

RAPPORT AU PARLEMENT

LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE L'IMMIGRATION

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

© Direction de l'information légale et administrative - Paris, 2010

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétée par la loi du 3 janvier 1985, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

ISBN : 978-2-11-007974-9

DF : 5HC19950

www.ladocumentationfrancaise.fr

SOMMAIRE

Préface	9
Synthèse	11
CHAPITRE I La maîtrise des flux migratoires	17
I-1 La politique de délivrance des visas	19
1 – Présentation générale	20
1.1 – Une compétence partagée entre deux ministères	
1.2 – Les lignes directrices de la politique des visas	
2 – L'évolution de la demande et de la délivrance de visas depuis 2003	21
2.1 – Analyse de l'évolution de la délivrance pour les principales catégories de visas	
2.1.1 – Les visas de court séjour Schengen	
2.1.2 – Les visas de long séjour	
2.1.3 – Visas pour les départements, les collectivités et les territoires d'outre-mer	
2.1.4 – Les visas délivrés sur passeport diplomatique ou de service	
2.2 – Évolution au premier semestre 2009	
2.3 – Répartition géographique des visas délivrés en 2008	
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 contentieux	35
6.1 – Les recours devant la Commission de recours contre les décisions de refus de visa (CRV)	
6.2 – Les contentieux devant le Conseil d'État	
I-2 L'admission au séjour	37
Avertissement méthodologique.....	38
1 – Trois champs géographiques sont distingués	
2 – Le présent rapport présente les chiffres définitifs de délivrance de titres de séjour des années 2004 à 2007 et les chiffres provisoires de l'année 2008	
3 – Une nomenclature adaptée aux titres de séjour	
Présentation générale.....	40
1 – La délivrance de titres selon les principaux motifs	
2 – Les principales nationalités bénéficiaires selon les motifs	
3 – Les stocks de titres et autorisations de séjour	
1 – L'immigration professionnelle	47
1.1 – On assiste, au cours des années récentes, à un accroissement du nombre de titres délivrés pour motifs professionnels	
1.2 – L'immigration professionnelle en provenance des pays tiers a fortement progressé en 2008	
1.3 – La forte croissance des flux en provenance des NEM, observée en 2007, s'est stabilisée en 2008	

2 – L’immigration familiale	48
2.1 – Les flux relatifs à l’immigration familiale	
2.2 – Les familles de Français	
2.3 – Le regroupement familial	
2.4 – Les liens personnels et familiaux	
2.5 – Immigration familiale et lutte contre la fraude au mariage, à la nationalité et à l’état civil	
2.5.1 – L’acquisition de la nationalité française par mariage	
2.5.2 – La lutte contre la fraude au mariage	
3 – Délivrance des titres de 2003 à 2008	54
3.1 – Commentaires généraux	
3.1.1 – Les ressortissants étrangers relevant du droit communautaire	
3.1.2 – Les ressortissants étrangers relevant des accords bilatéraux de circulation liant la France aux pays du Maghreb et aux pays d’Afrique francophone subsaharienne	
3.1.3 – Autres ressortissants étrangers	
3.2 – Statistiques	
3.2.1 – Présentation générale	
3.2.2 – Évolution selon le motif de la délivrance	
I-3 L’immigration irrégulière.....	67
Avertissement.....	68
1 – Présentation générale.....	68
2 – L’entrée irrégulière sur le territoire	70
2.1. – Les indicateurs permettant d’évaluer l’importance de la pression migratoire aux frontières	
2.1.1 – Indicateur n° 1 : Les placements en zone d’attente	
2.1.2 – Indicateur n° 2 : Les refoulements à la frontière : refus d’admission sur le territoire et réadmissions simplifiées	
2.1.3 – Indicateur n° 3 : Les demandes d’admission au titre de l’asile à la frontière	
2.2 – Le contrôle des flux migratoires	
2.2.1 – Le contrôle aux frontières	
2.2.2 – La lutte contre les filières d’immigration	
2.2.3 – Commentaires et perspectives	
3 – Le séjour irrégulier sur le territoire	82
3.1 – Les indicateurs permettant d’évaluer le nombre de séjours irréguliers	
3.1.1 – Les indicateurs mesurant l’activité des services	
3.1.2 – Les indicateurs de constat de situation	
3.1.3 – Indicateur n° 6 : Nombre de bénéficiaires de l’aide médicale d’État	
3.1.4 – Commentaires	
3.2 – L’éloignement des étrangers en situation irrégulière	
3.2.1 – Typologie de l’éloignement	
3.2.2 – L’exécution des mesures d’éloignement	
3.2.3 – Les avancées et les difficultés rencontrées	
3.2.4 – Actions engagées en 2009	
3.3 – Les incitations financières : aides au retour volontaire et aides au retour humanitaire	
3.3.1 – L’aide au retour volontaire (ARV)	
3.3.2 – L’aide au retour humanitaire (ARH)	
4 – La lutte contre le travail illégal intéressant les étrangers.....	99
4.1 – Le cadre juridique	
4.1.1 – La réglementation nationale	
4.1.2 – La réglementation européenne	
4.2 – Rappel du dispositif de lutte contre le travail illégal	
4.3 – Les résultats obtenus en 2008 par les services de police et de gendarmerie en métropole	
4.3.2 – Le bilan par service des faits constatés en matière de lutte contre le travail illégal	
4.4 – La poursuite des opérations conjointes de lutte contre le travail illégal intéressant les ressortissants étrangers	
4.5 – Les sanctions administratives infligées aux employeurs d’étrangers sans titre de travail	
4.5.1 – La contribution spéciale due à l’Office français de l’immigration et de l’intégration (OFII)	
4.5.2 – La contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement d’un étranger dans son pays d’origine	
4.6 – La vérification de la situation administrative des étrangers candidats à l’embauche par les employeurs auprès des préfetures	

5 - La lutte contre les fraudes à l'identité et la fraude documentaire.....	109
5.1 - Un phénomène en évolution	
5.1.1 - Le besoin d'un indicateur plus complet	
5.1.2 - Les tendances récentes de la fraude à l'identité	
5.2 - Dispositif institutionnel et juridique	
5.2.1 - Mise en place du dispositif 2006-2007	
5.2.2 - Une priorité réaffirmée	
5.3 - Les résultats obtenus par les services	
5.3.1 - Les faux documents d'identité (index 81)	
5.3.2 - Les faux documents concernant la circulation des véhicules (index 82)	
5.3.3 - Les faux concernant les autres documents administratifs (index 83)	
5.4 - Les actions menées par les différents acteurs de la lutte contre la fraude documentaire	
5.4.1 - Les groupes départementaux de référents « lutte contre la fraude à l'identité »	
5.4.2 - Actions menées en matière de formation et d'équipements	
5.4.3 - La coopération européenne dans le domaine de la lutte contre la fraude	
CHAPITRE II L'asile.....	117
Présentation générale.....	118
1 - L'activité de l'Office français pour la protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).....	118
1.1 - Évolution de la demande d'asile	
1.2 - La mise en œuvre des réformes récentes	
Les réexamens	
Les procédures prioritaires	
Évolution et traitement de la demande en provenance des pays d'origine sûrs (POS)	
L'asile à la frontière	
La demande d'asile dans les départements et collectivités d'outre-mer	
1.3 - Traitement de la demande d'asile et admission au statut de réfugié	
Stocks et délais	
Les dossiers incomplets et tardifs	
Les attributions du statut de réfugié	
Les personnes placées sous la protection de l'OFPRA	
1.4 - Les perspectives de l'année 2009	
1.5 - Le contrat d'objectifs et de moyens passé avec l'OFPRA	
2 - La mise en œuvre du règlement Dublin par la France.....	130
3 - L'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés	132
3.1 - Le renforcement des capacités d'accueil	
3.2 - L'amélioration du pilotage du dispositif d'accueil	
3.3 - La régionalisation de l'admission au séjour des demandeurs d'asile	
3.4 - Le renforcement de mesures spécifiques pour favoriser l'intégration des réfugiés	
4 - La réforme de la Cour nationale du droit d'asile	140
5 - La suspension par la Cour européenne des Droits de l'homme de mesures d'éloignement prises à l'encontre de demandeurs d'asile déboutés	141
6 - Les programmes de réinstallation	141
6.1 - Le programme de réinstallation de réfugiés prévu par l'accord-cadre du 4 février 2008 avec le HCR	
6.2 - Le programme d'accueil en France de ressortissants irakiens menacés	
6.3 - L'opération de transfert intracommunautaire de personnes placées sous la protection de Malte	
CHAPITRE III L'intégration et l'acquisition de la nationalité française	147
1 - Le cadre de la politique d'intégration	148
1.1 - Le pilotage de la politique d'intégration	
1.1.1 - La création d'une direction dédiée à l'intégration au sein du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du développement solidaire	
1.1.2 - La mise en cohérence des acteurs et des politiques au niveau local : programmes régionaux d'intégration des populations immigrées (PRIPI) et plans départementaux d'accueil (PDA)	
1.1.3 - Le budget de l'intégration	

1.2 – Les opérateurs dans le champ de l’intégration	
1.2.1 – Le rôle de l’Office français de l’immigration et de l’intégration	
1.2.2 – L’évolution des opérateurs du champ de l’intégration	
2 – Les principales actions menées en faveur de l’intégration	152
2.1 – Plusieurs domaines d’intervention ont fait l’objet en 2008 et 2009 d’une attention particulière, en raison de leur impact sur l’intégration	
2.1.1 – Deuxième édition du prix de l’intégration et du soutien à l’intégration	
2.1.2 – L’éducation	
2.1.3 – La situation des femmes	
2.1.4 – La promotion de la mémoire de l’immigration comme facteur d’intégration	
2.1.5 – Les foyers de travailleurs migrants (FTM)	
2.2 – Le contrat d’accueil et d’intégration	
2.2.1 – Un objectif majeur : l’intégration républicaine dans la société française	
2.2.2 – Bilan du contrat d’accueil et d’intégration	
2.2.3 – Les évolutions récentes introduites par la loi no 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l’immigration, à l’intégration et à l’asile	
2.3 – L’insertion professionnelle	
2.3.1 – L’action en faveur de l’accès à l’emploi des signataires du contrat d’accueil et d’intégration	
2.3.2 – L’appui à la création d’activité par les immigrés	
2.3.3 – Les actions spécifiques en faveur des jeunes migrants ou issus de l’immigration	
2.3.4 – Les actions en faveur d’une plus grande diversité dans le recrutement des entreprises	
3 – L’acquisition de la nationalité française	174
3.1 – Rappel de l’État du droit	
3.1.1 – Acquisition de plein droit	
3.1.2 – Acquisition par déclaration	
3.1.3 – Acquisition par décret du Premier ministre, sur proposition du ministre chargé des naturalisations	
3.1.4 – Effets de l’acquisition de la nationalité française	
3.1.5 – L’accueil dans la citoyenneté française : une solennité accrue	
3.2 – L’acquisition de la nationalité française : résultats	
3.2.1 – Nombre de personnes ayant acquis la nationalité française	
3.2.2 – Nombre de décrets	
3.2.3 – Premier bilan de la généralisation des cérémonies d’accueil dans la citoyenneté française	
3.3 – La modernisation des procédures : une avancée significative	
3.3.1 – PRÉNAT (PRÉfectures/NATuralisations) : une application interministérielle	
3.3.2 – La dématérialisation des procédures	
3.4 – Les évolutions prévues dans le cadre de la revision générale des politiques publiques (RGPP)	
La mise en œuvre de la réforme	
CHAPITRE IV Le développement solidaire	183
Présentation générale	184
1 – Le programme « Développement solidaire et migrations » : un lien affirmé entre la gestion des flux migratoires et le développement	185
2 – La mise en œuvre exemplaire du nouveau programme 301	186
2.1 – Un effort budgétaire sans précédent	
2.2 – L’implémentation d’actions multilatérales et bilatérales innovantes et cohérentes	
2.3 – Les résultats 2008 : la mobilisation de l’ensemble des acteurs partenaires du développement	
3 – Présentation stratégique du projet annuel de performances	188
3.1 – Réalisation des objectifs et indicateurs de performances	
3.1.1 – Objectif 1 : Promouvoir les actions de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire	
3.1.2 – Objectif 2 : Contribuer au développement des projets individuels ou collectifs portés par les migrants dans leur pays d’origine	
3.2 – Présentation par action des crédits mobilisés pour 2008	
3.3 – Le champ géographique du développement solidaire	
4 – Présentation des actions bilatérales	192
4.1 – La mise en œuvre des actions de développement solidaire dans le cadre des accords de gestion des flux migratoires et de développement solidaire	
4.1.1 – Tunisie	
4.1.2 – Sénégal	
4.1.3 – Bénin	

4.2 – La mise en œuvre des actions de développement solidaire dans le cadre de programmes bilatéraux de codéveloppement	
4.2.1 – La poursuite du codéveloppement avec le Mali	
4.2.2 – Le Programme de codéveloppement avec l’Union des Comores	
5 – L’appui aux projets des migrants	207
5.1 – Les aides à la réinstallation	
5.1.1 – Les conditions d’éligibilité au programme et les aides proposées	
5.2 – Le soutien aux initiatives collectives	
5.2.1 – La stratégie sur les enjeux de développement	
5.2.2 – Un nouveau partenariat entre collectivités locales et migrants	
5.2.3 – La création d’un réseau de référents développement solidaire	
5.3 – Les transferts de fonds	
5.3.1 – Mieux connaître l’environnement des transferts	
5.3.2 – Diminuer le coût des transferts	
5.3.3 – Défisiscaliser et bonifier l’épargne des migrants	
6 – Les actions multilatérales	217
6.1 – La promotion de la politique française sur la scène internationale	
6.1.1 – La participation aux dialogues sur la migration et le développement entre pays d’origine, pays de transit et pays d’accueil	
6.1.2 – Les actions menées avec la Commission européenne, d’autres États membres, des pays tiers et des organisations internationales	
6.1.3 – Les actions menées avec l’Union économique et monétaire ouest-africaine	
6.2 – Le fonds fiduciaire «Migration et Développement»	
CHAPITRE V	
L’outre-mer	221
Présentation générale.....	222
1 – Les dispositions applicables	223
2 – La situation migratoire.....	225
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	235
Annexes	
Décret n° 2005-544 du 26 mai 2005 instituant un comité interministériel de contrôle de l’immigration	237
Décret du 11 juin 2009 portant nomination du secrétaire général du comité interministériel de contrôle de l’immigration.....	239
Décret n° 2007-999 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l’Immigration, de l’Intégration, de l’Identité nationale et du Codéveloppement.....	240
Secrétariat général du Comité interministériel de contrôle de l’immigration	243
Observations	
Haut conseil à l’intégration	247
Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFRA).....	249
Office français de l’immigration et de l’intégration	253



PRÉFACE

L'année 2008 fut la première année complète d'activité du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire.

En créant ce ministère en 2007, conformément à l'engagement pris devant les Français lors de la campagne de l'élection présidentielle, le Président de la République et le Premier ministre ont réaffirmé la priorité accordée au renforcement de notre cohésion nationale.

Car notre cohésion nationale ne s'est pas construite par la juxtaposition de communautés, ou la coopération entre régions. La France, terre d'immigration depuis ses origines, n'a pu devenir Nation que par les efforts sans cesse renouvelés de l'État, qui a imposé de puissants efforts d'intégration, de construction d'une identité nationale, et de coopération avec les pays sources d'immigration. La Nation reste, aujourd'hui comme hier, pour nos concitoyens, l'échelon des solidarités essentielles, face aux menaces pour notre sécurité, pour notre santé, pour notre environnement. Et la coopération entre Nations constitue la réponse la plus sûre aux crises économiques, financières, sanitaires ou écologiques que traverse notre planète.

En réunissant l'ensemble des actions de l'État concernant l'accueil des étrangers en France - y compris l'asile -, leur intégration, et leur accession à la nationalité française, mais aussi la promotion de notre identité nationale auprès de l'ensemble de nos concitoyens, et la coopération avec les pays sources d'immigration, ce ministère incarne notre pacte républicain.

En deux ans d'existence seulement, grâce en particulier à l'action de mon prédécesseur Brice Hortefeux, ce ministère a pris toute sa place dans l'action publique. Et dès sa première année d'activité, il a réussi à consolider la politique à la fois généreuse et ferme voulue par le Président de la République et le Premier ministre.

La France est une Nation généreuse. Elle est le pays d'Europe qui accueille et naturalise le plus grand nombre de ressortissants étrangers. Elle est le deuxième pays du monde, derrière les États-Unis, pour la demande d'asile.

