur la scène internationale

La France participe pleinement à la définition de la politique « migration et développement » dans les instances européennes où elle promeut sa politique. En outre, elle participe aux Dialogues sur la migration et le développement entre pays d'origine, pays de transit et pays d'accueil au sein de processus de dialogues formels ou informels.

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 des situations, entre pays d'origine, de transit et de destination.

Ces dialogues sont :

- au niveau mondial, le Forum mondial migration et développement (FMMD) : le 4^e FMMD a eu lieu à Puerto Vallarta (Mexique) du 8 au 11 novembre 2010. Ce forum informel faisait suite à ceux d'Athènes en novembre 2009, de Manille en octobre 2008, de 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 dit « 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 ans après la première conférence euro-africaine sur la migration et le développement, tenue à Rabat en juillet 2006.
- au niveau de la Méditerranée occidentale : le Dialogue 5+5 sur les migrations en Méditerranée occidentale.

La France a participé en 2010 avec la Commission européenne (CE), des États membres (notamment l'Espagne, la Belgique, les Pays Bas et la Grande Bretagne) et des pays tiers (Tunisie, Maurice, Cap-Vert, Bénin, Maroc, Sénégal, Burkina Faso, Cameroun, Moldavie) à de nombreux travaux dont :

- le séminaire d'évaluation à mi-parcours du programme triennal adopté lors de la conférence de Paris ;
- la réunion du comité de pilotage de la conférence qui regroupe Maroc, Burkina Faso, Sénégal, France, Espagne, CE et CEDEAO, pour la préparation de la 3^e conférence eurafricaine de Dakar ;
- le séminaire de suivi à Adis Abeba du projet européen sur les politiques de pays tiers pour maximiser l'action de leurs diaspora ;
- des missions pour engager des « partenariats pour la mobilité » (Arménie et Géorgie) ;
- les réunions d'experts des États membres du Dialogue sur la migration de transit en Méditerranée (MTM).

La France s'apprête à soutenir les réponses à l'appel à propositions, publié en octobre 2011, du programme de coopération de la Commission européenne avec les pays tiers en matière de migrations et d'asile.

Elle a été impliquée dans plusieurs projets soutenu par ce programme depuis 2007 :

- partenariat pour la gestion des migrations professionnelles Union européenne -Bénin, Cameroun, Mali (Gip Inter, ANAEM) – 1.847.882 € sur 2007/2008 ;
- création d'incubateurs de diasporas des savoirs pour l'Amérique latine (IRD – 696.600 € sur 2007/2008) ;
- appui institutionnel à l'information sur les migrations et coopération dans le domaine de l'appui à la réintégration économique des Arméniens regagnant l'Arménie (IRD – 696.600 € sur 2007/2008) ;
- projet de cartes des routes migratoires Afrique-Moyen-Orient-Méditerranée avec le Centre international pour le développement des politiques migratoires (ICMPD) – 1 500 000 € dont 50 000 € de crédits développement solidaire sur 2010/2011 ;
- projet d'appui aux politiques des pays africains en direction de leur diaspora (ICMPD) – 1 500 000 € dont 50 000 € de crédits développement solidaire 2010/2011.

Des associations françaises ont également bénéficié d'un appui du programme :

- Institut Panos, projet sans papiers, sans clichés, libre voix : mieux informer sur les migrations – 959 927 € sur 2010/2011 ;
- ACTED, sensibilisation aux risques liés à l'immigration et appui à la réinsertion professionnelle des migrants au Congo Brazzaville – 756 464 € sur 2010/2011

En marge des appels à propositions le programme « Migration et développement », géré par le PNUD et financé à hauteur de 15 M€, a bénéficié à plusieurs associations françaises de migrants en partenariat avec des associations locales. Le projet « Faciliter la création d'entreprises au Maroc grâce à la mobilisation de la diaspora marocaine installée en Europe » (FACE Maroc de la fondation Intent), soutenu par le programme à hauteur de 1 497 304 €, bénéficie d'un appui du développement solidaire au travers de l'AFD (340 000 €).

Enfin, la France participe à de nombreux travaux et conférences d'organisations internationales, parmi lesquels :

- l'OCDE : réunion du groupe de travail sur les migrations en juin 2010 sur le suivi de l'impact de la crise économique sur les migrations internationales ;
- la Banque africaine de développement : mise en place de l'étude sur la baisse des coûts des transferts et suivi du fonds multi-donateurs « Initiative migration et développement » (*cf. infra*) ;
- la Banque mondiale : groupe de travail en avril 2010 sur les transferts financiers des migrants.

Le fonds «Migration et développement»

Le fonds multi-donateurs pour l'Initiative migration et développement est mis en œuvre par la Banque africaine de développement (BAD) sur la base d'un accord multi-donateurs, signé le 23 octobre 2009 entre la France, la Banque africaine de développement et le Fonds international pour le développement de l'agriculture (FIDA). La participation d'autres bailleurs (États, institutions internationales ou partenaires issus du secteur privé) à ce fonds permettra d'accroître l'effet de levier de la contribution française.