Les chiffres de l'année 2008 confortent cette tradition républicaine d'accueil et d'intégration : 180 675 titres de long séjour ont été délivrés à des ressortissants de pays tiers à l'Union européenne, contre 167 500 en 2007. 49 700 titres de séjour ont été délivrés à des étudiants, contre 42 700 en 2007. 11 000 diplômes initiaux de langue française (DILF) ont été délivrés dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration, contre 2 900 en 2007. 11 500 statuts de réfugiés ont été accordés, contre 8 800 en 2007. D'importants programmes de réinstallation de réfugiés en provenance d'Irak, de Palestine, d'Azerbaïdjan, et de la corne de l'Afrique, ont aussi été engagés. 108 000 étrangers ont accédé à la nationalité française, contre 100 000 en 2007.

De nombreuses initiatives ont été engagées pour simplifier et faciliter les procédures appliquées aux étrangers sollicitant une autorisation de séjour en France. Je citerai la mise en place du visa de long séjour valant titre de séjour, le VLSTS, désormais effective, qui fusionne les instructions successives et presque identiques des demandes de visas et de titres de séjour. D'autres initiatives ont été prises pour simplifier les procédures d'accès à la nationalité. Je citerai la suppression de la double instruction en préfecture et en administration centrale, qui permettra de réduire considérablement des délais aujourd'hui trop longs. Cette réforme, élaborée en 2008, sera expérimentée dès le 1^{er} janvier 2010 dans 21 préfectures, puis mise en œuvre le 1^{er} juillet 2010 sur l'ensemble du territoire.

Dans le même temps, le développement solidaire a vu ses crédits augmenter de 230 % pour les autorisations d'engagement et de 100 % pour les crédits de paiement par rapport à 2007. Le programme a été mis en œuvre à plus de 99 % des engagements et 96 % des crédits de paiement. Les sept pays africains

avec laquelle la France avait signé, fin 2008, des accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire, en furent les premiers bénéficiaires.

Respecter cette tradition d'accueil et d'intégration, c'est aussi veiller à ce qu'elle ne soit pas abusée. La France ne peut accueillir indistinctement tous ceux qui souhaitent s'y établir, précisément parce qu'elle doit bien accueillir et bien intégrer ceux auxquels elle a donné droit de séjour. La fermeté dans la lutte contre l'immigration illégale et la qualité de l'accueil et de l'intégration de l'immigration légale constituent les deux pans d'une même stratégie.

L'année 2008 illustre parfaitement cette stratégie. Le nombre de mesures de reconduites dans leurs pays d'origine d'étrangers en situation irrégulière effectuées au cours de l'année 2008 a atteint 29 800, contre 23 200 en 2007. Cette progression est principalement due à l'accroissement du nombre de retours volontaires, de 3 300 en 2007 à 10 000 en 2008. Le nombre de trafiquants de migrants interpellés a par ailleurs atteint 4 300 en 2008, contre 3 400 en 2007. 101 filières clandestines ont été démantelées en 2008, contre 17 en 2007.

Générosité, fermeté : la politique d'immigration, d'intégration, d'identité nationale et de développement solidaire conduite par la France est cohérente et équilibrée. Cette politique est non seulement nationale mais aussi européenne, puisque ses différents axes ont été repris dans le cadre du pacte européen sur l'immigration et l'asile, adopté à l'unanimité des États membres de l'Union européenne, toutes tendances politiques confondues, le 16 octobre 2008. Signe de sa force, cette politique est désormais partagée par nos partenaires européens, comprise par les pays d'émigration, et très majoritairement approuvée par nos concitoyens.

L'accroissement des flux migratoires, comme celui des flux de marchandises, de capitaux, ou de services, est l'une des composantes de la mondialisation en cours des échanges. Mais les flux migratoires n'accroissent le bien-être collectif que s'ils respectent le triple intérêt du migrant, du pays d'origine, et du pays de destination. La capacité des États à réguler ces flux reste l'une des conditions de l'émergence d'une nouvelle gouvernance internationale, et d'un ordre mondial plus juste.

Éric Besson

Ministre de l'Immigration, de l'Intégration,
de l'Identité nationale et du Développement solidaire

SYNTHÈSE

L'ensemble des données statistiques relatives à l'année 2008 montre que cette année est caractérisée par la poursuite de la diminution de certains flux migratoires, au premier rang desquels le regroupement familial. En revanche, le nombre de titres de séjour délivrés pour motifs professionnels est en forte augmentation, ce qui illustre la volonté du gouvernement de promouvoir les flux professionnels, favorables à l'économie nationale. L'année 2008 est, de ce point de vue, la première année pleine d'application des dispositions des lois du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration et du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile. Enfin, la stabilité prévaut pour d'autres aspects du contrôle de l'immigration, notamment la délivrance des visas, qui a peu fluctué au cours des dernières années, alors que la demande a légèrement diminué.

Enfin, le nombre d'étrangers qui quittent notre territoire en exécution d'une mesure d'éloignement ou dans le cadre d'un programme d'aide au retour progresse de manière très sensible en 2008, ce qui traduit le succès rencontré par les mesures d'aide au retour et une implication toujours plus forte des services de police, de gendarmerie et des préfectures.

>1 - La délivrance des visas (chapitre I-1) est marquée par une grande stabilité au cours de ces dernières années puisque, depuis 2003, on constate une augmentation de 2,2 % du nombre de visas délivrés. Le nombre de visas délivrés en 2008 par la France s'est élevé à 2069 531 (contre 2070 705 en 2007).

Toutefois, le nombre de visas de court séjour (visas Schengen) délivrés en 2008 a diminué de 5,5 % ; cette tendance à la diminution est observée également au premier semestre 2009 par rapport au premier semestre 2008, alors qu'au cours des cinq années précédentes, la stabilité s'imposait pour la délivrance des visas de court séjour.

Au sein de ces visas Schengen, on assiste, à l'encontre de la tendance globale à la diminution, à l'augmentation de la délivrance des visas de circulation, qui, en 2001, représentaient 9,85 % du total des visas Schengen effectivement délivrés par la France et qui en ont représenté 19,5 % en 2008 (contre 15,47 % en 2007) ; ils sont passés de 209 981 en 2003 à 348 794 en 2008, soit + 66 % en cinq ans (et + 19 % entre 2007 et 2008). Ces visas autorisent un nombre illimité d'entrées en France et leur durée de validité est comprise entre un et cinq ans, avec pour seule contrainte de ne pas séjourner dans l'Espace Schengen plus de quatre-vingt-dix jours par période de six mois. Ils constituent une mesure de facilitation importante pour le public visé, notamment les hommes d'affaires et les professionnels ayant à se déplacer fréquemment dans le cadre de leur activité économique.

Suite à la décision du Conseil de l'Union européenne du 8 juin 2004 d'introduire les éléments biométriques dans les visas délivrés et à l'adoption de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, le déploiement de la biométrie dans les postes diplomatiques s'est poursuivi en 2008 (à la fin 2008, 101 postes équipés) et en 2009, ce qui porte à plus de 160 le nombre de postes équipés et à près de 50 % le taux de délivrance des visas biométriques par rapport à l'ensemble.

La poursuite du programme reposera sur l'externalisation du recueil des données biométriques, prévue pour débiter à titre expérimental en 2010 dans les trois consulats généraux d'Alger, Istanbul et Londres.

Concernant les visas de long séjour, les principales lignes directrices fixées par le gouvernement sont les suivantes :

- faciliter l'entrée et les séjours en France des hommes d'affaires et de toutes les personnes qui contribuent de manière significative aux relations bilatérales entre leur pays et le nôtre, notamment en matière économique, politique ou culturelle ;

- favoriser la délivrance de visas aux étudiants étrangers dont le potentiel et la maîtrise du français leur permettront d'acquérir une réelle qualification et de trouver un emploi, en France ou dans leur pays d'origine. Dans quatre-vingts pays, ont été mis en place des « espaces Campus France » qui ont pour mission d'accueillir, d'orienter et de sélectionner les candidats à des études en France. En 2008, 68 647 visas de long séjour pour études ont été délivrés, en hausse de + 12,1 % par rapport à 2007 ;
- favoriser la délivrance de visas aux travailleurs étrangers qualifiés et répondant aux besoins de notre marché du travail. En 2008, 19 835 visas de long séjour pour l'exercice d'une activité professionnelle ont été délivrés, en hausse de + 18,2 % par rapport à 2007 ;
- délivrer les visas pour établissement familial dans les conditions qui donnent aux intéressés les meilleures chances d'intégration en France (tests et formation préalables à la langue française et aux valeurs de la République).

>2 - L'admission au séjour (chapitre I-2) recense l'ensemble des titres délivrés en analysant leur répartition et les évolutions constatées. Il apparaît ainsi que l'année 2008 confirme pour l'essentiel les inflexions perçues en 2007, en les accentuant, notamment pour l'immigration professionnelle, ce qui représente la concrétisation dans les faits de la volonté du gouvernement de mieux tenir compte des besoins de l'économie et du rayonnement international de la France dans le cadre de sa politique d'immigration.

Globalement, le nombre de premiers titres de séjour délivrés en France métropolitaine à des étrangers ressortissants de pays tiers à l'Union européenne, aux pays de l'Espace économique européen non-membres de l'Union européenne et à la Confédération suisse et soumis à l'obligation de détenir un titre de séjour s'est élevé en 2008 à 182 688, soit une progression d'un peu plus de 6 % par rapport à 2007. Il reste en deçà du niveau atteint en 2003 ou 2004 (191 850 titres avaient été délivrés en 2004).

Le nombre de titres délivrés à des ressortissants des dix nouveaux États membres (NEM) de l'Union européenne (y compris la Bulgarie et la Roumanie, mais non compris Chypre et Malte qui ne sont plus soumis à obligation de détenir un titre de séjour) s'établit, quant à lui, à 9 493 en 2008 (9 569 en 2007).

2.1 - On constate en 2008 une forte augmentation du nombre de titres délivrés pour raisons professionnelles, ce qui confirme la rupture constatée en 2007, année durant laquelle le nombre de ces titres avait été stabilisé après des années de diminution.

Le nombre de titres attribués en 2008 pour motifs professionnels représente 14,6 % de l'ensemble des titres délivrés (pays tiers à l'Union européenne et nouveaux États membres). La délivrance de ces titres s'est accrue de 54,7 % pour la seule année 2008 par rapport à 2007, passant d'un peu plus de 18 200 titres à environ 28 000. Cette très forte augmentation s'explique essentiellement par celle des salariés et des saisonniers, détenteurs pour certains d'une carte de séjour alors que tous les saisonniers en étaient exempts auparavant. Il s'agit de la traduction des mesures prises pour encourager cette immigration favorable à l'économie nationale, en créant notamment de nouvelles cartes de séjour, la carte « compétences et talents », la carte « saisonnier » et la carte « salarié en mission ».

Le nombre de titres délivrés aux seuls ressortissants des pays tiers s'est accru de plus de 80 % entre 2007 et 2008, passant de 11 751 titres à 21 310. Ce sont les titres « salariés », « saisonniers » et « scientifiques » qui augmentent dans les proportions les plus importantes.

Concernant les NEM, les ressortissants des États entrés dans l'Union européenne en 2004 ne sont plus tenus de détenir un titre de séjour, y compris pour exercer une activité professionnelle, depuis le 1^{er} juillet 2008. Après avoir constaté une forte progression du nombre de titres délivrés pour motifs professionnels entre 2004 et 2007, avec une très forte accélération entre 2006 et 2007 (+ 128 %), on observe en 2008 une stabilisation relative (6 684 titres délivrés en 2008 contre 6 368 en 2007) de titres délivrés à des ressortissants des NEM.

2.2 – La baisse, amorcée en 2003, du nombre de titres délivrés à des étudiants ou stagiaires (- 2,9 % en 2006 par rapport à 2005, après - 6,1 % en 2005 par rapport à 2004, - 5,8 % en 2004 par rapport à 2003 et - 4,8 % en 2003 par rapport à 2002) a été interrompue en 2007 (+ 3,8 % par rapport à 2006) et le nombre de titres délivrés aux étudiants a très nettement progressé en 2008 (+ 11,6 %). Ceci illustre, comme les nouvelles tendances de l'immigration professionnelle, la volonté du gouvernement d'encourager la venue d'étrangers servant l'économie et le rayonnement de la France.

2-3 – La baisse du nombre de titres délivrés pour motifs familiaux observée en 2008 confirme l'inflexion intervenue en 2007 par rapport aux années précédentes. Cette diminution peut être regardée comme marquant une rupture. Elle est le fruit des réformes engagées par le gouvernement pour limiter les détournements de procédure et les abus auxquels donnait lieu l'application du droit de l'immigration familiale.

La baisse du nombre de titres attribués à des membres de famille de Français, et plus précisément à des conjoints de Français, est la résultante directe de la mise en application de certaines dispositions de la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration et de la loi n° 2006-1376 du 14 novembre 2006 relative au contrôle de la validité des mariages.

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

3.1 – Son efficacité est attestée tout d'abord par l'augmentation du nombre des infractions à la législation sur les étrangers constatées par les forces de l'ordre (111 842 en 2007, 119 761 en 2008, soit une progression de 7 % d'une année sur l'autre).

En témoigne également l'évolution du nombre des étrangers en situation irrégulière effectivement éloignés du territoire français : pour la métropole, ce nombre s'est établi à 23 196 en 2007. Pour 2008, le nombre d'étrangers effectivement éloignés du territoire français s'établit à 29 726, soit une progression de plus de 28 %. Les objectifs d'éloignement fixés pour 2008 (26 000 éloignements effectifs) sont donc dépassés.

3.2 – L'efficacité de la lutte contre l'immigration clandestine dépend aussi très largement des actions conduites contre le travail clandestin : l'immigration clandestine se nourrit en effet du travail illégal et plus particulièrement de l'emploi d'étrangers sans titre et de la dissimulation de leur travail. Les sanctions prévues à l'égard des employeurs (y compris les donneurs d'ordres et leurs sous-traitants) qui se rendent coupables d'infraction à la législation en matière de travail illégal ont été renforcées par la législation et la réglementation, notamment la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration. Celle-ci comporte un ensemble de dispositions nouvelles en vue d'une meilleure efficacité de la lutte contre le travail illégal des étrangers, parmi lesquelles figure notamment l'obligation faite désormais à un employeur avant toute embauche de vérifier l'existence du titre autorisant l'étranger intéressé à exercer une activité salariée en France. Le nombre des faits d'emploi d'étrangers sans titre constatés par les services de police et la gendarmerie s'est élevé à 3 272 en 2008, soit une progression de 18 % par rapport à 2007.

3.3 – Le Comité interministériel de contrôle de l'immigration du 5 décembre 2006 a décidé la mise en œuvre d'un plan de lutte contre toutes les formes de fraude à l'identité. Ce plan de lutte comporte trois grands volets :

- la création, au plan national, d'un Groupe interministériel d'expertise de la lutte contre la fraude à l'identité (GIELFI) ;
- la mise en place d'un réseau national, départemental et consulaire de référents pour la lutte contre la fraude à l'identité ;
- la mise en œuvre, dans chaque ministère, établissement public de l'État, entreprise publique ou organisme national chargé d'une mission de service public confronté à la fraude à l'identité commise par des ressortissants étrangers, d'un plan triennal (2007-2009) de formation et d'équipement destiné à l'ensemble des agents de guichet ou de contrôle concernés.

La forte mobilisation des services en matière de lutte contre la fraude en 2008 s'est traduite par une hausse sensible (+ 6,4 % par rapport à 2007) du nombre total de personnes mises en cause pour faux documents d'identité, faux documents concernant la circulation des véhicules et autres faux documents administratifs.

>4 - L'asile (chapitre II) : après une diminution importante de la demande d'asile enregistrée au cours des années antérieures, l'année 2008 a été marquée par une forte reprise de la demande d'asile en France, à compter du mois d'août essentiellement. En 2008, on a ainsi assisté à une augmentation de presque 20 % de la demande globale par rapport à 2007, avec 42 600 demandes environ. Le nombre de décisions d'accord, quant à lui (statut de réfugié et bénéficiaires de la protection subsidiaire), s'est établi en 2008 à 11 484, soit une hausse de 30,3 % par rapport au total des décisions positives de 2007.

L'année 2008 a été également marquée par la signature d'un contrat d'objectif et de moyens avec l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et par la mise en place de la réforme devenue effective le 1^{er} janvier 2009 de la Cour nationale du droit d'asile (CNA).