Le fonds multi-donateurs, dont la création avait été annoncée lors de la conférence ministérielle eurafricaine «migration et développement» de novembre 2008, est soutenu par le programme 301 «Développement solidaire et migrations» à hauteur de 6 M€ (cadre d'entente conclu le 25 novembre 2008 entre la France et la BAD pour ce montant). Il vise à soutenir des projets concrets et innovants, complémentaires des actions bilatérales existantes en :

- finançant l'amélioration des transferts de fonds des migrants en Afrique;
- appuyant les réformes des cadres réglementaires nécessaires à leur amélioration;
- favorisant le développement de produits financiers;
- participant à l'investissement productif et au développement local dans les pays d'origine des migrants.

Son premier comité de supervision s'est réuni le 30 novembre 2010 et un premier appel à projets a été approuvé pour soutenir les trois derniers axes (initiatives économiques, développement local et développement de nouveaux produits financiers). Cet appel à projets a été lancé par la BAD via le site Internet du Fonds migration et développement et s'est clos le 31 janvier 2011.

Les deux premiers axes (amélioration des connaissances disponibles dans le domaine des transferts de fonds en Afrique, soutien à la réforme du cadre réglementaire et mise à niveau des opérateurs engagés dans les transferts de fonds) feront l'objet d'un appel à propositions.

Cette opération multilatérale a fait l'objet d'une participation effective de 5,2 M€ à la fin de l'exercice 2010.

3.2.3 - Réduction du coût des transferts de fonds des migrants

> 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 programme de recherche «migrations et développement» dont la France, via le développement solidaire, est le premier bailleur.

Quatre phases d'enquêtes ont été organisées (banques centrales, fournisseurs de services de transferts, enquêtes ménages dans les pays d'origine, enquête auprès des diasporas). Elles ont porté 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 de l'implication des acteurs africains, les recherches de terrain en Afrique ont été effectuées par des équipes africaines.

Un premier document publié en avril 2010 et fondé sur les 114 réponses apportées par les banques centrales aux questionnaires envoyés par la Banque mondiale a mis en avant les points suivants :

- la collecte des données souffre d'un manque de coordination (au sein des institutions nationales et, entre elles, au niveau régional);
- les données sur les flux informels sont insuffisantes;

- le coût élevé de transfert est perçu comme le frein le plus important à l'utilisation des canaux formels, aux côtés d'autres facteurs comme le manque d'informations ou de confiance envers les systèmes financiers et les produits ;
- l'amélioration des statistiques et des études sur le lien entre migration et transferts financiers des migrants est perçue comme cruciale par une majorité de banques centrales pour améliorer l'efficacité et la sécurité des transferts financiers ;
- la lutte contre le blanchiment d'argent et contre le financement du terrorisme est une priorité pour les pays interrogés ;
- l'émergence des nouvelles technologies (téléphonie mobile notamment) et, donc, de nouveaux acteurs sur le marché des transferts ne s'est pas accompagnée d'une adaptation de la réglementation. Ces nouvelles activités sont donc souvent non régulées et non supervisées ;
- l'appui aux travaux du Consortium de banques euro-méditerranéennes sur les transferts est nécessaire.

> Diminuer le coût des transferts

L'atelier « mobiliser les migrants pour la création d'entreprises et l'investissement en Afrique », tenu lors du sommet Afrique-France à Nice en mai 2010, a été l'occasion de réaffirmer les engagements de la France en termes de transparence et d'accessibilité aux offres de transferts de fonds pour les migrants.

Ces transferts de fonds correspondent à des ressources financières privées envoyées par les migrants se trouvant sur le territoire Français vers leur pays d'origine. La France s'est donné comme ligne d'action l'abaissement de ces frais de transferts afin que l'impact de ces fonds soit plus efficace en termes de développement humain, social et économique.

Les transferts sont évalués à 325 milliards de dollars en 2010, représentant ainsi une hausse de 6 % par rapport à ceux de 2009 selon la Banque mondiale. Le montant global des ressources envoyées vers l'Afrique représente 40 milliards de dollars en 2010 dont la moitié pour l'Afrique du Nord. Ils sont la manifestation de la contribution des migrants au développement de leur pays d'origine, car il ne s'agit pas seulement d'un transfert monétaire mais bien d'un soutien. Si l'essentiel de ces transferts reste destiné à la consommation, une part grandissante est à présent dirigée vers l'investissement productif.

Outre le soutien au site www.envoirdargent.fr (qui permet de comparer les coûts et les modalités des transferts d'argent à l'étranger), la transposition de la nouvelle directive européenne de 2009 a permis, dès 2010, la création des nouveaux établissements financiers, entraînant ainsi une baisse des coûts des transferts.

Le taux de bancarisation, dans certains pays d'Afrique, n'excède pas 30 % alors que le taux de pénétration de la téléphonie mobile dépasse quant à lui 80 %. Le sommet Afrique-France de juin 2010 a permis d'obtenir la mobilisation d'un leader de la téléphonie afin de mettre en chantier plusieurs solutions de transfert utilisant la téléphonie, tant au niveau national avec des bornes de paiement qu'au niveau international, dont la phase de test est en cours. L'objectif est d'initier une nouvelle solution de transfert par le biais du téléphone mobile entre la France et certains pays d'Afrique. D'autres opérateurs envisagent la mise en œuvre de solutions internationales sur la base juridique de la directive sur la monnaie électronique.