La régionalisation de l'admission au séjour des demandeurs d'asile a été poursuivie et généralisée.

La France met par ailleurs en œuvre depuis 2008 trois 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.

Ces trois programmes sont :

- le programme de réinstallation organisé par l'accord-cadre du 4 février 2008 avec le HCR. L'éventail des provenances géographiques (23 pays) et des nationalités (16) est très large, avec deux nationalités et deux provenances qui se détachent : 18 familles russes (73 personnes) d'Azerbaïdjan et 6 familles palestiniennes (33 personnes) d'Irak ;
- le programme d'accueil en France de ressortissants irakiens menacés, dont le principe a été décidé par le Président de la République fin 2007.
- l'opération de transfert intracommunautaire de personnes placées sous la protection de Malte.

>5 - Une politique d'immigration volontariste doit s'accompagner d'une politique d'intégration ambitieuse (chapitre III).

La politique menée en faveur de l'intégration des étrangers en situation régulière repose sur une approche renouvelée de l'intégration, précisée et confortée par les dispositions de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007, dont l'élément le plus marquant est le contrat d'accueil et d'intégration (CAI).

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

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

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

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

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

Au total, ce sont 464 885 contrats qui ont été signés entre le 1^{er} juillet 2003 et le 30 juin 2009.

>6 - Le développement solidaire (chapitre IV) inclut toutes les actions qui contribuent au développement des régions d'émigration dans les pays d'origine de l'immigration à destination de la France.

Le développement solidaire comprend, d'une part, 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, et, d'autre part, les actions sectorielles d'aide au développement dans les régions des pays d'origine qui génèrent une forte émigration vers la France, permettant de contribuer à la maîtrise des flux migratoires.

Cette politique se décline à la fois aux plans multilatéral et bilatéral :

- Au plan multilatéral, elle vise à appuyer, notamment au travers des organismes financiers internationaux, le développement, principalement en Afrique subsaharienne et francophone, d'activités productives liées ou non 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 leurs 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, sur la base des compétences dévolues à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations et de certaines des missions antérieurement dévolues à l'ACSÉ - Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances).
- Au plan bilatéral, elle permet de faire émerger des initiatives et actions de développement solidaire menées par des opérateurs tels que l'Agence française de développement (AFD).

Pour mettre en œuvre la politique de développement solidaire, un programme budgétaire - le programme 301 - a été créé par la loi de finances pour 2008 ; il porte désormais l'appellation « Développement solidaire et migrations ». Sa dotation, au titre de 2008, représente une hausse de 227 % pour les autorisations d'engagement et de 103 % pour les crédits de paiement par rapport aux crédits de l'année antérieure pour le codéveloppement. Les plafonds définitifs se sont élevés à 53,1 M€ et 23,6 M€. Le programme a été mis en œuvre à plus de 99 % des engagements et 96 % des crédits de paiement.

Les principaux pays bénéficiaires de la politique de développement solidaire sont ceux avec lesquels la France a signé des accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire (sept pays africains fin 2008, appartenant à la zone de solidarité prioritaire).

L'appui aux projets des migrants, notamment les aides à la réinstallation, constitue un volet important de la politique menée dans le cadre du développement solidaire. Au titre de l'action n° 2 du programme 301, l'Office français de l'immigration et de l'intégration intervient ainsi dans l'aide au montage et à l'accompagnement ; il assure également le suivi des projets économiques portés par des migrants créateurs d'entreprises ainsi que l'apport d'une aide financière au démarrage des projets.

La mise en œuvre de cette action a fait l'objet d'une première convention d'un montant de 2,5 M€ L'augmentation significative des crédits affectés à ce programme d'aide à la réinstallation s'explique par l'extension de son champ géographique (Maghreb et Afrique centrale notamment) et par la volonté de soutenir un nombre plus important de projets économiques portés par des migrants. Au total, plus de 400 projets ont été financés dans ce cadre en 2008, créant plus de 600 emplois dans les pays d'origine des migrants (pour 2007, ces chiffres étaient respectivement de 347 et 473), traduisant une réelle montée en puissance du dispositif, qu'on retrouve au premier semestre 2009.

>7 - L'acuité des problèmes d'immigration clandestine **outre-mer** (chapitre V) et plus précisément en Guadeloupe, en Guyane et à Mayotte est due, pour la plus grande part, à la prospérité des départements et collectivités de l'outre-mer Français par rapport à leur environnement régional et à la très grande proximité de Mayotte et de la Guyane des pays sources d'immigration.

Aussi, la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration comporte un titre VI spécifique à l'outre-mer, renforçant la lutte contre l'immigration irrégulière en adaptant le droit applicable.

Les admissions annuelles au séjour sont relativement plus nombreuses qu'en métropole ; le nombre d'éloignements d'étrangers en situation irrégulière est également plus important et à un niveau qui témoigne du renforcement de l'action des services de l'État et de la très importante mobilisation des services chargés de la lutte contre l'immigration clandestine. Il convient de relever que le nombre des éloignements réalisés au départ des départements et collectivités d'outre-mer (dont 13329 à Mayotte et 8085 en Guyane en 2008) reste proche du nombre des éloignements réalisés à partir du territoire métropolitain.

CHAPITRE I

LA MAÎTRISE DES FLUX MIGRATOIRES

I-1

LA POLITIQUE
DE DÉLIVRANCE DES VISAS

1 – PRÉSENTATION GÉNÉRALE

1.1 – Une compétence partagée entre deux ministères

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

En 2008, la répartition des rôles entre les deux ministères en ce qui concerne les instructions générales ou particulières relatives aux visas a été précisée dans le décret 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.

1.2 – Les lignes directrices de la politique des visas

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

- faciliter l'entrée et les séjours en France des hommes d'affaires et de toutes les personnes qui contribuent de manière significative 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 9815 en 2003 à 348 794 en 2008, soit + 66 % en cinq ans ; entre 2007 et 2008, l'augmentation est de 19 %. Ces visas autorisent un nombre illimité d'entrées en France et leur durée de validité est comprise entre un et cinq ans, avec pour seule contrainte de ne pas séjourner dans l'Espace Schengen plus de quatre-vingt-dix jours par période de six mois. Ils représentent désormais près de 20 % des visas de court séjour délivrés et constituent une mesure de facilitation importante pour le public visé ;
- favoriser la délivrance de visas de long séjour aux étudiants étrangers dont le potentiel et la maîtrise du français leur permettront d'acquérir une réelle qualification et de trouver un emploi, en France ou dans leur pays d'origine. Dans quatre-vingt pays, ont été mis en place des « espaces Campus France » qui ont pour mission d'accueillir, d'orienter et de sélectionner les candidats à des études en France. En 2008, 68 647 visas de long séjour pour études ont été délivrés, en hausse de + 12,1 % par rapport à 2007 ;
- favoriser la délivrance de visas de long séjour aux travailleurs étrangers qualifiés et répondant aux besoins de notre marché du travail. En 2008, 19 835 visas de long séjour pour l'exercice d'une activité professionnelle ont été délivrés, en hausse de + 18,2 % par rapport à 2007 ;
- délivrer les visas de long séjour pour établissement familial dans les conditions qui donnent aux intéressés les meilleures chances d'intégration en France (tests et formation préalables à la langue française et aux valeurs de la République).

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 visas reste élevé par comparaison avec nos partenaires européens. L'application stricte des instructions consulaires communes (ICC) pour la

délivrance des visas « Schengen », qui prévoient des consultations des administrations françaises ou d'autres États membres de l'Espace Schengen, contribue également à la fiabilité du dispositif. Des études ont ainsi montré qu'une faible minorité des étrangers en situation irrégulière en France s'étaient vu préalablement délivrer un visa par un consulat français.

La mise en œuvre, à partir de 2010, du système européen VIS (Visa Information System) qui permettra de centraliser les données, notamment biométriques, relatives aux demandes de visas 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, joue en amont un rôle majeur dans la lutte contre l'immigration irrégulière, la prévention des risques en matière de sécurité.

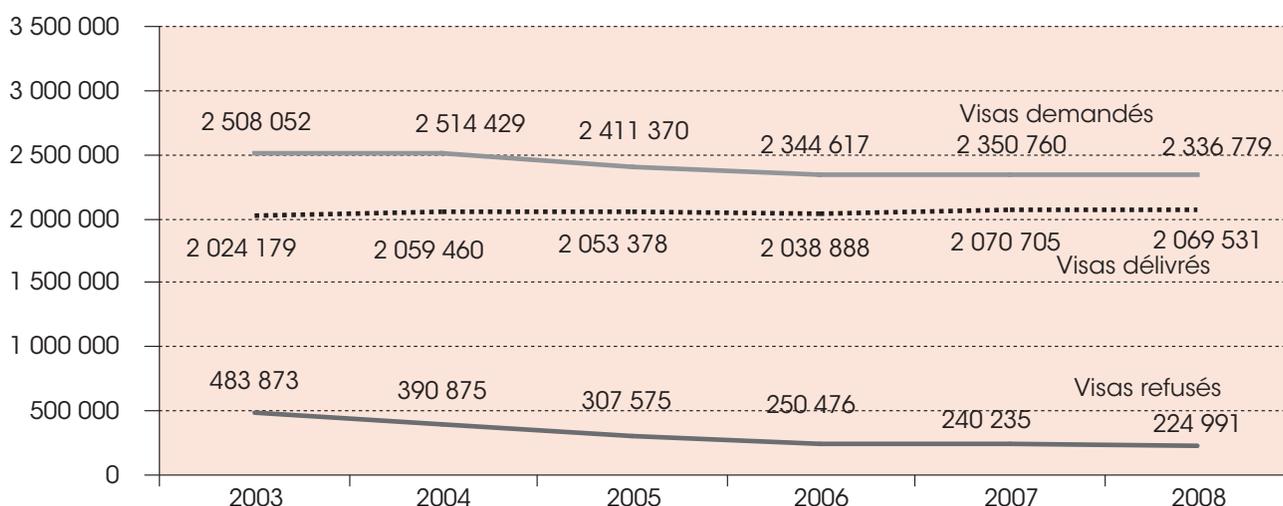
2 – L'ÉVOLUTION DE LA DEMANDE ET DE LA DÉLIVRANCE DE VISAS DEPUIS 2003

Nos ambassades et nos consulats à l'étranger ont traité 2 336 779 demandes de visas en 2008 contre 2 350 325 en 2007, soit une très légère diminution de - 0,6 %.

La baisse de la demande apparaît toutefois nettement plus marquée sur les derniers mois de l'année et, au premier semestre 2009, c'est une baisse de - 10,8 % de la demande qui est constatée par rapport au premier semestre 2008.

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

Graphique n° I-1-1 : Synthétique de l'évolution de la demande et de la délivrance pour les principales catégories de visas depuis 2003



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 ne soit prise, par exemple si le requérant ne donne pas suite.

Sur la période 2003-2008, la diminution de la demande est de - 6,8 %, alors que le nombre de visas délivrés est resté stable (augmentation de 2,2 % sur six années).

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

Tableau n° I-1-1 : Évolution de la demande et de la délivrance de visas entre 2003 et 2008 et au premier semestre 2009

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Évolution 2007-2008	Premier semestre 2009
Total demande	2508052	2514429	2411370	2344617	2350760	2336779	- 0,6 %	1056819
Taux de refus	19,3 %	15,6 %	12,8 %	10,7 %	10,4 %	9,6 %		10,6 %
Nombre de refus de visas	483873	391410	307575	250476	240233	224991	- 6,3 %	106311
Total visas délivrés	2024179	2059460	2051334	2038888	2070705	2069531	- 0,1 %	919849
Visas de court séjour Schengen	1850463	1895831	1896219	1879319	1892927	1789594	- 5,5 %	850337
dont visas de circulation	209981	246020	251082	248490	292913	348794	+ 19 %	170396
Visas de long séjour	133791	125686	122594	124279	145817	157903	+ 8,3 %	53083
Visas DOM/TOM	34254	31912	26459	28706	27364	27975	+ 2,2 %	13708
Visas délivrés pour le compte de pays tiers	5671	6031	6062	6584	6223	5149	- 17,3 %	2355

Source : MIIINDS

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

2.1.1 - Les visas de court séjour Schengen

Les visas de court séjour Schengen sont des visas valables pour le territoire européen de la France et, sauf rares exceptions, pour le territoire de tous les autres États Schengen («visas uniformes»), délivrés en application de l'«acquis de Schengen». Il s'agit d'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»; il est codifié dans le «code communautaire des visas», objet du règlement européen CE n° 810/2009 du 13 juillet 2009, qui sera mis en application à compter du 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 pour permettre la délivrance d'un visa «uniforme Schengen» ne sont pas réunies.

Les États membres peuvent aussi délivrer des visas 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, afin de lutter contre l'immigration clandestine, plusieurs nationalités sont soumises par le droit européen au visa de transit aéroportuaire (VTA) qui autorise le transit par un aéroport pour se rendre dans un pays tiers. Chaque État membre peut en plus établir une liste de nationalités soumises par lui seul au VTA. À ce titre, la France a inscrit trente-neuf nationalités sur sa liste nationale.

Tableau n° I-1-2 : Évolution de la délivrance des visas de court séjour ces dernières années

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Visas Schengen uniformes	1 803 706	1 843 249	1 840 821	1 828 592	1 847 415	1 631 715
VTL	25 465	27 182	30 196	27 248	22 476	140 069
VTA	21 292	25 400	25 202	23 479	23 036	17 810
Total	1 850 463	1 895 831	1 896 219	1 879 319	1 892 927	1 789 594
Évolution par rapport à l'année précédente		+ 2,5 %	+ 0,02 %	- 0,9 %	+ 0,7 %	- 5,5 %

Source : MIIINDS

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

- l'entrée de neuf nouveaux États membres dans l'Espace Schengen fin 2007 (voir *supra*);
- le nombre de visas « de circulation » délivrés ces dernières années;
- la crise économique mondiale.

L'augmentation particulièrement forte (multiplication par plus de six) du nombre de visas territorialement limités (VTL) en 2008 s'explique par le fait que les nouveaux États membres, qui ont rejoint l'Espace Schengen fin 2007, n'ont communiqué que tardivement la liste complète des documents de voyage qu'ils reconnaissent.

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

Tableau n° I-1-3 : Bilan statistique des attestations d'accueil de 2003 à 2008

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre d'attestations visées	545 582	589 586	364 079	330 800	296 619	276 741
Nombre d'attestations refusées	2 027	2 237	15 225	13 168	10 074	10 319
Taux de refus	0,4%	0,4%	4,2%	4,0%	3,4%	3,7%
Total d'attestations demandées	547 609	591 823	379 304	343 968	306 693	287 060

Source : MIIINDS - DSED

La loi de n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité et son décret d'application n° 2004-1237 du 17 novembre 2004 ont modifié les dispositifs législatif et réglementaire antérieurs relatifs aux justificatifs d'hébergement.

Les différences principales portent sur les points suivants, qui, pour l'essentiel, figuraient déjà dans l'ordonnance du 2 novembre 1945 mais avaient été supprimés :

- l'attestation d'accueil est validée par le maire et lui seul, aucune autre autorité publique ne pouvant désormais plus intervenir;
- l'appréciation des conditions de logement est rétablie et des enquêtes domiciliaires sont possibles à la demande du maire;

- les maires peuvent constituer un fichier des demandes de validation d'attestation d'accueil en vue de mieux lutter contre les manœuvres frauduleuses ;
- un justificatif d'assurance (soins médicaux) est exigé.

On observe en 2005, première année pleine d'application des nouvelles conditions de la délivrance des attestations d'accueil issues de la loi du 26 novembre 2003 et du décret du 17 novembre 2004, une baisse importante du nombre des attestations d'accueil demandées et délivrées par rapport aux années antérieures. Cette baisse est confirmée dans les années ultérieures. Ainsi le nombre d'attestations visées en 2008 n'atteint pas tout à fait la moitié de celui de 2005.

Le taux de refus par rapport aux attestations demandées est quant à lui multiplié par plus de 10 entre 2004 et 2005. Depuis, il se maintient approximativement à ce niveau, quoiqu'en légère baisse.

2.1.2 - Les visas de long séjour

En 2008, 157 903 visas de long séjour ont été délivrés, en augmentation sensible par rapport à 2007 : + 8,3 %.

2.1.2.1 - L'évolution de la délivrance des visas étudiants

Tableau n° I-1-4 : Visas délivrés aux étudiants

2003	2004	2005	2006	2007	2008
69568	64045	61320	60522	61230	68647
	- 7,9 %	- 4,3 %	- 1,3 %	+ 1,2 %	+ 12,1 %

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

Ce résultat s'explique principalement par :

- le développement de l'action de l'agence Campus France qui a mis en place dans quatre-vingts pays des « espaces Campus France » pour accueillir, renseigner, orienter les candidats à des études en France, et évaluer leurs 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 Campus France

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.

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

Les espaces Campus France ont aussi pour mission d'aider nos établissements d'enseignement supérieur à détecter les candidats à fort potentiel, à bien évaluer les dossiers de candidature et à lutter contre les fraudes, notamment en procédant à des contrôles de la validité et du niveau des diplômes étrangers présentés.

C'est ainsi que 213 de nos établissements d'enseignement supérieur (universités, grandes écoles, écoles d'ingénieurs...) ont fait le choix d'adhérer à la convention proposée par Campus France pour la sélection et l'orientation des étudiants étrangers.

L'espace Campus France du Japon a vu sa procédure CEF mise en place fin 2009; la même procédure est à l'étude pour les Espaces de Bolivie, du Burkina Faso, de l'Équateur, du Pérou et du Venezuela.

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

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

- la possibilité (article 9) pour les étudiants étrangers d'exercer, à titre accessoire, une activité professionnelle salariée dans la limite de 60 % de la durée de travail annuelle;
- la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour (APS) d'une durée de validité de six mois non renouvelable à l'étudiant étranger qui, ayant achevé avec succès, dans un établissement d'enseignement supérieur habilité au plan national, un cycle de formation conduisant à un diplôme au moins équivalent au master, souhaite, dans la perspective de son retour dans son pays d'origine, compléter sa formation par une première expérience professionnelle participant directement ou indirectement au développement économique de la France et du pays dont il a la nationalité. Pendant la durée de cette autorisation, le titulaire est autorisé à chercher et, le cas échéant, à exercer un emploi en relation avec sa formation si ce dernier est assorti d'une rémunération supérieure à 1,5 fois le salaire minimum de croissance. En 2008, 708 APS ont été délivrées en application de ces dispositions (article L. 311-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile).

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

2.1.2.2 - Visas délivrés aux conjoints de Français

Tableau n° I-1-5

2003	2004	2005	2006	2007	2008
21 575	24 310	25 899	22 785	29 635	34 819
	+ 12,7 %	+ 6,5 %	- 12,0 %	+ 30,1 %	+ 17,5 %

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.

2.1.2.3 – Visas délivrés au titre du regroupement familial

Tableau n° I-1-6 : Regroupement familial au titre de la procédure de l'Office français de l'immigration et de l'intégration

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Conjoints	15 709	15 740	15 182	10 493	10 584	9 849
Enfants	5 696	5 929	6 014	5 370	6 865	6 296
Total	21 405	21 669	21 196	15 863	17 449	16 145
		+ 1,2 %	- 2,2 %	- 25,2 %	+ 10 %	- 7,5 %

Le nombre des visas délivrés en 2008 au titre du regroupement familial a fortement diminué par rapport à 2007 : - 7,5 %. On peut expliquer cette évolution par deux facteurs :

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

Tableau n° I-1-7 : Visas pour les familles des réfugiés

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Conjoints	1 181	1 120	1 507	1 687	1 205	1 658
Enfants	271	731	1 054	996	2 026	2 708
Total	1 452	1 851	2 561	2 683	3 231	4 366
Évolution		+ 27,5 %	+ 38,4 %	+ 4,8 %	+ 20,4 %	+ 35,1 %

Le nombre de visas délivrés pour les membres de famille 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.

Tableau n° I-1-8 : Visas délivrés pour l'établissement de mineurs en France

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Adoption d'un enfant mineur	3 734	4 007	3 996	3 880	3 101	3 237
Évolution par rapport à l'année précédente		+ 7,3 %	- 0,3 %	- 2,9 %	- 20 %	+ 4,4 %
Enfant étranger mineur à charge de Français	506	753	688	518	421	722
Enfant mineur de conjoint d'un ressortissant français	342	379	417	296	355	415
Enfant mineur accompagnant un étranger « visiteur »	1 177	1 264	1 197	1 524	1 755	1 629
<i>Sous-total (hors adoption)</i>	2 025	2 396	2 302	2 338	2 531	2 766
Évolution par rapport à l'année précédente		+ 18,3 %	- 3,9 %	+ 1,6 %	+ 8,3 %	+ 9,3 %
Total	5 759	6 403	6 298	6 218	5 632	6 003
Évolution par rapport à l'année précédente		+ 11,2 %	- 1,6 %	- 1,3 %	- 9,4 %	+ 6,6 %

Après la très forte diminution constatée en 2007 (- 20 %), le nombre de visas pour adoption a légèrement augmenté : + 4,4 %

L'augmentation est particulièrement marquée pour les enfants étrangers mineurs à charge de ressortissants français (+ 71 %) et pour les enfants de conjoints de ressortissants français (+ 17 %).

2.1.2.4 - Visas pour exercice d'une activité professionnelle

Tableau n° I-1-9

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Visas délivrés	18 735	19 162	19 010	18 085	16 783	19 835
Évolution		+ 2,3 %	- 0,8 %	- 4,9 %	- 7,2 %	+ 18,2 %

Ces visas sont délivrés après réception, par les consulats, d'un dossier contenant l'accord d'une direction départementale du travail et de l'emploi. Après plusieurs années de baisse, le nombre de visas délivrés pour l'exercice d'une activité professionnelle a fortement augmenté ; cette évolution s'inscrit en conformité avec la politique migratoire du Gouvernement.

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.

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

Le nombre de visas délivrés pour les DOM-COM-TOM est faible par rapport au total des visas délivrés (1,4 %). Les chiffres ne montrent pas d'évolution régulière. Après une baisse entre 2006 et 2007 (- 4,7 %), on constate une hausse entre 2007 et 2008 de 2,2 %.

Tableau n° I-1-10

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Visas délivrés	34 254	31 912	26 459	28 706	27 364	27 975
Évolution		- 6,8 %	- 17,1 %	+ 8,5 %	- 4,7 %	+ 2,2 %

2.1.4 - *Les visas délivrés sur passeport diplomatique ou de service*

Tableau n° I-1-11

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Visas délivrés	99 847	101 158	99 768	97 898	97 870	88 910
Évolution		+ 1,3 %	- 1,4 %	- 1,9 %	0,0 %	- 9,2 %

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

2.2 - Évolution au premier semestre 2009

Le tableau ci-après donne l'évolution au premier semestre 2009 par rapport au premier semestre 2008 pour la demande et la délivrance des principales catégories de visas.

Tableau n° I-1-12

	Premier semestre 2008	Premier semestre 2009	Évolution
Visas demandés	1 184 902	1 056 819	- 10,8 %
Visas délivrés	1 034 555	919 849	- 11,1 %
Visas refusés	103 413	106 311	+ 2,8 %
Taux de refus	9,1 %	10,6 %	16,5 %
Visas de court séjour Schengen	959 243	850 337	- 11,4 %
- dont visas de circulation	182 880	170 396	- 6,8 %
Visas de long séjour	58 289	53 083	- 8,9 %
- dont visas étudiants	15 405	13 752	- 10,7 %
dont regroupement familial OFII	8 495	6 237	- 26,6 %
- dont visas professionnels	8 912	7 129	- 20 %
Visas pour les DOM-COM-TOM	13 628	13 708	+ 0,6 %

La demande et la délivrance diminuent globalement d'environ 11 % au premier semestre 2009 par rapport à 2008.

Comme pour l'année 2008, la baisse de la délivrance de visas de court séjour peut s'expliquer par les effets cumulés de l'entrée de la Confédération suisse dans l'Espace Schengen, des visas de circulation délivrés ces dernières années et de la crise économique.

La diminution particulièrement marquée du nombre de visas délivrés au titre du regroupement familial OFII s'explique par la mise en place progressive du 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, prévus par 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.

La crise économique mondiale explique aussi très vraisemblablement la diminution de 20 % des visas délivrés pour l'exercice d'une activité professionnelle.

Seuls les visas délivrés pour les départements, les régions et les territoires d'outre-mer se maintiennent : + 0,6 %.

2.3 - Répartition géographique des visas délivrés en 2008

Tableau n° I-1-13 : Répartition par zone géographique (ensemble des visas délivrés)

Zone géographique	Visas délivrés
Europe centrale et orientale	502 375
Asie-Océanie	370 117
Maghreb	363 181
Moyen-Orient	203 013

Zone géographique	Visas délivrés
Afrique francophone	167 591
Afrique non francophone	120 284
Europe occidentale	113 379
Amérique du Nord	73 064
Amérique latine Caraïbes	70 577

La région Europe centrale et orientale et la région Asie-Océanie arrivent en tête pour les visas délivrés en raison du nombre de visas délivrés aux ressortissants russes, ukrainiens, chinois et taiwanais. Le Maghreb vient ensuite avec en moyenne plus de 100 000 visas délivrés aux ressortissants de chacun de ces trois pays.

Le nombre de visas délivrés en Europe occidentale, à Londres notamment, reste important (plus de 100 000) ; il est directement lié à l'importance des communautés étrangères installées au Royaume-Uni, en Irlande et en Confédération suisse et soumises au visa Schengen.

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

Tableau n° I-1-14 : Les quinze pays où sont délivrés le plus grand nombre de visas

Pays	Visas délivrés
Russie	341 393
Maroc	151 909
Chine	143 522
Algérie	132 135
Turquie	110 615
Tunisie	79 137
Grande-Bretagne	76 743
Inde	70 535
États-Unis	63 147
Ukraine	59 652
Arabie saoudite	51 017
Taiwan	43 848
Afrique du Sud	32 963
Thaïlande	28 966
Suisse	27 086

Avec 341 393 visas délivrés, soit 16,5 % du total, la Russie reste très largement en tête des pays où des visas sont délivrés.

Ce tableau montre peu de différences par rapport à celui établi pour 2007 : les pays mentionnés restent les mêmes ; certains pays sont marginalement mieux classés (Maroc, Tunisie, Arabie saoudite, Thaïlande), d'autres moins (Chine, Grande-Bretagne, Taiwan, Confédération suisse).

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

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'Union européenne, 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.

Tableau n° I-1-15 : Évolution du nombre d'ambassades et de consulats équipés depuis 2005 et du nombre de visas biométriques délivrés de 2005 à 2008

	2005	2006	2007	2008
Nombre d'ambassades et de consulats équipés	5	20	19	57
Total des postes équipés	5	25	44	101
Nombre de visas biométriques délivrés	61 698	93 545	347 486	599 623
Pourcentage de visas biométriques par rapport à l'ensemble des visas délivrés	3 %	4,6 %	16,8 %	29 %

En 2009, 63 nouveaux postes ont été et sont en voie d'être équipés, ce qui devrait porter le nombre de postes équipés à 164 et le taux de délivrance des visas biométriques à près de 50 % en fin d'année.

Il restera à équiper en 2010 et 2011, trente-deux ambassades ou consulats qui traitent à eux seuls environ la moitié des visas délivrés. La poursuite du programme reposera sur l'externalisation du recueil des données biométriques, prévue pour débiter à titre expérimental en 2010 dans nos trois consulats généraux à Alger, 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, l'externalisation du recueil des données pourra être envisagée dans nos postes en Russie (350 000 demandes de visa par an), en Chine (150 000 demandes de visa par an), en Inde, en Arabie saoudite, en Afrique du Sud et en Thaïlande. Déjà, en Russie, en Chine, en Inde et en Arabie saoudite, les tâches préparatoires à l'instruction des demandes de visa sont externalisées (accueil des demandeurs, collecte des dossiers, saisie informatique des formulaires de demande, restitution des passeports). En revanche, le non-recours à l'externalisation du recueil des données biométriques impliquerait la mise en œuvre de moyens très importants pour recevoir les demandeurs de visas 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 le fichier national de chaque État membre («N-VIS»).

Le calendrier actuel prévoit une première étape de mise en œuvre du VIS pendant le deuxième semestre de l'année 2010, avec un déploiement dans les pays d'Afrique du Nord.

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, Anjouan (Comores) en décembre 2008 et Astana (Kazakhstan) en janvier 2009.

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

Tableau n° I-1-16 : 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 Tallin 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

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

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

Le recueil des données biométriques n'est pas externalisé à ce stade. Une expérimentation de l'externalisation de cette tâche est prévue dans nos consulats à Alger, Istanbul et Londres à partir de 2010 pour une période d'un an ; le projet de loi l'autorisant est soumis à l'examen du Conseil d'État après l'avis rendu par la CNIL dans sa séance du 23 septembre 2009.

Au premier juillet 2009, cinquante de nos ambassades et consulats dans trente-six pays avaient mis en œuvre l'externalisation à l'un des trois niveaux précités ; ces cinquante postes traitent approximativement les trois quarts de la demande de visas (76,5 % en 2008).

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

L'instruction des demandes de visas mobilise :

- l'équivalent de 764 agents (équivalents temps plein) dans nos ambassades et nos consulats ; ces agents font partie des effectifs du ministère des Affaires étrangères et européennes ;
- 96 agents à la sous-direction des visas du ministère chargé de l'immigration ;
- 13 agents à la Commission de recours contre les refus de visas.

Des crédits spécifiques sont aussi prévus pour les systèmes informatiques dédiés au traitement des demandes de visas. Ces crédits sont gérés par le ministère de l'Immigration ; une partie de ces crédits sont transférés 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 2009 s'établit à 4 150 000 € pour le développement et la maintenance du système «Réseau mondial visas (RMV)», le déploiement de la biométrie, et les développements liés au système européen VIS (Visa information system).

L'approvisionnement des ambassades et des consulats en vignettes visas est assuré par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) en liaison avec l'Imprimerie nationale (qui les produit), le ministère chargé 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

L'extension de l'Espace Schengen

Après l'entrée de neuf nouveaux États membres dans l'Espace Schengen fin 2007 (Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, République tchèque), l'Espace Schengen a connu une nouvelle extension en 2008 avec l'entrée de la Confédération helvétique. Il reste donc trois États membres qui n'ont pas encore mis en œuvre la totalité de l'«acquis de Schengen» : la Roumanie, la Bulgarie et Chypre.

L'évolution du cadre juridique applicable à l'immigration professionnelle et à l'immigration familiale

Trois décrets 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 chargé de l'immigration du 1^{er} décembre 2008.

Cette nouvelle procédure est entrée immédiatement en application dans les pays où l'Office français de l'immigration et de l'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 s'effectue 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 vaut 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 s'effectue principalement *via* les travaux du « Groupe Visas », groupe technique mis en place 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 leur mise en œuvre. Il propose notamment l'actualisation et la codification des instructions communes données aux services des visas, applicables pour le traitement des demandes de visas 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 390/2009 (publié du 23 avril 2009), qui permet le recueil des données biométriques et l'externalisation des 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 se substituera le 5 avril 2010 à un ensemble hétéroclite de dispositions relatives aux visas Schengen, et notamment aux « instructions consulaires communes ».

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

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

Au 1^{er} septembre 2009, la France représentait 20 autres États membres dans 74 pays, soit 419 représentations Schengen réparties sur 88 villes, et 29 172 demandes de visas ont été instruites à ce titre en 2008.

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

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

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, au plan juridique et au plan des équipements informatiques notamment.

En revanche, des centres communs de « co-externalisation », à savoir le recours à un même prestataire de services pour la collecte des dossiers, ont pu être mis en place dans plusieurs pays avec d'autres États membres de l'Espace Schengen.

6 – LES RECOURS ET CONTENTIEUX

Les demandeurs auxquels un consulat refuse de délivrer un visa peuvent former un recours devant la Commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France (CRV), instituée par décret n° 2000-1093 du 10 novembre 2000. Si le recours est rejeté, 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 le Conseil d'État, le cas échéant en référé (procédure d'urgence).

Par décret n° 2008-224 du 6 mars 2008, la CRV a été placée sous la double tutelle du ministère des Affaires étrangères et européennes et du ministère de l'immigration de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire.

6.1 – Les recours devant la Commission de recours contre les décisions de refus de visa (CRV)

Tableau n° I-1-17 : Évolution du nombre de recours enregistrés et examinés par la CRV depuis 2003

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Recours enregistrés par la CRV	3 274	4 445	5 410	4 481	3 867	3 348
Recours examinés par la CRV	3 120	3 700	4 045	4 125	3 924	3 233

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

En conséquence, le nombre de recours examinés par la Commission a fortement diminué en 2008 avec 3 233 dossiers traités soit environ 20 % de moins qu'en 2006 et 2007.