L'ensemble de ces actions a permis, selon la Banque mondiale, une diminution des coûts d'envoi depuis la France de 11 % à 8 % entre 2008 et le troisième trimestre de 2010.

> L'épargne codéveloppement

Compte tenu des faibles résultats obtenus deux années après la commercialisation des comptes épargne codéveloppement (CEC), le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 5 juin 2009 a décidé de réaliser « une évaluation des dispositifs d'épargne-codéveloppement ».

L'évaluation devait :

- analyser les raisons de la très faible attractivité des deux produits existants : le compte épargne codéveloppement, créé en 2006 et distribué par une seule banque, et le livret d'épargne codéveloppement (LEC), créé en 2007 et qui n'est pas encore distribué ;
- faire des propositions soit d'amélioration des outils existants en 2007, soit de solutions de remplacement.

Cette évaluation, dont le rapport provisoire a été remis en mai 2010, a mis en avant plusieurs facteurs qui impliquent que le CEC, seul produit commercialisé, avait peu de chances de trouver un marché, que ce soit du côté de l'offre ou du côté de la demande :

- la moitié des foyers français sont en dessous du seuil d'imposition, le pourcentage étant nettement supérieur pour les populations immigrées ; un dispositif fiscal présente peu d'attrait, car il ne prend la forme que d'un crédit d'impôt, et non d'un versement par le Trésor ;
- le produit est réservé aux étrangers, à l'exclusion des binationaux, ce qui réduit déjà très fortement la portée du produit. De surcroît, le produit n'étant pas accessible aux résidents originaires des pays bénéficiaires ayant acquis la nationalité française, c'est souvent au moment où le migrant a opté pour la nationalité française et qu'il est en mesure d'épargner qu'il perd justement la possibilité d'utiliser ce dispositif pour financer un projet d'investissement productif dans son pays d'origine ;
- si les sommes épargnées au terme de la période fixée (cinq ans ramenés par la suite à trois ans) ne sont pas utilisées pour le projet initial, elles donnent lieu à un rappel sur la période d'exonération accompagné d'une pénalité. Cette insécurité a été citée comme un facteur réduisant l'attrait du produit ;
- le produit n'a pas été élaboré en concertation ni avec les clients visés (les migrants) ni avec les professionnels, les établissements de crédit chargés d'en assurer la distribution et la commercialisation ;
- l'impact budgétaire serait évidemment beaucoup plus considérable si les « binationaux » avaient accès à ce produit ; de plus cet accès réservé à une seule catégorie de Français pourrait être considéré comme discriminatoire.

Les recommandations de la mission pour orienter l'épargne des migrants vers les investissements productifs des pays destinataires concluent qu'un nouveau produit ne pourrait pas fonctionner avec plus de succès que les précédents. Outre la bibancarisation, solution au problème du suivi des investissements sur place, le principe d'un guichet unique auquel les migrants pourraient s'adresser pour accéder aux différentes facilités de crédit consacrées au développement des micro-entreprises dans leurs pays d'origine était mis en avant.

L'article 107 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 a abrogé ces dispositifs.

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 également à Saint-Martin.

Cette particularité se traduit, pour ces territoires, par :

- une proportion de ressortissants étrangers dans la population totale beaucoup plus forte qu'en métropole et dans les autres collectivités d'outre-mer : en Guyane, elle atteint près de 30 %, soit plus de 60 000 personnes ; à Mayotte et à Saint-Martin, elle est supérieure à 40 % ;
- 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 et de reconduites à la frontière 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.

Guyane : on estime entre 30 000 et 60 000 voire 80 000 le nombre d'immigrés illégaux dont 3 500 à 5 000 en forêt travaillant sur les sites d'orpaillage clandestin.

Martinique : le chiffre de 2 000 paraît une estimation raisonnable sans évolution notable.

Réunion : 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 des reconduites à la frontière et des départs volontaires, que le nombre d'immigrés clandestins est proche de 50 000.

L'importance du nombre de reconduites doit être soulignée en ce qui concerne la Guyane, Mayotte et Saint-Martin.

Tableau n° V-1 : Indicateurs du contrôle de l'immigration dans les départements d'outre-mer et Mayotte

	Éloignements en 2008	Éloignements en 2009	Éloignements en 2010
Guadeloupe	1 682	1 023	514
Martinique	404	327	454
Guyane	8 085	9 066	9 458
Réunion	52	73	67
Mayotte	13 329	16 725	20 429