D'autre part, le délai global de traitement d'un dossier par la Commission s'établit à environ dix-huit mois, alors qu'une décision implicite de rejet naît à l'expiration d'un délai de deux mois. Le ministère chargé de l'immigration a engagé un ensemble de mesures pour redresser cette situation.

La Commission recommande la délivrance du visa dans 7 à 8 % des cas qui lui sont soumis.

6.2 – Les contentieux devant le Conseil d'État

Le nombre de recours contentieux devant le Conseil d'État a progressé de près de 80 % entre 2007 et 2008, passant de 500 à 897, et une nouvelle progression de l'ordre de 30 % est attendue pour l'année 2009 avec 742 recours enregistrés au 31 août 2009.

Tableau n° I-1-18 : Évolution des recours contentieux devant le Conseil d'État depuis 2003

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre de recours	173	257	415	486	500	897
dont référés	12	26	76	80	140	277
Décisions d'annulation du Conseil d'État	90	46	46	77	96	122
Frais de procédure	27 484 €	33 460 €	84 550 €	136 472 €	158 425 €	258 600 €
Domages et intérêts	0	0	0	22 295 €	20 300 €	6 000 €

La multiplication des référés

Après avoir doublé en 2008, les contentieux en procédure d'urgence devant le Conseil d'État continue à progresser à un rythme accéléré : 265 référés assignés du 1^{er} janvier au 31 août 2009 contre 277 pour l'ensemble de l'année 2008.

Actuellement, près d'un tiers des recours fait l'objet d'une procédure d'urgence ce qui impose la production d'un mémoire de référé sous quinzaine et une défense orale devant le Conseil d'État, en plus de la rédaction d'un mémoire au fond dans le cadre du recours parallèle en annulation.

Un coût croissant pour l'État

Dans 35 % des cas, le Conseil d'État rejette le recours, et dans 62 % des cas les requérants obtiennent gain de cause. En effet, le Conseil d'État annule les décisions de refus de visas dans 17 % des cas (chiffre relativement constant) et dans 45 % des cas, au cours de l'instruction du recours, le ministère de l'Immigration choisit de donner satisfaction au requérant en prévision d'une décision d'annulation de la haute juridiction et demande le prononcé d'un non-lieu à statuer. Ce phénomène est en progression ; il s'explique souvent par la production de pièces nouvelles décisives au stade du recours, notamment en référé.

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

Le montant des frais de justice à la charge de l'État s'établit à 227 400 € fin août 2009 contre 258 600 € pour l'ensemble de l'année 2008.

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

Prédominance des recours pour motif familial

Au total, en 2008 comme les années antérieures, environ 80 % des recours concernent des refus de visa à des requérants ayant déposé une demande de visa motivée par une raison familiale au sens large.

Les refus opposés aux conjoints de Français restent prédominants avec 29 % des recours ; viennent ensuite les refus de visa pour visite familiale qui représentent 14,5 % du total. Les recours concernant les familles de réfugiés sont en augmentation et représentent près de 13 % du total tandis que ceux qui concernent le regroupement familial par la procédure OFII sont en légère diminution.

Concernant l'origine géographique des recours, le Maroc et l'Algérie arrivent très largement en tête avec respectivement 25,5 % et 23,8 % des recours ; viennent ensuite des pays de l'Afrique subsaharienne, le Cameroun devance désormais la Côte d'Ivoire (6,8 % contre 4,4 %).

I-2

L'ADMISSION AU SÉJOUR

AVERTISSEMENT MÉTHODOLOGIQUE

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

1 - Trois champs géographiques sont distingués

Les pays dont les ressortissants ne sont plus soumis à l'obligation de détenir un titre de séjour pour séjourner en France, selon les dispositions de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité codifiées aux articles L. 121-1 et L. 121-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). C'était, jusqu'en 2008, le cas des pays de l'Union européenne à quinze, de Chypre et de Malte, des pays de l'Espace économique européen non-membres de l'Union européenne (Islande, Norvège, Liechtenstein) et de la Confédération suisse. Pour l'analyse des évolutions de la délivrance de titres, il est nécessaire de raisonner à périmètre juridiquement constant. C'est pourquoi depuis le rapport relatif à l'année 2004, le parti a été pris d'exclure ces pays du champ de la présentation statistique des premiers titres de séjour.

Les ressortissants des nouveaux États membres (NEM)¹ soumis à des dispositions transitoires ne sont soumis à obligation de détention d'un titre de séjour que s'ils souhaitent exercer une activité professionnelle en France. Pour tenir compte de cette spécificité, le parti a été pris de traiter séparément ce champ géographique, soit un périmètre « 10 NEM ».

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

2 - Le présent rapport présente les chiffres définitifs de délivrance de titres de séjour des années 2004 à 2007 et les chiffres provisoires de l'année 2008

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

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

Les données de l'année 2007 présentées dans ce rapport diffèrent donc légèrement de celles livrées dans le précédent rapport. Pour la même raison, les données 2008 sont à ce jour provisoires ; mais elles sont suffisamment proches de ce que seront les données définitives pour que les comparaisons longitudinales soient suffisamment robustes.

3 - Une nomenclature adaptée aux titres de séjour

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

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

Le tableau ci-dessous présente cette nomenclature.

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

A) Professionnels	1 - Compétences et talents
	2 - Actif non salarié
	3 - Scientifique
	4 - Artiste
	5 - Salarié
	6 - Saisonnier ou temporaire
B) Familiaux	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 - Admission exceptionnelle au séjour
	4 - Rente accident du travail
	5 - Ancien combattant
	6 - Retraité ou pensionné
	7 - Motifs divers
E) Humanitaires	1 - Réfugié et apatride
	2 - Asile territorial/protection subsidiaire
	3 - Étranger malade
	4 - Victime de la traite des êtres humains

^(*) Regroupement familial.

Les nouvelles cartes de séjour créées en 2006 et 2007

La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a créé une nouvelle catégorie de carte de séjour, la carte « compétences et talents », ainsi que, en application de la directive européenne relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, une nouvelle catégorie de carte de résident, la carte de résident de longue durée-CE. En outre la loi du 24 juillet 2006 a créé deux nouvelles catégories de carte de séjour temporaire autorisant l'exercice d'une activité professionnelle : la carte « saisonnier », et la carte « salarié en mission ». La loi du 20 novembre 2007 relative à l'immigration, à l'intégration et à l'asile, a créé une carte de résident permanent à durée indéterminée, qui peut être délivrée à l'étranger titulaire d'une carte de résident, à l'expiration de celle-ci. Les étrangers exerçant en France une activité professionnelle non soumise à autorisation reçoivent désormais des cartes portant la mention de l'activité exercée.

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

1 - La délivrance de titres selon les principaux motifs

Le nombre de premiers titres de séjour délivrés en France métropolitaine à des étrangers ressortissants de pays tiers à l'Union européenne, aux pays de l'Espace économique européen non-membres de l'Union européenne et à la Confédération suisse s'est élevé en 2008 à 182 688 soit une progression d'un peu plus de 6 % par rapport à 2007. Il reste en deçà du niveau atteint en 2003 ou 2004 (puisque 191 850 ont été délivrés en 2004).

Le nombre de titres délivrés à des ressortissants des dix nouveaux États membres de l'Union européenne (y compris la Bulgarie et la Roumanie, mais non compris Chypre et Malte qui ne sont plus soumis à obligation de détenir un titre de séjour) s'établit, quant à lui, à 9 493 en 2008 (9 569 en 2007).

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

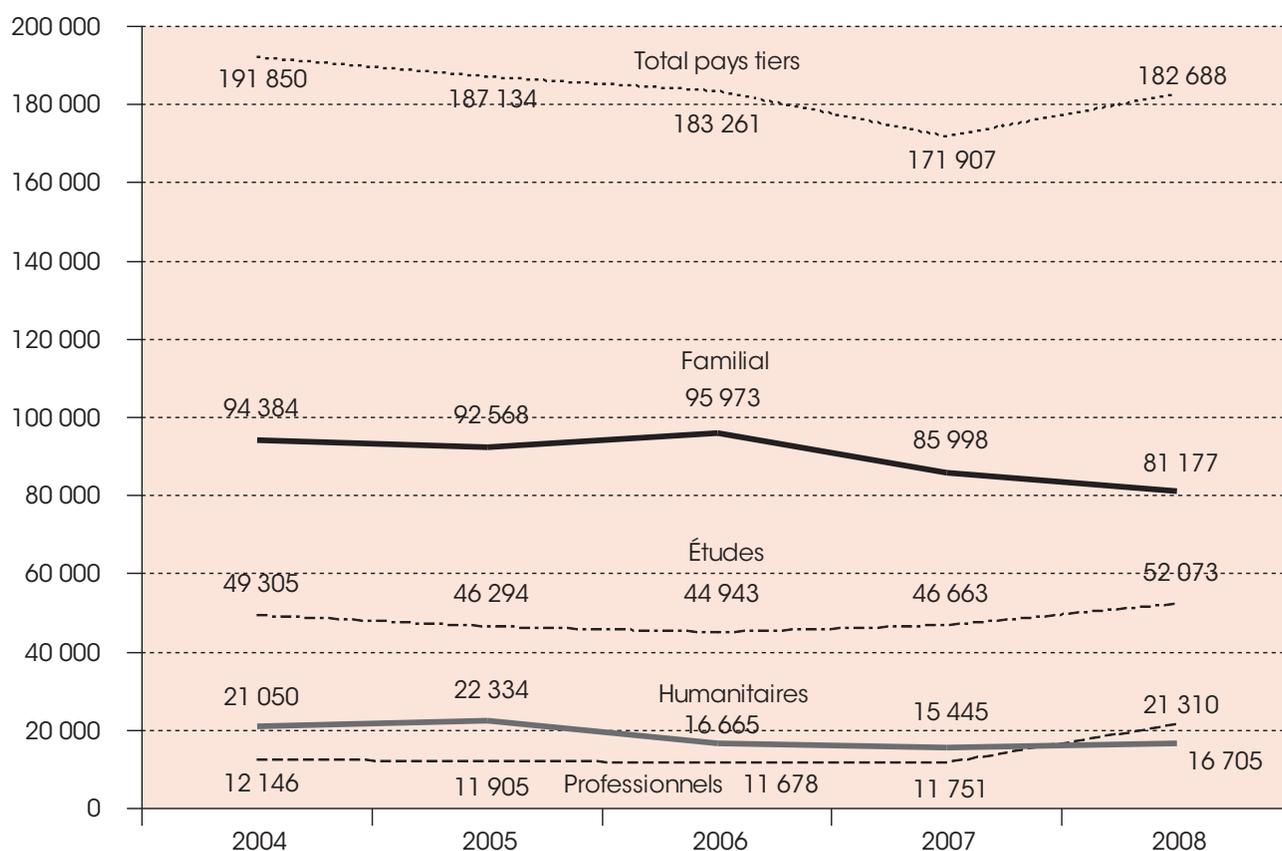
2004	2005	2006	2007	2008
0,5 %	- 2,5 %	- 2,1 %	- 6,6 %	+ 6,3 %

Sur la période 2004-2008, la diminution est de 4,8 %.

Cette évolution globale masque des phénomènes contrastés :

- le nombre de titres délivrés pour motifs professionnels à des ressortissants des pays tiers, qui avait diminué au cours des dernières années (- 1,9 % en 2006 après - 2,0 % en 2005 et - 8,9 % en 2004) s'est stabilisé en 2007 et a très fortement augmenté entre 2007 et 2008, passant de 11 751 à 21 310, soit une progression de 9 559 (+ 81,3 %) ;
- la baisse, amorcée en 2003, du nombre de titres délivrés à des étudiants ou stagiaires (- 2,9 % en 2006 par rapport à 2005, après - 6,1 % en 2005 par rapport à 2004, - 5,8 % en 2004 par rapport à 2003 et - 4,8 % en 2003 par rapport à 2002) a été interrompue en 2007 (+ 3,8 % par rapport à 2006) et l'évolution s'est nettement inversée en 2008 (+ 11,6 %) ;
- la diminution en 2007 et 2008 du nombre de titres délivrés pour motifs familiaux (- 10,4 % en 2007 et - 5,6 % en 2008). Mais cette catégorie est elle-même hétérogène. Le nombre de titres délivrés aux membres de famille de Français est en diminution constante depuis 2003. Il en est de même du regroupement familial (membres de famille d'étrangers). En revanche, on avait assisté en 2006 à une progression exceptionnelle (+ 55,4 %) du nombre de titres délivrés sur le fondement du 7° de l'article 313-11 du CESEDA (« liens personnels et familiaux »), qui résultait de l'opération de régularisation exceptionnelle de la situation de certains parents d'enfants scolarisés, à l'été 2006. Mais en 2007 on observe au contraire une diminution sensible (- 21,7 %) des titres délivrés sur le motif « liens personnels et familiaux », diminution confirmée en 2008 (- 10,9 %) ;
- il convient de signaler que la délivrance de la carte « compétences et talents », créée par la loi du 24 juillet 2006, mise en œuvre en décembre 2007, n'a pas encore atteint en 2008 un rythme soutenu (182 délivrances de titres) ;
- le nombre de titres délivrés pour raisons humanitaires a augmenté en 2008, après une diminution en 2007, pour retrouver le niveau de 2006. Les titres accordés aux réfugiés dépendent du contexte international sur lequel la politique française d'immigration n'a pas de prise.

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



Source : MIIINDS-DSED.

Ainsi, le nombre de titres de séjour délivrés à des ressortissants de pays tiers a-t-il augmenté de 6,3 % entre 2007 et 2008, inversant la tendance à la baisse observée depuis 2005. Cette diminution recouvre en fait des évolutions contrastées : le nombre de titres délivrés aux étudiants et pour motifs professionnels est en augmentation importante, alors que les motifs familiaux et humanitaires sont, pour les premiers en diminution, pour les seconds en légère progression par rapport à 2007 (mais dans les deux cas la tendance générale depuis quelques années est en constante diminution).

2 - Les principales nationalités bénéficiaires selon les motifs

- les trois principales nationalités bénéficiaires d'un premier titre de séjour en 2008 comme en 2007 sont algérienne, marocaine et chinoise, laquelle confirme la troisième place, acquise en 2006. Toutefois, les trois nationalités maghrébines sont aux trois premières places pour les délivrances de titres pour motif familiaux;
- les Chinois sont, par le nombre de titres de séjour, les premiers étrangers admis en France pour y étudier ou y accomplir un stage, devant les Marocains et les Algériens;
- les Marocains, les Roumains et les ressortissants des États-Unis occupent les trois premières places pour l'admission au séjour pour motifs professionnels. Il est à noter la plus forte progression des deux premières nationalités ainsi que la place occupée en 2008 par les Maliens.

Tableau n° I-2-3 : les dix principales nationalités bénéficiaires de premiers titres de séjour, par motif

Tous motifs	2005	B) Familiaux	2005	C) Étudiants	2005	E) Humanitaires	2005	A) Professionnels	2005
Algérienne	31 682	Algérienne	22 794	Chinoise	6 342	Congolaise (RDC)	1 884	Américaine (USA)	1 957
Marocaine	26 701	Marocaine	18 905	Marocaine	4 705	Turque	1 584	Polonaise	1 406
Tunisienne	10 156	Tunisienne	6 972	Algérienne	3 296	Algérienne	1 574	Marocaine	1 101
Turque	9 775	Turque	6 491	Tunisienne	2 283	Russe	1 485	Japonaise	859
Chinoise	9 614	Camerounaise	3 113	Américaine (USA)	2 216	Sri-Lankaise	1 317	Turque	665
Américaine (USA)	5 856	Ivoirienne	2 610	Japonaise	2 183	Bosniaque	1 057	Canadienne	626
Camerounaise	5 109	Chinoise	2 115	Sénégalaise	1 780	Congolaise	1 020	Chinoise	597
Sénégalaise	4 305	Sénégalaise	1 980	Sud-Coréenne	1 445	Yougoslave	992	Roumaine	568
Russe	4 276	Congolaise (RDC)	1 720	Brésilienne	1 408	Ivoirienne	843	Algérienne	567
Congolaise (RDC)	4 199	Maliennne	1 687	Roumaine	1 178	Camerounaise	755	Indienne	534
	57 %		72 %		55 %		56 %		61 %
Total 2005	194 929	Total 2005	94 690	Total 2005	48 892	Total 2005	22 499	Total 2005	14 479

Tous motifs	2006	B) Familiaux	2006	C) Étudiants	2006	E) Humanitaires	2006	A) Professionnels	2006
Algérienne	31 271	Algérienne	23 270	Chinoise	6 864	Congolaise (RDC)	1 311	Américaine (USA)	2 127
Marocaine	24 461	Marocaine	17 506	Marocaine	4 427	Turque	1 294	Polonaise	1 700
Chinoise	11 581	Tunisienne	7 394	Algérienne	3 260	Algérienne	1 184	Japonaise	705
Tunisienne	10 263	Turque	6 378	Américaine (USA)	2 226	Russe	1 018	Chinoise	699
Turque	9 190	Chinoise	3 289	Tunisienne	2 062	Sri-Lankaise	954	Marocaine	668
Américaine (USA)	6 082	Camerounaise	2 998	Japonaise	1 980	Congolaise	716	Canadienne	657
Camerounaise	4 795	Ivoirienne	2 570	Sénégalaise	1 494	Ivoirienne	693	Indienne	626
Ivoirienne	4 114	Maliennne	2 065	Brésilienne	1 470	Camerounaise	627	Turque	547
Sénégalaise	4 012	Congolaise (RDC)	2 042	Sud-Coréenne	1 327	Yougoslave	584	Roumaine	500
Congolaise (RDC)	3 914	Sénégalaise	2 036	Libanaise	1 300	Haïtienne	566	Algérienne	474
	57 %		71 %		56 %		53 %		60 %
Total 2006	191 140	Total 2006	98 344	Total 2006	47 192	Total 2006	16 795	Total 2006	14 470

Tous motifs	2007	B) Familiaux	2007	C) Étudiants	2007	E) Humanitaires	2007	A) Professionnels	2007
Algérienne	26810	Algérienne	19946	Chinoise	8595	Congolaise (RDC)	1187	Roumaine	2782
Marocaine	24034	Marocaine	16832	Marocaine	4664	Sri-lankaise	1139	Polonaise	2390
Chinoise	12062	Tunisienne	6761	Algérienne	3077	Turque	1085	Américaine (USA)	2057
Tunisienne	9815	Turque	5688	Tunisienne	2218	Algérienne	996	Marocaine	941
Turque	8036	Camerounaise	2627	Américaine (USA)	2019	Russe	942	Japonaise	754
Américaine (USA)	5714	Ivoirienne	2409	Japonaise	1819	Camerounaise	588	Indienne	736
Camerounaise	4429	Chinoise	2072	Brésilienne	1696	Yougoslave	587	Chinoise	668
Sénégalaise	4038	Sénégalaise	2044	Sénégalaise	1554	Ivoirienne	584	Canadienne	643
Roumaine	4013	Malienn	1907	Libanaise	1330	Guinéenne	570	Bulgare	567
Ivoirienne	3850	Congolaise (RDC)	1887	Sud-Coréenne	1315	Congolaise	551	Brésilienne	431
	57 %		71 %		59 %		53 %		66 %
Total 2007	181 476	Total 2007	87 719	Total 2007	47 866	Total 2007	15 467	Total 2007	18 119

Tous motifs	2008	B) Familiaux	2008	C) Étudiants	2008	E) Humanitaires	2008	A) Professionnels	2008
Algérienne	26148	Algérienne	18102	Chinoise	10409	Sri-lankaise	1452	Marocaine	5032
Marocaine	27768	Marocaine	16393	Marocaine	4918	Congolaise (RDC)	1418	Roumaine	4147
Chinoise	14036	Tunisienne	6285	Algérienne	4085	Russe	1099	Américaine (USA)	2092
Tunisienne	10238	Turque	5395	Tunisienne	2536	Turque	987	Malienn	1427
Turque	8091	Camerounaise	2458	Américaine (USA)	2308	Algérienne	938	Polonaise	1247
Américaine (USA)	6080	Ivoirienne	2259	Brésilienne	1848	Malienn	936	Indienne	1035
Camerounaise	4419	Sénégalaise	1924	Japonaise	1634	Arménienne	616	Chinoise	1020
Sénégalaise	4169	Malienn	1910	Sénégalaise	1547	Congolaise	575	Tunisienne	933
Roumaine	5716	Chinoise	1800	Sud-Coréenne	1373	Guinéenne	570	Bulgare	918
Malienn	5157	Congolaise (RDC)	1712	Mexicaine	1179	Ivoirienne	529	Turque	849
	58 %		70 %		60 %		55 %		67 %
Total 2008	192 181	Total 2008	82 996	Total 2008	52 812	Total 2008	16 721	Total 2008	27 994

Source : MIINDS-DSED.

3 - Les stocks de titres et autorisations de séjour

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

Au 31 décembre 2008, 2 373 120 étrangers ressortissants de pays tiers sont détenteurs de documents délivrés par le ministère chargé de l'immigration, **soit une progression de 10,1 % depuis 2003.**

Les dix nationalités les plus importantes représentent sensiblement un peu moins des trois quarts des ressortissants des pays tiers (73,3 % en 2008).

Les nationalités chinoise et camerounaise sont celles qui connaissent les progressions les plus importantes, en termes de ressortissants présents en situation régulière sur le territoire national, entre 2003 et 2008 (respectivement + 45,4 % et + 48,6 %).

Les populations sénégalaise et malienne séjournant en France s'accroissent régulièrement depuis 2003. L'accroissement de la population algérienne, selon un rythme annuel moyen proche de 1,0 % au cours des trois dernières années, se poursuit en 2008 (+ 1,9 %) alors que la population marocaine, dont on observait la diminution jusqu'en 2006, est repartie à la hausse en 2007 (+ 0,7 %), tendance nettement confirmée en 2008 (+ 2,4 %).

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

Il convient de rester prudent sur la signification, en niveau brut, de ces chiffres de stocks. Car ils décomptent des étrangers dont le titre de séjour est en cours de validité, ce qui ne préjuge pas :

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

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

De plus, les chiffres du recensement produits par l'INSEE sont régulièrement inférieurs.

Ces chiffres doivent également être interprétés avec prudence, car le dénombrement des étrangers souffre d'une tendance :

- à la sous-déclaration dans les enquêtes de recensement de la population par l'INSEE ;
- à une surévaluation dans AGDREF (application 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 mises à jour des fichiers du ministère chargé de l'immigration.

Tableaux n^{os} I-2-4, I-2-5 et I-2-5 bis : Stocks de titres et autorisations de séjour (pays tiers)

Tableau I-2-4 : nationalités

Nationalité	2005	2006	2007	2008	Étrangers majeurs selon recensements INSEE valeur au 1 ^{er} janvier 2006*
Algérienne	565 448	568 486	576 807	587 880	409 194
Marocaine	469 973	462 632	465 713	476 699	360 369
Turque	183 891	185 599	188 051	192 981	156 862
Tunisienne	170 794	170 139	172 461	176 888	116 988
Chinoise	55 791	59 898	65 686	73 126	52 412
Sénégalaise	49 789	50 492	52 366	54 854	39 662
Malienne	45 503	46 565	48 554	54 777	40 617
Congolaise (RDC)	36 737	38 746	41 182	44 099	25 972
Ex-Yougoslave**	43 589	41 713	40 737	39 421	32 272
Camerounaise	31 253	33 516	35 888	38 892	26 995
	74,8 %	74,3 %	73,9 %	73,3 %	72,5 %
Total	2 209 228	2 230 954	2 282 628	2 373 120	1 738 883

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

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

Tableau n^o I-2-5 : Union européenne plus pays tiers

Année	2005	2006	2007	2008
Total pays tiers	2 209 228	2 230 954	2 282 628	2 373 120
Total Union européenne	1 005 554	851 904	719 996	631 993
Total	3 214 782	3 082 858	3 002 624	3 005 113

Source : MIINDS-DSED.

Tableau n° I-2-5 bis : Stock de titres et autorisations provisoires de séjour en cours de validité par durée et type de titre

Selon la durée	Type de titre	2005	2006	2007	2008
Moins d'un an	CEE < 1 an	41	35	76	87
	CRA < 1 an	4514	2103	1 999	1 792
	CST < 1 an	40246	23486	24 125	24 254
Total moins d'1 an		44 801	25 624	26 200	26 133
	CEE 10 ans	8 206	9 085	10 011	10 998
	CEE 5 ans	1 665	1 767	1 827	1 984
	CEE titre permanent	20	25	39	49
	CR	1 194 268	1 184 075	1 177 478	1 203 238
	CRA 10 ans	503 562	504 355	513 043	524 297
	CRA 2 ans	42	49	55	74
	CST 10 ans	118	108	92	81
	CST 2 ans				282
	CST 3 ans				5 230
	CST 4 ans				41
	CST 5 ans	63	88	113	126
	CST autres > 1 an				63
	EEE 10 ans	33	33	31	32
	EEE 5 ans	11	10	10	7
	Retraite	3 012	3 395	3 798	4 132
	Résidence longue durée				191
Total plus d'1 an		1 711 000	1 702 990	1 706 502	1 751 208
1 an	CEE et EEE 1 an	258	345	467	726
	CRA 1 an	39 375	42 854	42 965	43 876
	CST 1 an	285 743	324 716	366 225	403 098
Total 1 an		325 376	367 915	409 657	447 700
Provisoire	APS	9 882	8 581	10 014	10 854
	Convocation	532	349	309	369
	RCS	117 637	125 495	129 946	136 856
Total provisoire		128 051	134 425	140 269	148 079
Total		2 209 228	2 230 954	2 282 628	2 373 120

Source : MIIINDS-DSED.

1 – L'IMMIGRATION PROFESSIONNELLE

1.1 – On assiste, au cours des années récentes, à un accroissement du nombre de titres délivrés pour motifs professionnels

Le nombre de titres attribués en 2008 pour motifs professionnels représente 14,6 % de l'ensemble des titres délivrés (pays tiers et NEM). Si, de 2003 à 2008, on constate une progression de la délivrance de ces titres, celle-ci s'est accrue de 54,7 % pour la seule année 2008 par rapport à 2007, passant d'un peu plus de 18 200 titres à environ 28 000. Cette très forte augmentation s'explique essentiellement par celle des salariés et des saisonniers. Le gouvernement a en effet pris des mesures pour encourager cette immigration favorable à l'économie nationale en créant notamment de nouvelles cartes de séjour (cf. l'encadré en début de chapitre).

1.2 – L'immigration professionnelle en provenance des pays tiers a fortement progressé en 2008

Le nombre de titres délivrés à des ressortissants des pays tiers s'est accru de plus de 80 % entre 2007 et 2008, passant de 11 751 titres à 21 310.

Ce sont les titres « salarié », « saisonnier » et « scientifique » qui augmentent dans les proportions les plus importantes, attestant de la volonté du gouvernement d'encourager ces flux. L'augmentation du flux « saisonnier » est également liée à la mise en place de la carte de séjour triennale, ces travailleurs étant auparavant munis de visas. En 2008, il a été délivré 3 860 cartes « saisonnier » en premier titre de séjour, dont 3 628 à des Marocains.

1.3 – La forte croissance des flux en provenance des NEM, observée en 2007, s'est stabilisée en 2008

Concernant les NEM (y compris la Bulgarie et la Roumanie mais à l'exclusion de Chypre et de Malte), après avoir constaté une forte progression du nombre de titres délivrés pour motifs professionnels entre 2004 et 2007, avec une très forte accélération entre 2006 et 2007 (+ 128 %), on observe en 2008 une stabilisation relative (6 684 titres délivrés en 2008 contre 6 368 en 2007).

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

À partir de 2007, cette tendance s'est inversée en raison, d'une part, de la concrétisation des conséquences de l'ouverture d'une liste de 150 métiers connaissant des difficultés de recrutement aux ressortissants des nouveaux États membres et, d'autre part, de l'adhésion à l'Union européenne le 1^{er} janvier 2007 de la Bulgarie et de la Roumanie dont les ressortissants ont pu bénéficier dès cette date de la non-opposabilité de la situation de l'emploi à l'occasion de la demande de délivrance d'une autorisation de travail pour l'un des métiers figurant sur la liste précitée.

En 2007, cette tendance s'est accentuée pour se stabiliser en 2008 à un niveau élevé (le nombre de titres délivrés à des ressortissants des 10 NEM s'est accru de 200 % entre 2003 et 2008).

2 – L'IMMIGRATION FAMILIALE

2.1 – Les flux relatifs à l'immigration familiale

Ces flux tels qu'appréhendés, à travers le dénombrement des premiers titres de séjour délivrés sur motifs familiaux sont présentés dans le tableau I-2-6 *infra*.

En 2008, l'immigration familiale toutes nationalités comprises représente 84 338 premiers titres de séjour délivrés, soit 45 % environ de la totalité des premiers titres de séjours délivrés en métropole. Concernant les seuls pays tiers, 82 996 titres ont été délivrés en 2008. Les membres de famille de Français constituent le poste le plus important de l'immigration familiale, bien qu'il soit en régression régulière depuis 2003. Les conjoints représentent pratiquement les 3/4 des membres de famille. Ils sont à plus de 80 % de sexe féminin. Sur le long terme, l'évolution de cette composante est indexée sur celle de la nuptialité mixte, entre des Français et des étrangers, qui est en progression sur les dix dernières années.

Deuxième poste de l'immigration familiale : le regroupement familial, avec 19 587 titres en 2008 (contre 20 414 en 2007). La tendance sur les cinq dernières années est à une diminution de ce poste. Concernant les seuls pays tiers, le nombre de titres délivrés en 2008 du fait du regroupement familial est de 17 214 (contre 18 950 en 2007). Depuis 2003, on a assisté à une diminution de 27 % du nombre de titres délivrés sur ce motif.

Enfin, on peut rattacher les « liens personnels et familiaux » (7° de l'article L. 313-11 du CESEDA) à l'immigration familiale, même si les critères de délivrance de ces titres sont plus larges. Ce poste, en croissance depuis 2003, marque à partir de 2007 une inversion de tendance. Concernant les pays tiers, 15 400 titres ont été délivrés en 2008. Le nombre de titres émis en 2006 (22 064) n'est pas significatif, au niveau de la tendance générale, dans la mesure où il s'explique par la régularisation exceptionnelle de parents d'enfants scolarisés.

2.2 – Les familles de Français

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

Concernant les pays tiers, la diminution du nombre d'admissions au séjour de membres de famille de Français, amorcée en 2004 et qui s'est amplifiée en 2005, s'est poursuivie en 2006 (- 1,6 %) et à nouveau amplifiée en 2007 (- 8,7 % par rapport à 2006), poursuivant cette tendance à la baisse, quoique fortement atténuée en 2008 par rapport à 2007 (- 2,4 %) ; elle s'explique par la baisse du nombre d'admissions au séjour de conjoints de Français.

Tableau n° I-2-6 : Familles de Français (pays tiers)

Année	2004	2005	2006	2007	2008
1) Conjoints de Français	47 795	44 727	43 705	38 142	37 103
2) Parents d'enfant français	9 798	10 296	10 404	11 008	10 508
3) Ascendants étrangers et enfants étrangers de Français	1 547	1 623	1 547	1 402	1 443
Total	59 140	56 646	55 656	50 552	49 054

Source : MIIINDS-DSED.

2.3 - Le regroupement familial

La tendance à la diminution du nombre de personnes admises en France au titre du regroupement familial (familles d'étrangers) est en diminution constante depuis 2003 ; la pause dans cette tendance observée en 2007 ne s'est en effet pas confirmée en 2008, année qui voit la reprise de la tendance à la baisse.

Les chiffres découlant des visites médicales effectuées par l'OFII (ex-ANAEM) mesurent aussi cette tendance à la diminution de l'admission sur le territoire au titre du regroupement familial au cours des dernières années, même si entre 2007 et 2008, on observe une stagnation de ce motif d'immigration. Le mouvement de baisse semble toutefois reprendre au premier semestre 2009.

Tableau n° I-2-7 : Admission des personnes physiques (suivi des visites médicales)

		2005	2006	2007	2008	Premier semestre 2008	Premier semestre 2009
Metropole		20 438	16 816	16 443	16 445	8 514	7 535
	var.		- 17,7 %	- 2,2 %	0,0 %		- 11,5 %
DOM		391	252	215	180	106	90
	var.		- 35,5 %	- 14,7 %	- 16,3 %		- 15,1 %
Total		20 829	17 068	16 658	16 625	8 620	7 625
	var.		- 18,1 %	- 2,4 %	- 0,2 %		- 11,5 %

Source : OFII.