Source : DCPAF

Tableau n° V-2 : Population étrangère en situation régulière au 31 décembre 2010 (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	dont étrangers en situation régulière	dont étrangers en situation régulière	dont étrangers en situation régulière	dont étrangers en situation régulière
18 798	6 184	32 223	7 734	15 181
Haïti 10 537	Haïti 2 343	Haïti 10 345	Madagascar 2 952	Comores 13 158
Dominique 3 093	Sainte-Lucie 1 824	Surinam 7 703	Maurice 1 766	Madagascar 1 398
République dominicaine 2 026	République dominicaine 247	Brésil 7 472	Comores 1 203	Rwanda 185
Portugal 263	Chine (Hong-Kong inclus) 209	Guyana 2 135	Chine (Hong Kong inclus) 321	Congo, république démocratique du 130
Sainte-Lucie 222	Dominique 206	République dominicaine 1 088	Inde 218	Burundi 25
États-Unis d'Amérique 198	Brésil 110	Chine (Hong Kong inclus) 1 013	Belgique 148	Inde 25
Jamaïque 183	Cuba 107	Pérou 426	Maroc 93	Belgique 24
Saint-Kitts-et-Nevis 142	Venezuela 92	Sainte-Lucie 240	Algérie 70	Maurice 17
Belgique 139	Belgique 89	République démocratique populaire du Laos 202	Italie 53	Italie 12
Inde 133	République arabe syrienne 67	Colombie 180	Bulgarie 50	Maroc 11

Source : MIOMCTI-DSED-INSEE

Tableau n° V-3 : Population étrangère en situation irrégulière (estimation)

Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte
15000	2000	40000	1500	50000

Source : MIOMCTI-DéGéOM

1 – LES dispositions applicables

Les conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans les départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion), dans l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon ainsi que dans les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin sont régies par le 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 irrégulier.

À Wallis-et-Futuna, en Polynésie française, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie et dans les terres Australes et Antarctiques françaises, les conditions d'entrée et de séjour des étrangers sont régies par des textes spécifiques (qui reprennent, pour partie, les dispositions du CESEDA en les adaptant) :

- Ordonnance n° 2000-371 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans les îles Wallis-et-Futuna
- Ordonnance n° 2000-372 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Polynésie française
- Ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte
- Ordonnance n° 2002-388 du 20 mars 2002 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Nouvelle-Calédonie
- Loi n° 71-569 du 15 juillet 1971 relative aux territoires des terres Australes et Antarctiques françaises

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 dans certaines collectivités d'outre-mer (Mayotte, Wallis-et-Futuna, Polynésie française, Saint-Barthélemy et Saint-Martin), en Nouvelle-Calédonie et dans les terres Australes et Antarctiques françaises.

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 : le régime de circulation applicable aux liaisons entre l'outre-mer et la métropole est assimilé au franchissement des frontières extérieures. Les départements, les collectivités d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie sont en effet 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 :

- l'extension à la Guadeloupe du caractère non suspensif des recours en annulation contre les arrêtés de reconduite à la frontière, déjà en vigueur en Guyane et à Saint-Martin ;

- la visite sommaire des véhicules dans des zones bien déterminées en Guyane, en Guadeloupe et à Mayotte en vue de relever les infractions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers ;
- la faculté de détruire les embarcations maritimes non immatriculées servant au transport d'étrangers en situation irrégulière en Guyane ;
- l'immobilisation de véhicules terrestres et d'aéronefs par la neutralisation de tout élément indispensable à leur fonctionnement en Guyane, en Guadeloupe et à Mayotte ;
- le relevé des empreintes digitales des étrangers non admis à entrer à Mayotte ;
- 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, en 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.

Pour l'avenir, la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 devrait rendre plus efficace la lutte contre l'immigration illégale.

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 50 % des éloignements réalisés en France l'ont été au départ des départements et collectivités d'outre-mer dont 20 429 à Mayotte et 9 458 en Guyane.

Pour les autres collectivités d'outre-mer, la situation est moins préoccupante. Certains territoires présentent des situations intermédiaires comme la Guadeloupe et la 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 2010, le nombre d'étrangers en situation régulière est de 15 181, dont plus de 13 000 Comoriens et environ 1 400 Malgaches.

Le nombre de demandes d'asile, qui avait enregistré un repli sensible en 2009 (556 demandes au lieu de 976 en 2008), est multiplié par 1,5 en 2010 : un doublement des premières demandes est observé, alors que parallèlement les demandes de réexamen baissent de 90 %. La grande majorité des demandeurs provient des Comores, et plus précisément de l'île d'Anjouan, leur nombre ayant plus que doublé entre 2009 et 2010. La progression la plus importante est toutefois celle de la demande d'asile malgache qui a été multipliée par dix. Cette évolution est consécutive aux troubles qu'a connus ce pays et au retrait de Madagascar de la liste des pays sûrs à la suite de la décision du Conseil d'État du 23 juillet 2010.

Tableau n° V-4 : Les demandes d'asile à Mayotte

Mayotte	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Demandes (hors mineurs acc.)	85	202	128	241	979	556	844
– dont 1 ^{res} demandes		199	119	203	966	412	828
– Réexamens		3	9	38	13	144	16
Décisions OFPRA	42	184	161	179	534	896	753
– dont accords	8	28	42	71	114	117	141
– rejets	34	156	119	108	420	779	612

Source : OFPRA

NB : Les décisions ne correspondent pas forcément à des demandes déposées la même année, mais peuvent porter sur des demandes formulées au cours des années antérieures.

– La lutte contre l'immigration irrégulière

Mayotte subit une forte pression migratoire en provenance principalement de l'union des Comores, plus particulièrement de l'île d'Anjouan, mais aussi depuis Madagascar, via les Comores. Alors que ce territoire devenu département en 2011 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. Alors que la population de Mayotte est de 160 000 personnes, le nombre de personnes reconduites depuis cette île est devenu très important : 20 429 en 2010, dont plus de 3 000 mineurs.

À Mayotte, les interceptions de kwassas-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.

Cette croissance du nombre de reconduites a été obtenue au prix d'un important renforcement des moyens des forces de sécurité dédiés à la lutte contre l'immigration irrégulière et l'emploi d'étrangers sans titre de travail et de séjour.

Ainsi, les effectifs présents, en particulier ceux des services de sécurité publique et de gendarmerie, ont été augmentés de 274 hommes entre 2003 et 2009 : le nombre d'embarcations a également été accru (342 en 2010 contre 298 en 2009).

- Depuis 2008, sous l'autorité du préfet et en concertation avec les autres services, une cellule de coordination opérationnelle zonale a été mise en place par la PAF, qui permet de mutualiser les renseignements, de définir les stratégies et d'établir un planning rationnel d'utilisation des moyens nautiques (gendarmerie, douanes, PAF, marine).
- Le début de l'année 2009 a vu la 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.

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. Un quatrième radar a été installé en juillet 2011 dans la zone sud de l'île afin de remplacer le radar mobile obsolète qui ne permettait qu'une couverture limitée de ce secteur. Exploité depuis août 2011 mais toujours en phase d'essai, il a cependant permis plusieurs interpellations d'embarcations de clandestins (kwassas).

Début 2009, la construction d'un nouveau centre de rétention administrative de 140 places, en remplacement de l'actuel CRA sous-dimensionné, pour faire face au nombre de rétentionnaires accueillis (16 000 par an), a été décidée. Ce nouveau centre, implanté sur Petite-Terre, devrait être livré et mis en service en 2014.

L'installation des stations de contrôle biométrique qui permettent l'accès aux données de la base VISABIO, est effective depuis le mois de novembre 2009 à l'aéroport et depuis février 2010 dans les bureaux de la Brigade judiciaire et de la BMR.

On note enfin l'importance du rôle de la douane dans la lutte contre l'immigration irrégulière à Mayotte : les services de la direction régionale de Mayotte (brigade de surveillance nautique de Dzaoudzi) ont intercepté, en 2010, 30 kwassas-kwassas, soit 9 % des embarcations interceptées, toutes administrations confondues.

Tableau n° V-5 : Nombre d'éloignements réalisés à Mayotte

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Évolution 2009-2010	Évolution 2004-2010
8 599	7 714	13 253	13 990	13 329	16 726	20 429	22,15 %	137,57 %

Source : DCPAF

2.1.2 - L'immigration en Guyane

- L'immigration légale

Au 31 décembre 2010, le nombre d'étrangers en situation régulière est de plus de 30 000, dont plus de 10 000 Haïtiens, 7 700 Surinamiens et 7 400 Brésiliens.

La demande d'asile a presque doublé entre 2008 et 2009 et a continué à augmenter en 2010. Ainsi, la Guyane recueille environ 44 % des premières demandes d'asile déposées outre-mer.

Tableau n° V-6 : Les demandes d'asile en Guyane

Guyane	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Demandes (hors mineurs acc.)	Non dispo- nible	280	368	322	564	1 060	1 196
- dont 1 ^{res} demandes		280	368	322	382	898	1 130
(dont Haïtiens)		177	201	133	115	379	497
- Réexamens		-	-	182	162		66
Décisions OFPRA	217	156	335	365	365	859	1 113
- dont accords	15	-	17	21	10	23	40
- rejets	202	156	318	344	355	836	1 073

Source : OFPRA

NB : Les décisions ne correspondent pas forcément à des demandes déposées la même année, mais peuvent porter sur des demandes formulées au cours des années antérieures.

- La lutte contre l'immigration irrégulière

Alors que la population officielle guyanaise est d'environ 200 000 personnes, on évalue entre 30 000 et 60 000 voire 80 000 le nombre d'immigrés illégaux.

Porte d'entrée de l'Union européenne en Amérique du Sud, la Guyane est le seul territoire de l'Union européenne à avoir une frontière terrestre avec l'Amérique du Sud. La Guyane représente un territoire d'attractivité économique pour les populations des États du Brésil, du Surinam et du Guyana.

La lutte contre l'immigration clandestine est une priorité de l'action de l'État en Guyane. Près de 11 500 personnes en situation irrégulière y ont été interpellées en 2009. Le taux d'exécution des arrêtés de reconduite à la frontière a été élevé en 2009, supérieur à 97 % pour les nationalités brésilienne et surinamienne. Le nombre d'éloignements a fortement augmenté en 2009 avec plus de 9 000 personnes reconduites : ce nombre a légèrement augmenté en 2010.