En 2008, selon les suivis de l'OFII (métropole), on relève les données suivantes :

- 86,4 % des personnes introduites l'ont été par les représentations de l'OFII à l'étranger ou par l'intermédiaire des consulats : Algérie : 4 540 (déblocage des visas), Maroc : 3 691, Turquie : 1 919, Tunisie : 1 679. Les 13,6 % des personnes introduites restantes ont été régularisées postérieurement à leur entrée en France ;
- départements principaux par ordre d'importance : Seine-Saint-Denis, Rhône, Val-d'Oise, Val-de-Marne, Hauts-de-Seine, Nord, Paris ;
- nombre moyen de personnes par dossier : 1,42 contre 1,46 en 2007 et 1,52 en 2006 ;
- composition des familles (nombre de personnes par dossier) :
 - 75,1 % des dossiers composés d'une seule personne,
 - 14,5 % 2 personnes,
 - 6,3 % 3 personnes,
 - 2,7 % 4 personnes,
 - 1,4 % 5 personnes et plus ;
- les conjoints représentent 57,8 % (56,1 % en 2007) des membres de famille. Ils sont à 85 % de sexe féminin.

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

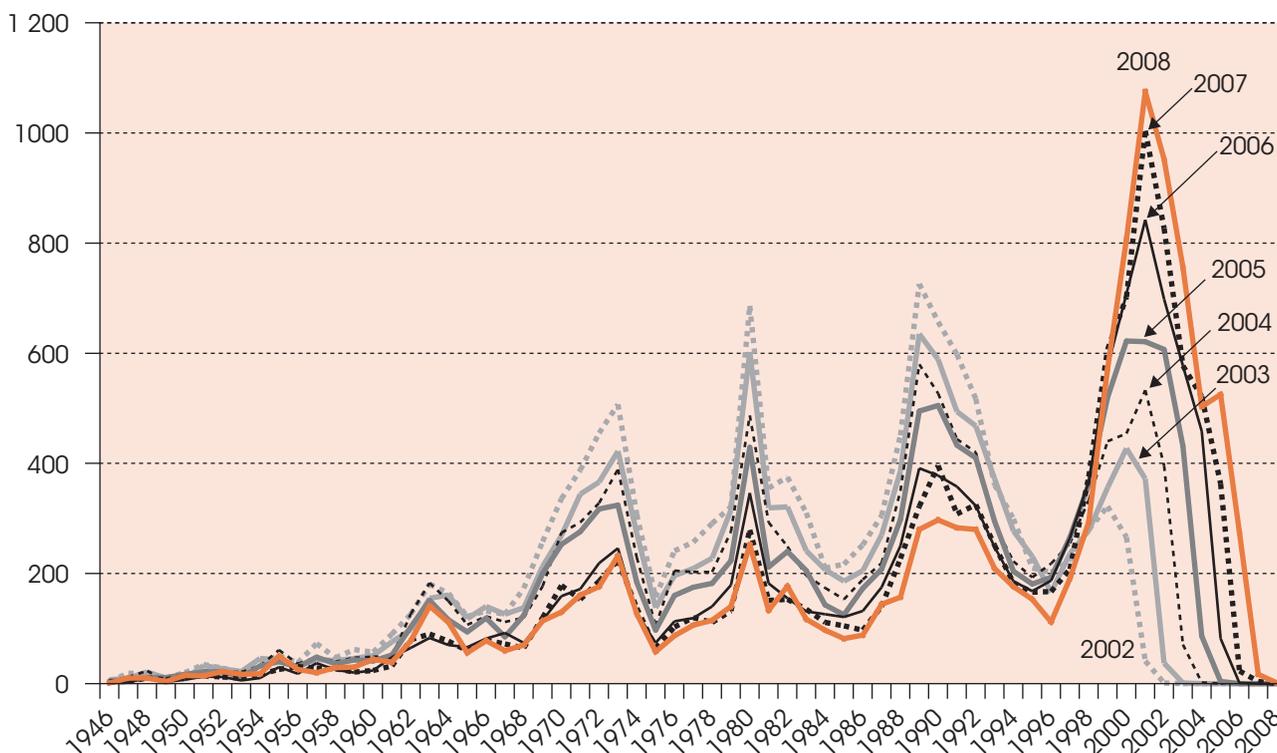
Le graphique ci-dessous présente la répartition du nombre de dossiers de regroupement selon l'année d'entrée en France du demandeur du regroupement.

On y voit notamment :

- que trois vagues d'immigration respectivement centrées sur les années 1973-1974, 1981-1982 et 1991-1992 continuent d'être à l'origine d'une part importante du regroupement familial d'aujourd'hui. Cela signifie que des étrangers admis en séjour en France il y a respectivement plus de trente ans, près de vingt-cinq ans et près de quinze ans font venir en France des membres de leur famille, c'est-à-dire qu'ils continuent de développer des liens familiaux avec des étrangers originaires notamment du même pays qu'eux, puis les font venir ;

- que l'impact de ces vagues anciennes diminue rapidement au cours des dernières années;
- qu'une quatrième vague, qui pourrait être centrée sur les années 2001-2003, semble être en cours de formation. Sa constitution, au cours des toutes dernières années a compensé les effets de l'attrition des trois vagues précédentes. Il pourrait s'agir de l'impact de la forte croissance de l'immigration entre 2000 et 2003 (de 158 807 titres en 2000 à 201 564 en 2003 avec notamment une immigration de travail de plus de 45 000 personnes en deux ans en 2001 et 2002 correspondant très probablement à des régularisations).

Graphique n° I-2-2 : Nombre de dossiers de regroupement familial par année d'entrée en France du demandeur



Source : OFFII-DSED.

La loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile a poursuivi l'encadrement de l'immigration familiale dans le prolongement des deux lois de 2006 précédemment citées et qui seront analysées ci-dessous (en 3.5.2); 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^e pour une famille de quatre ou cinq personnes et majoration de 1/5^e 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 aux adultes handicapés ou d'une allocation supplémentaire d'invalidité.

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

2.4- Les liens personnels et familiaux

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

Ce poste de l'immigration familiale, avec 15 400 titres de séjour délivrés en 2008 aux ressortissants des pays tiers, s'est largement accru depuis 2003 (+ 41 % pour les pays tiers) mais a tendance à décroître au cours des deux dernières années. Quant au nombre de titres délivrés en 2006, il s'explique, comme mentionné plus haut, par la régularisation exceptionnelle de parents d'enfants scolarisés. En 2007, après ce pic de 2006 non significatif en termes de tendance, on assiste à une nette diminution du nombre de titres délivrés (- 23,4 %), confirmée en 2008 (presque - 12 %).

Tableau n° I-2-8 : Liens personnels et familiaux (pays tiers)

	2004	2005	2006	2007	2008
Liens personnels et familiaux	13 724	14 542	22 759	17 463	15 473

Source : MIIINDS-DSED.

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

Le mariage avec un Français est devenu la première source d'immigration légale en France. Globalement, le nombre de mariages de ressortissants français à l'étranger, la plupart du temps avec un ressortissant du pays où est célébré le mariage (environ 95 % des cas), a pratiquement doublé au cours des douze dernières années, passant de 23 546 en 1995 à 48 206 en 2008.

Tableau n° I-2-9 : Mariages de ressortissants français à l'étranger

Années	Nombre de transcriptions d'actes de mariages établis par nos postes
1995	23 546
1998	30 610
2000	34 911
2001	39 409
2002	39 235
2003	42 503
2004	44 700
2005	48 200
2006	50 350
2007	47 869
2008	48 206

Source : MAEE-DFAE.

La baisse du nombre de transcriptions de mariages constatées en 2007 (- 4,9 % par rapport à 2006) est à relier à la loi du 14 novembre 2006, qui sera examinée ci-dessous au point 3.5.2 ; celle-ci institue un contrôle de validité avant même la célébration du mariage et renforce le contrôle effectué dans le cadre de la procédure de transcription à l'état civil.

2.5.1 - L'acquisition de la nationalité française par mariage

Après une période où les acquisitions de la nationalité française par mariage ont augmenté dans de fortes proportions, passant de 19 483 en 1994 à 34 440 en 2004, on a constaté une diminution, particulièrement importante, en 2008 (16 213). Ce résultat est corrélé au rallongement, par la loi du 24 juillet 2006 (cf. 3.5.2), du délai de stage avant la déclaration de nationalité par mariage. Mécaniquement, l'impact législatif porte ses effets en 2008.

Tableau n° I-2-10 : Nombre d'accédants à la nationalité française par mariage

Pays de nationalité d'origine	2004	2005	2006	2007	2008
Algérie	7 464	4 959	6 658	7 181	3 447
Maroc	5 924	3 428	5 141	5 174	2 335
Tunisie	1 964	1 232	1 669	1 861	928
Portugal	1 093	833	1 284	1 540	940
Madagascar	1 094	712	921	892	485
Turquie	755	493	588	648	450
Sénégal	827	491	701	717	358
Cameroun	962	517	803	789	327
Côte d'Ivoire	754	443	698	608	313
Russie	670	440	631	616	291
Autres pays	12 933	7 979	10 238	10 963	6 339
Total	34 440	21 527	29 276	30 989	16 213

Source : MIIINDS-DSED.

2.5.2 - La lutte contre la fraude au mariage

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

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

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

Tant la loi 2006-1376 du 14 novembre 2006 relative au contrôle de la validité des mariages que la loi 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration ont renforcé les moyens de lutter contre le détournement du mariage à des fins migratoires. Dans le prolongement de ces lois, la loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile a poursuivi l'encadrement de l'immigration familiale.

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

S'agissant des mariages contractés en France, la loi clarifie les formalités préalables au mariage, dont l'accomplissement doit permettre à l'officier de l'état civil de saisir en temps utile le ministère public s'il

nourrit un doute sur la validité du mariage envisagé. La publication des bans et, en cas de dispense de publication, la célébration du mariage, sont subordonnées à la constitution d'un dossier complet et à l'audition des candidats au mariage. La composition du dossier de mariage est précisée. Il est en particulier prévu explicitement que chacun des futurs époux doit justifier de son identité par une pièce d'identité officielle. La loi facilite les auditions des futurs époux lorsque l'un d'eux réside à l'étranger, pour éviter que l'éloignement géographique soit considéré comme un cas de dispense d'audition. Enfin, la loi supprime le délai de caducité d'un an de l'opposition du parquet : celle-ci ne cessera de produire effet que sur décision du tribunal.

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

En ce qui concerne la célébration, la loi exige désormais l'obtention du certificat de capacité à mariage, elle-même subordonnée à la constitution du dossier, à l'audition des époux et à la publication des bans y compris en France lorsque le futur conjoint français y est domicilié. L'audition préalable des époux est facilitée. Ainsi, le mariage d'un Français à l'étranger sera soumis à des formalités similaires à celles valant pour les mariages célébrés en France. L'accomplissement de ces formalités doit être l'occasion d'un contrôle de la validité *a priori* du mariage envisagé. L'officier d'état civil pourra saisir le procureur de la République, qui a la possibilité désormais explicitement prévue de s'opposer à la célébration du mariage : il disposera pour ce faire d'un délai porté à deux mois, au lieu de quinze jours et deux mois lorsque le mariage est célébré en France (dans ce dernier cas, peuvent se cumuler les 15 jours de délai d'opposition et un mois renouvelable de sursis).

Certes, l'opposition du parquet n'est pas de nature à empêcher l'autorité étrangère de célébrer le mariage, mais elle informe les futurs époux, avant même la célébration, du fait que leur mariage ne respecte pas toutes les conditions prévues en droit français et qu'il ne sera pas nécessairement transcrit sur les registres de l'état civil français. Cette transcription est désormais une condition, non seulement pour l'obtention d'une carte de séjour ou la naturalisation, mais aussi pour l'opposabilité du mariage aux tiers. La loi clarifie les conditions de la transcription, notamment dans le cas où le mariage a été célébré malgré une opposition du ministère public (les époux devront alors obtenir une décision de mainlevée judiciaire) et dans le cas où le mariage aura été célébré sans obtention du certificat de capacité à mariage : dans ce dernier cas, l'audition des époux sera obligatoire, sauf si l'autorité diplomatique ou consulaire dispose d'éléments permettant d'en dispenser les intéressés, et en cas de suspicion de nullité du mariage, la transcription ne pourra désormais intervenir que sur décision judiciaire et à l'issue d'une procédure dont l'initiative appartiendra aux requérants.

La prévention des mariages forcés est facilitée par l'audition obligatoire des époux en cas de suspicion et, si l'un des futurs époux est mineur, par l'audition hors la présence de ses parents et de son futur conjoint.

Enfin, la loi du 26 novembre 2003 relative à l'immigration avait créé, à l'article 47 du code civil relatif à la force probante des actes de l'état civil faits à l'étranger, la possibilité d'opposer des doutes sur l'authenticité ou la véracité de l'acte. La nouvelle loi ne remet pas en cause cet apport essentiel mais simplifie radicalement le mécanisme de vérification mis en place, en permettant à l'administration de procéder ou faire procéder à la vérification auprès des autorités étrangères de l'acte d'état civil étranger douteux, sans intervention du parquet de Nantes.

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

La délivrance d'une carte de séjour portant la mention « vie privée et familiale » aux conjoints de Français est désormais subordonnée à la détention d'un visa destiné à un séjour de plus de trois mois. L'accès à la carte de résident est subordonné à une durée de séjour régulier préalable portée de deux à trois ans et à la condition d'intégration républicaine. La carte de résident peut être retirée, en cas de rupture de la vie commune et, sauf exceptions, dans les quatre années suivant la célébration du mariage. Le délai de communauté de vie nécessaire pour souscrire la déclaration de nationalité française est porté de deux

à quatre ans et de trois à cinq ans si le conjoint étranger ne justifie pas d'une résidence ininterrompue et régulière en France depuis trois années ou ne peut justifier de l'inscription de son conjoint français pendant la durée de la communauté de vie à l'étranger au registre des Français établis hors de France. Le délai d'opposition laissé au Gouvernement pour s'opposer, pour indignité ou défaut d'assimilation autre que linguistique, à l'acquisition de la nationalité française par le conjoint étranger est porté d'un à deux ans. Le délai permettant au ministère public d'exercer un recours en contestation de l'enregistrement d'une déclaration de nationalité à raison du mariage, est porté lui aussi d'un à deux ans.

3 – DÉLIVRANCE DES TITRES DE 2003 À 2008

3.1 – Commentaires généraux

Le régime juridique du séjour des étrangers se traduit par une pluralité de critères dont il incombe à l'autorité préfectorale de tenir compte pour délivrer au demandeur âgé de plus de 18 ans une autorisation administrative de séjour, sous le contrôle hiérarchique du ministre chargé de l'intérieur et, depuis le 30 mai 2007, du ministre chargé de l'immigration. Cumulatifs, ces critères prennent en considération la nationalité et les conditions d'entrée en France de l'étranger, la durée et l'objet prévus de son séjour, et enfin la nature du titre sollicité.

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

- les citoyens des États membres de l'Union européenne (ou assimilés) ;
- les étrangers relevant d'un accord bilatéral liant la France à certains États ;
- les étrangers relevant du régime dit « général ».

S'agissant de la nature du séjour, les étrangers demandeurs d'asile bénéficient d'un régime spécifique d'admission au séjour pour lequel de nouvelles dispositions ont été introduites par la loi du 10 décembre 2003 modifiant la loi du 25 juillet 1952 et applicable depuis le 1^{er} janvier 2004.

3.1.1 – Les ressortissants étrangers relevant du droit communautaire

Les ressortissants étrangers relevant du droit communautaire (citoyens des États membres de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen ainsi que les membres de leur famille quelle que soit leur nationalité) bénéficient d'un droit au séjour privilégié.

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

En application de la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, qui a institué une obligation d'enregistrement des ressortissants européens qui souhaitent s'établir en France, il sera possible de dénombrer l'établissement en France de ces étrangers.

S'agissant des ressortissants des nouveaux États membres de l'Union européenne depuis le 1^{er} mai 2004, et à l'exception de Chypre et de Malte, des mesures transitoires ont été introduites qui les obligent, s'ils souhaitent exercer une activité économique en France, à solliciter un titre de séjour valant autorisation de travail pendant toute la durée de la période transitoire. Au 1^{er} juillet 2008, seuls les ressortissants de la Bulgarie et de la Roumanie y restent contraints, et ce jusqu'en 2012.