Tableau n° V-7 : Nombre d'éloignements exécutés en Guyane

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Évolution 2008-2009	Évolution 2004-2010
5 318	5 942	8 145	9 031	8 085	9 066	9 458	4,32 %	77,85 %

Source : DCPAF

2.2 - L'immigration dans les départements des Caraïbes

2.2.1 - L'immigration en Guadeloupe

- L'immigration légale

Au 31 décembre 2010, 18 798 étrangers résidaient régulièrement en Guadeloupe et sur les îles du Nord, dont plus de 10 000 Haïtiens.

La demande d'asile en Guadeloupe ne recueille plus que 7 % des premières demandes d'asile outre-mer. Les premières demandes d'asile baissent en Guadeloupe, contrairement à ce qui peut être constaté dans les autres départements français d'Amérique (Martinique et Guyane), dans lesquels elle augmente. Dans le département de la Guadeloupe, l'évolution de la demande d'asile est étroitement liée aux mesures de reconduite à la frontière vers Haïti qui sont suspendues depuis janvier 2010, suite au tremblement de terre qui a frappé l'île. Les Haïtiens représentent 94 % des demandeurs d'asile en Guadeloupe.

Tableau n° V-8 : Les demandes d'asile en Guadeloupe

Guadeloupe	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Demandes (hors mineurs acc.)	Non dispo- nible	3 748	701	454	491	281	300
- dont 1 ^{res} demandes		3 611	537	261	341	281	190
(dont Haïtiens)		3 491	537	237	326	256	179
- Réexamens	56	137	164	193	150		110
Décisions OFPRA	1 297	2 354	2 200	393	456	466	268
- dont accords	11	51	132	28	23	7	11
- rejets	1 286	2 303	2 068	365	433	459	257

Source : OFPRA

NB : Les décisions ne correspondent pas forcément à des demandes déposées la même année, mais peuvent porter sur des demandes formulées au cours des années antérieures.

Depuis le 9 janvier 2006, une antenne de l'OFPRA a été ouverte à Basse-Terre en Guadeloupe pour faire face à l'accroissement du nombre des demandes, notamment haïtiennes, et diminuer leur délai de traitement. Cette antenne instruit les demandes d'asile déposées en Guyane au moyen de missions foraines. Au cours de l'année 2010, l'activité de l'antenne s'est accrue par rapport à l'année 2009 d'environ 5 %.

- La lutte contre l'immigration irrégulière

La Guadeloupe, en raison de sa prospérité économique, présente une forte attractivité pour l'immigration clandestine. L'effort de lutte contre l'immigration clandestine se porte sur la nationalité dominicaine. Cette immigration utilise la voie maritime, par nature difficilement contrôlable en raison de l'étendue et du relief des côtes.

En 2010, 514 mesures de reconduite à la frontière ont été exécutées contre 1 023 en 2009, soit une baisse de près de 50 %. Cette baisse importante est due à la suspension des mesures d'éloignement de la population haïtienne, suite au séisme de janvier 2010. Compte tenu de la situation en Haïti, la levée du moratoire n'a pas encore été étendue.

Tableau n° V-9 : Nombre d'éloignements réalisés en Guadeloupe

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Évolution 2009-2010	Évolution 2004-2010
1 083	1 253	1 964	1 826	1 682	1 023	514	- 49,76 %	- 52,54 %

Source : DCPAF

- La situation spécifique de l'île de Saint-Martin

Les étrangers en situation irrégulière sont nombreux par rapport à la population du territoire : entre 5 000 et 8 000 personnes sur 40 000 habitants. La présence importante d'immigrés clandestins pose de sérieuses difficultés à la collectivité sur le plan économique et social, auxquelles s'ajoutent les problèmes d'insécurité, de trafic de drogue, de zones d'habitat insalubre et de bidonvilles.

Le problème de l'immigration clandestine est ici particulièrement délicat, en raison de la localisation de l'aéroport international de Sint Marteen dans la zone néerlandaise et de l'absence de contrôle et de matérialisation de la frontière terrestre entre les deux parties de l'île.

2.2.2 - L'immigration à la Martinique

- L'immigration légale

Au 31 décembre 2010, 6 184 étrangers résidaient régulièrement à la Martinique pour une population estimée à 397 000 habitants. Le nombre d'immigrés est en augmentation de 57 % depuis 1999. Cette immigration est qualifiée d'« immigration de proximité » puisqu'elle provient à 70 % des Caraïbes.

La Martinique recueille 15 % de la demande d'asile outre-mer pour l'année 2010. Les premières demandes augmentent fortement.

Tableau n° V-10 : Les demandes d'asile à la Martinique

Martinique	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Demandes (hors mineurs acc.)	Non disponible	139	156	90	219	323	416
- dont 1 ^{res} demandes		131	137	42	210	313	385
(dont Haïtiens)		131	137	41	204	308	382
- réexamens	8	19	48	9	10		31
Décisions OFPRA	92	111	220	65	132	341	373
- dont accords	2	20	16	8	4	16	17
- rejets	90	91	204	57	128	325	356

Source : OFPRA

NB : Les décisions ne correspondent pas forcément à des demandes déposées la même année, mais peuvent porter sur des demandes formulées au cours des années antérieures.

- La lutte contre l'immigration irrégulière

La Martinique connaît une immigration clandestine provenant principalement de Sainte-Lucie et d'Haïti. Cette immigration utilise essentiellement la voie maritime, par nature difficilement contrôlable en raison de l'étendue et du relief des côtes.

Tableau n° V-11 : Les éloignements en Martinique

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Évolution 2009-2010	Évolution 2004-2010
466	603	432	390	404	327	454	38,84 %	- 2,58 %

Source : DCPAF

Les candidats à l'immigration haïtiens empruntent le trajet aérien Haïti-Dominique via Saint-Domingue, puis tentent de rejoindre la Martinique par la voie maritime. En 2010, on note une augmentation des éloignements essentiellement due aux reconduites en direction de Sainte-Lucie. Celles-ci ont été facilitées par la mise en œuvre de l'accord de réadmission et l'efficacité des autorités locales.

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 île Maurice) dont le niveau de vie est nettement inférieur.

Au 31 décembre 2010, 7 734 étrangers majeurs résidaient régulièrement à la Réunion, pour une population de 781 000 habitants.

La demande d'asile est très faible, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Tableau n° V-12 : Les demandes d'asile à la Réunion

Réunion	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Demandes (hors mineurs acc.)	Non disponible	2	6	7	33	4	8
– dont 1 ^{res} demandes		2	6	7	30	4	8
– réexamens		–	–	–	3	–	–
Décisions OFPRA	2	5	5	29	4		7
– dont accords	1	2	–	4	–		–
– rejets	1	3	5	25	4		7

Source : OFPRA

NB : Les décisions ne correspondent pas forcément à des demandes déposées la même année, mais peuvent porter sur des demandes formulées au cours des années antérieures.

– La lutte contre l'immigration irrégulière

Le problème de l'immigration irrégulière se pose désormais à la Réunion, mais dans une bien moindre mesure que dans les autres départements d'outre-mer, et 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

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Évolution 2009-2010	Évolution 2004-2010
42	56	64	53	52	73	67	– 8,22 %	59,52 %

Source : DCPAF

2.3.2 – L'immigration en Nouvelle-Calédonie

Sur une population de 250 300 habitants, la Nouvelle-Calédonie compte 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.

L'immigration irrégulière n'est pas un enjeu pour la Nouvelle-Calédonie. En 2010, 13 personnes ont été reconduites (10 d'entre elles étaient vanuatanes et 3 irakiennes).

2.3.3 – L'immigration en Polynésie française

La Polynésie française attire peu de candidats à l'immigration, du fait de son isolement.

La loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 confie à l'État le droit de l'entrée et du séjour des étrangers en Polynésie française et à la Polynésie française la compétence en matière de droit du travail, et notamment en matière d'accès au travail des étrangers. En conséquence, les cartes de séjour comportant une autorisation de travail sont accordées après consultation du gouvernement polynésien, compte tenu de sa compétence exclusive.

L'immigration irrégulière n'est pas un enjeu pour la Polynésie française. En 2010, seulement 4 personnes ont fait l'objet d'une mesure de reconduite (3 chinoises et 1 vietnamienne).

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.

HUITIÈME RAPPORT AU PARLEMENT

Liste des contributeurs

Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration
Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration
Direction centrale de la police aux frontières
Délégation générale à 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,

Décète :

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,

Décrète :

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 Fratacci.....01 77 72 61 65
Conseiller d'État

CONSEILLER AUPRÈS DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

François Darcy.....01 77 72 62 32
Administrateur civil h. c.

CHEF DE CABINET

Charlotte Orgebin.....01 77 72 62 40

Adresse postale :
Secrétariat général du comité interministériel de contrôle de l'immigration
101 rue de Grenelle - 75007 Paris
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

**Observations de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides
relatives au huitième rapport au Parlement
sur les orientations de la politique de l'immigration et de l'intégration**

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'augmentation de la demande d'asile constatée depuis 2008 s'est poursuivie pour la troisième année consécutive en 2010. Cette évolution, confirmée au cours du premier semestre 2011, s'inscrit dans une logique cyclique. A une baisse continue entre les années 2003 et 2007, succède un accroissement des flux à partir de 2008 et devrait atteindre en 2011 le niveau de la demande d'asile de l'année 2001.

1. Une conjoncture inchangée

Depuis maintenant trois ans, l'Office doit faire face à une évolution parallèle d'accroissement de la demande d'asile d'une part et de son activité d'autre part. Ainsi, entre 2007 et 2010, la demande d'asile a augmenté de près de 50 % alors que l'Ofpra a accru, à effectif inchangé, son activité (nombre de décisions rendues) de près de 30 %. En conséquence le nombre de dossiers en instance est en hausse continue entraînant de façon mécanique un allongement des délais. Le délai moyen de traitement est ainsi passé de 105 jours en 2007 à 145 jours en 2010.

En 2011, en raison du renforcement des moyens de l'Office, le rythme de progression de l'activité (+14 %) est supérieur pour la première fois depuis quatre ans à la hausse de la demande (+9,5 %). Toutefois, ce surcroît d'activité sera encore insuffisant pour rattraper le niveau de la demande. Les projections annuelles établissent le nombre de demandes à 56 500 et de décisions prises à 54 500 (conformément aux objectifs du contrat d'objectifs et de moyens).

Il faut souligner que cet accroissement continu de la productivité de l'Office a été obtenu tout en élevant les garanties liées à la qualité du traitement de la demande d'asile. Le taux d'audition des demandeurs d'asile est passé de 73 % en 2007 à 80 % en 2011, le taux d'annulation baisse de façon significative pour la première fois en 2011, les données documentaires sont devenues une partie constitutive des dossiers Ofpra.

2. Vers un renversement de tendance ?

Toutefois, on observe un début de stabilisation de la demande d'asile depuis le mois de mars 2011, son niveau n'ayant jamais été dépassé depuis lors, nonobstant les variations saisonnières. Cette nouvelle tendance observée en cours d'année 2011 a conduit l'Office à réviser le taux de progression de la demande qui est passé de 12 % à la fin du premier trimestre à 9,5 % en novembre.

Parallèlement, le renforcement des moyens octroyés à l'Ofpra en 2011 est confirmé en 2012. Dès lors, le nombre de décisions traitées en 2012 devrait de nouveau s'accroître et, si le niveau de la demande se stabilise, rejoindre le nombre de demandes reçues. Cette nouvelle configuration permettrait tout d'abord de poursuivre la résorption des stocks en instance puis dans un second temps de réduire les délais de traitement.

Par ailleurs, la productivité de l'Office a été réellement affectée par un fort taux de rotation des personnels. La revalorisation du régime indemnitaire obtenue dès 2012 dans le cadre de la PFR devrait permettre de pérenniser les effectifs à moyen terme et donc d'accroître les gains de productivité.

Toujours soumis à l'inconnue des évolutions des flux de demandeurs d'asile, l'Office semble aborder l'année 2012 dans une nouvelle conjoncture qui pourrait lui permettre, sous réserve de fortes variations de la demande, d'atteindre les objectifs assignés.



PREMIER MINISTRE

HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION

LE PRESIDENT
Patrick GAUBERT

Paris le 30 novembre 2011

Monsieur le Secrétaire Général,

Am de Stéphane,

Vous m'avez saisi pour observations du projet de rapport, pour 2011, du Gouvernement au Parlement sur les orientations de la politique de l'immigration et de l'intégration, 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 vivement.

Ce rapport, et tout particulièrement son chapitre 3 relatif à l'intégration et à l'acquisition de la nationalité française, n'appelle pas d'observation de ma part.

Cependant, comme les années précédentes, je regrette que s'agissant d'un rapport du gouvernement au Parlement, il se concentre trop sur les seules actions d'intégration du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration. Concernant des questions touchant aux domaines de l'école, de l'emploi, du logement, de la santé, comme de la culture, l'intégration est nécessairement une politique interministérielle. Cependant, la relance des programmes régionaux pour l'intégration des populations immigrées (PRIPI) par la circulaire mentionnée du 28 janvier 2010, devrait permettre de répondre au moins pour partie à cette préoccupation.

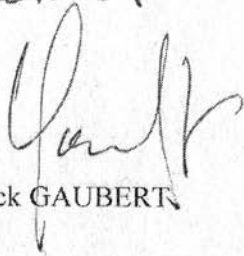
A titre d'exemple, notre rapport remis au Premier ministre le 28 janvier 2011, intitulé *Les défis de l'intégration à l'école*, indique, mais pour la période 2008/2009, que 16 952 élèves immigrés primo-arrivants sont accueillis dans 1478 classes d'initiation (CLIN), et 17 765 élèves primo-arrivants sont scolarisés en classes d'accueil (CLA).

.../...

Monsieur Stéphane FRATACCI
Secrétaire Général à l'Immigration et à l'intégration
Comité interministériel de contrôle de l'immigration
101 rue de Grenelle
75007 PARIS

De même, à la suite de notre rapport remis au Premier ministre, le 12 avril 2011, intitulé *La France sait-elle encore intégrer les immigrés?* qui constatait l'absence de données chiffrées précises sur le nombre d'immigrés ou de descendants directs d'immigrés dans les quartiers de la politique de la ville, l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), dans son rapport de début novembre 2011, répondait à cette demande. Ainsi 52,6% des personnes vivant dans les ZUS sont issues de l'immigration, et 64% dans les ZUS de la région Ile-de-France. Il conviendrait donc, à l'avenir, de mentionner les actions qui concourent à l'intégration dans ces quartiers. Bien plus, notre Haut Conseil recommande que figurent expressément des dispositifs de politique d'intégration dans les prochains contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).

Je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le Secrétaire général, l'expression de toute ma considération.

Bien amicalement

Patrick GAUBERT



Paris, le 15 décembre 2011

Le Préfet,
Directeur Général

Tél. : 01.53.69.51.42
Fax : 01.53.69.51.90

44 rue Bargue
75015 Paris

www.ofii.fr

Monsieur le Secrétaire général,

2011-280

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 de la part de l'OFII.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Secrétaire Général, l'expression de ma considération distinguée.



Jean GODFROID

Monsieur Stéphane FRATACCI
Secrétaire général
Ministère de l'Intérieur
101 rue de Grenelle
75007 PARIS