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

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

Pour le Maroc et douze autres pays d'Afrique subsaharienne, ces accords sont considérés comme largement alignés sur le régime général, même si certaines des dispositions introduites dans la législation nationale par la loi MISEFEN du 26 novembre 2003 ont fait naître de nouvelles spécificités. En revanche, les accords bilatéraux en vigueur régissent de manière complète pour les Algériens, et de manière partielle pour les Tunisiens, leurs conditions d'entrée, de séjour et d'emploi en France. Des avenants aux accords franco-algérien et franco-tunisien ont été signés en 11 juillet 2001 et septembre 2000 et sont entrés en vigueur en janvier et novembre 2003. Des accords bilatéraux 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), Maurice et le Cap-Vert, et en 2009 avec le Cameroun et le Burkina-Faso.

3.1.3 - Autres ressortissants étrangers

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

3.2 - Statistiques

3.2.1 - Présentation générale

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

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

En revanche, la délivrance, pour la première fois, d'un titre d'une catégorie donnée à un étranger qui possédait déjà un titre mais d'une catégorie différente, est considérée comme un renouvellement et non comme une première délivrance. En outre, ne sont répertoriés ni les étrangers auxquels sont délivrés des documents de séjour précaires : convocation, autorisation provisoire de séjour (APS) ou récépissé de demande de premier titre de séjour, ni les titulaires de cartes diplomatiques.

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

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

En 2004, 2005, 2006, 2007 et 2008, il a été délivré respectivement 206 642, 197 788, 193 985, 185 907 et 196 681 titres de séjour, y compris les titres délivrés à leur demande aux ressortissants communautaires qui ne sont pas soumis à l'obligation d'en détenir. La comparaison de ces volumes globaux avec ceux des années précédentes est rendue impossible du fait des changements de périmètre géographique de cette activité administrative de délivrance de titres intervenus au cours des années 2003 et 2004 sous l'effet de la loi du 26 novembre 2003 MISEFEN qui a supprimé, pour les ressortissants étrangers relevant du droit communautaire, l'obligation de détenir un titre de séjour, sauf pour ceux soumis à des dispositions transitoires.

Au sein de ces volumes globaux ont été distingués :

- les 6 264, 2 859, 2 845, 4 431 et 4 500 titres, émis respectivement en 2004, 2005, 2006, 2007 et 2008, au profit de nationalités normalement non soumises à l'obligation de détenir un titre de séjour ;
- les 191 850, 187 134, 183 261, 171 907 et 182 688 titres, émis respectivement en 2004, 2005, 2006, 2007 et 2008 au profit de nationalités de pays tiers ;
- les 8 528, 7 795, 7 879, 9 569 et 9 493 titres, émis respectivement en 2004, 2005, 2006, 2007 et 2008, au profit de ressortissants des nouveaux États membres, y compris la Roumanie et la Bulgarie.

3.2.2- Évolution selon le motif de la délivrance

Seront successivement détaillées, ci après, selon le motif de la délivrance, les évolutions sur la période 2003-2008 des composantes suivantes des tableaux récapitulatifs numérotés I-2-12 à I-2-18 :

A) Les volumes de premiers titres délivrés à des ressortissants de pays pour lesquels la possibilité de séjourner durablement en France est subordonnée à l'obtention d'un titre : pour 2008, ces titres sont au nombre de 192 181, dont 182 688 pour les pays tiers et 9 493 pour les NEM. Ainsi, si on observe une nette croissance des entrées en France des ressortissants des NEM, qui s'explique par des motifs professionnels, on observe une décroissance, au cours des dernières années, de l'immigration en provenance des pays tiers (avec toutefois une progression entre 2007 et 2008 de 6,2 %).

B) Le volume de premiers titres selon leur nature juridique et les motifs d'entrée en France :

- B1 les cartes de séjour temporaires (132 468 titres en 2004, 127 694 en 2005, 130 974 en 2006, 124 510 en 2007 et 136 224 en 2008) ;
- B2 les cartes « compétences et talents » (5 titres en 2007 et 182 en 2008) ;
- B3 les cartes de résident (30 491 titres en 2004, 31 316 en 2005, 23 998 en 2006, 21 048 en 2007 et 19 796 en 2008) ;
- B4 les cartes de retraité (456 titres en 2004, 291 en 2005, 245 en 2006, 305 en 2007 et 293 en 2008) ;
- B5 les cartes de résident algérien (33 916 titres en 2004, 31 344 en 2005, 31 060 en 2006, 26 635 en 2007 et 25 977 en 2008) ;
- B6 les titres communautaires (9 311 titres en 2004, 7 143 en 2005, 7 708 en 2006, 13 404 en 2007 et 14 209 en 2008).

Si le volume des titres délivrés aux ressortissants des pays tiers est en diminution constante au cours des dernières années jusqu'en 2007, avec une légère progression en 2008, comme cela a été mentionné ci-dessus, cette évolution recouvre des variations contrastées.

Tableau n° I-2-11 : Délivrance de premiers titres de séjour de 2004 à 2008 (métropole)

	2004	Titres communautaires		Titres non communautaires							Total
		Total	CCT	CR	GRA	CST	Retraité				
10 NEM		1 954	6 574	274		6 299	1			8 528	
Nationalités non soumises à titre de séjour		5 962	302	83		219				6 264	
Pays tiers		1 395	190 455	30 134	33 916	125 950	455			191 850	
Total		9 311	197 331	30 491	33 916	132 468	456			206 642	
	2005										
10 NEM		2 950	4 845	214		4 631				7 795	
Nationalités non soumises à titre de séjour		2 754	105	46		58	1			2 859	
Pays tiers		1 439	185 695	31 056	31 344	123 005	290			187 134	
Total		7 143	190 645	31 316	31 344	127 694	291			197 788	
	2006										
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										
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	20 856	26 635	122 706	305			171 907	
Total		13 404	172 503	21 048	26 635	124 510	305			185 907	
	2008										
10 NEM		8 127	10 859	82		1 284				9 493	
Nationalités non soumises à titre de séjour		4 420	4 580	36		44				4 500	
Pays tiers		1 662	181 026	19 678	25 977	134 896	293			182 688	
Total		14 209	182 472	19 796	25 977	136 224	293			196 681	

Source : MIIINDS-DSED.

Tableau n° I-2-12 : 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)

	2004	2005	2006	2007	2008
A) Professionnels	1 - Compétences et talents			5	182
	2 - Actif non salarié	344	377	435	360
	3 - Scientifique	1 171	1 202	1 310	1 531
	4 - Artiste	253	299	195	263
	5 - Salarié	6 050	5 892	5 504	5 879
	6 - Saisonnier ou temporaire	4 328	4 135	4 234	3 713
Total A) Professionnels	12 146	11 905	11 678	11 751	21 310
B) Familiaux	1 - Famille de Français	57 779	55 379	54 490	49 767
	2 - Membre de famille ^(*)	23 310	22 994	19 419	18 950
	3 - Liens personnels et familiaux	13 295	14 195	22 064	17 281
Total B) Familiaux	94 384	92 568	95 973	85 998	81 177
C) Étudiants	49 305	46 294	44 943	46 663	52 073
D) Divers	1 - Visiteur	5 562	5 204	5 487	5 241
	2 - Étranger entré mineur	2 521	2 639	2 774	2 935
	3 - Admission exceptionnelle au séjour	3 073	2 674	2 673	1 539
	4 - Rente accident du travail	74	41	64	75
	5 - Ancien combattant	448	292	245	199
	6 - Retraité ou pensionné	2 380	2 465	2 275	1 645
	7 - Motifs divers	907	718	484	416
Total D) Divers	14 965	14 033	14 002	12 050	11 423
E) Humanitaires	1 - Réfugié et apatride	13 370	14 796	9 833	9 253
	2 - Asile territorial/protection subsidiaire	225	347	372	520
	3 - Étranger malade	7 455	7 191	6 460	5 672
	4 - Victime de la traite des êtres humains				18
Total E) Humanitaires	21 050	22 334	16 665	15 445	16 705
Total pays tiers	191 850	187 134	183 261	171 907	182 688

(*) Regroupement familial.
Source : MII/INDS-DSED.

Tableau n° I-2-12 bis : Admission au séjour des ressortissants des dix nouveaux États membres soumis à dispositions transitoires (métropole)

	2004	2005	2006	2007	2008	
A) Professionnels	2 - Actif non salarié	144	304	369	740	756
	3 - Scientifique	103	116	94	63	30
	4 - Artiste	75	41	46	22	8
	5 - Salarié	1 071	1 675	1 975	5 331	4 918
	6 - Temporaire	589	438	308	212	972
	Total A) Professionnels	1 982	2 574	2 792	6 368	6 684
B) Familiaux	1 - Famille de Français	1 361	1 267	1 166	785	491
	2 - Membre de famille(*)	434	508	510	754	1 255
	3 - Liens personnels et familiaux	429	347	695	182	73
Total B) Familiaux	2 224	2 122	2 371	1 721	1 819	
C) Étudiants	3 659	2 598	2 249	1 203	739	
D) Divers	477	336	337	255	235	
E) Humanitaires	186	165	130	22	16	
Total 10 NEM	8 528	7 795	7 879	9 569	9 493	

Tableau I-2-12 ter : Total des admissions au séjour (métropole)

Total pays tiers et 10 NEM	200 378	194 929	191 140	181 476	192 181
----------------------------	---------	---------	---------	---------	---------

(*) Regroupement familial.
Source : MII/INDS-DSED.

B1 - Les cartes de séjour temporaire

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

Tableau n° I-2-13 : Premières cartes de séjour temporaire (métropole)

		2004	2005	2006	2007	2008
A) Professionnels	2 - Actif non salarié	336	351	407	388	176
	3 - Scientifique	1 263	1 307	1 393	1 558	1 904
	4 - Artiste	320	338	238	282	290
	5 - Salarié	6 171	5 972	5 499	6 427	11 775
	6 - Saisonnier ou temporaire	4 651	4 470	4 430	3 789	7 074
Total A) Professionnels		12 741	12 438	11 967	12 444	21 219
B) Familiaux	1 - Famille de Français	38 407	36 842	35 660	34 340	35 189
	2 - Membre de famille ^(*)	6 089	5 724	5 428	5 295	4 785
	3 - Liens personnels et familiaux	10 898	11 765	18 562	14 415	12 914
Total B) Familiaux		55 394	54 331	59 650	54 050	52 888
C) Étudiants		47 622	44 917	43 207	43 789	48 147
D) Divers	1 - Visiteur	5 368	4 923	5 208	4 920	4 108
	2 - Étranger entré mineur	2 276	2 370	2 533	2 665	2 605
	3 - Admission exceptionnelle au séjour	2 771	2 316	2 432	1 263	1 606
	4 et 7 - Rente accident du travail et divers	9	12	12	8	9
Total D) Divers		10 424	9 621	10 185	8 856	8 328
E) Humanitaires	1 - Réfugié et apatride	61	63	79	56	54
	2 - Asile territorial/protection subsidiaire	121	287	331	457	672
	3 - Étranger malade	6 105	6 037	5 555	4 858	4 894
	4 - Victime de la traite des êtres humains					22
Total E) Humanitaires		6 287	6 387	5 965	5 371	5 642
Total		132 468	127 694	130 974	124 510	136 224

(*) Regroupement familial.
Source : MIIINDS-DSED.

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. Ainsi :

- la carte de séjour temporaire *visiteur* est attribuée à l'étranger qui apporte la preuve qu'il peut vivre de ses seules ressources et qui prend l'engagement de n'exercer en France aucune profession soumise à autorisation;

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

Le nombre total de cartes de séjour temporaire délivrées, qui avait progressé en 2006 (+ 2,8 % par rapport à 2005) et diminué en 2007 (- 5 % par rapport à 2006) a progressé de manière sensible en 2008 (+ 9 % par rapport à 2007).

La diminution du nombre de cartes délivrées à des familles de Français amorcée en 2005 (- 4,2 % par rapport à 2004) s'est poursuivie en 2006 (- 2,8 % par rapport à 2005) et en 2007 (- 3,8 %) mais cette tendance s'est infléchie en 2008 (+ 2,6 %). En revanche, le nombre de CST délivré au titre du regroupement familial poursuit sa baisse entamée en 2005 : - 5 % en 2006, - 2,8 % en 2007 et - 9,6 % en 2008. Quant au nombre de cartes « vie privée et familiale » délivrées sur le fondement du 7° de l'article L. 313-11, qui avait fortement progressé en 2006 (+ 58,5 % par rapport à 2005) du fait de la régularisation exceptionnelle de parents d'enfants scolarisés, il a sensiblement diminué en 2007 (- 22,5 %) et diminue encore nettement en 2008 (- 10,4 %).

A contrario, le nombre de cartes de séjour temporaire délivrées pour motifs professionnels, qui avait diminué de 5,3 % en 2006 par rapport à 2005, après une baisse de 2,3 % l'année précédente, a progressé en 2007, marquant un renversement de tendance (+ 3,9 % en 2007 par rapport à 2006), qui se concrétise très nettement en 2008 (+ 7,1 %) (ce sont les cartes « salarié » et « saisonnier » qui ont le plus augmenté).

Le nombre de cartes de séjour portant la mention « étudiant », qui, après une diminution en 2006 (- 3,8 %) a progressé de 1,3 % en 2007, poursuit cette hausse + 9,8 %.

Le nombre de cartes de séjour temporaire délivrées aux étrangers qui se prévalent de leur état de santé pour être admis au séjour (- 12,8 % en 2007 après 8,2 % en 2006) s'est stabilisé en 2008.

Depuis 2004, on constate une diminution significative du nombre d'étrangers malades venant se faire soigner en France (- 19,8 %).

B2 - Les cartes « compétences et talents »

Une carte « compétences et talents », valable trois ans, a été instituée par la loi du 24 juillet 2006 ; sa délivrance a débuté en décembre 2007 (cinq titres délivrés en 2007 et 182 en 2008).

B3 - Les cartes de résident

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

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

La carte de résident n'est plus accordée de plein droit, en vertu de la loi du 24 juillet 2006, aux étrangers justifiant de plus de dix ans de présence régulière sur le territoire français et bénéficiant d'un titre de séjour.

La forte diminution, depuis 2006, du nombre de cartes de résident délivrées (- 5,7 % en 2008 après - 13,9 % en 2007 et - 23 % en 2006) résulte de la diminution de la délivrance de ce type de cartes au titre surtout de « famille de Français » et « membres de famille » alors que le nombre de cartes délivrées aux réfugiés augmente légèrement en 2008.

Tableau n° I-2-14 : Cartes de résident, afférentes aux années 2004 à 2008 (métropole)

		2004	2005	2006	2007	2008
A) Professionnels	2 - Actif non salarié	17	10	17	10	11
	5 et 6 - Salarié et temporaire	38	21	33	19	15
Total A) Professionnels		55	31	50	29	26
B) Familiaux	1 - Famille de Français	4590	4414	3678	2578	2294
	2 - Membre de famille ^(*)	11 199	11 119	9698	8504	6594
Total B) Familiaux		15 789	15 533	13 376	11 082	8 888
C) Étudiants		32	18	34	25	6
D) Divers		1 252	960	766	704	657
E) Humanitaires		13 363	14 774	9 772	9 208	10 219
Total		30 491	31 316	23 998	21 048	19 796

(*) Regroupement familial.
Source : MIIINDS-DSED.

Au total, le nombre de cartes de résident délivrées est en diminution constante et importante depuis 2003 (- 50,1 % entre 2003 et 2008).

B4 - Les cartes de retraité

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

Les cartes de séjour délivrées sur ce motif s'élèvent à 293 en 2008, soit une légère diminution par rapport à 2007, où 305 cartes avaient été délivrées.

Tableau n° I-2-15 : Cartes de retraité, afférentes aux années 2004 à 2008 (métropole)

Carte de retraité	2004	2005	2006	2007	2008
Total	456	291	245	305	293

B5 - Les certificats de résidence pour Algériens

On observe depuis 2003 une tendance au recul de ces titres (- 27,3 % entre les deux dates). Cette tendance s'explique par les conditions de l'application de l'accord franco-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.

Tableau n° I-2-16 : Certificats de résidence pour Algérien afférents aux années 2004 à 2008 (métropole)

		2004	2005	2006	2007	2008
A) Professionnels	2 - Actif non salarié	35	47	43	21	75
	3 - Scientifique	15	11	11	36	45
	4 - Artiste	8	2	3	3	3
	5 - Salarié	483	430	317	267	603
	6 - Saisonnier ou temporaire	83	76	99	100	32
Total A) Professionnels		624	566	473	427	758
B) Familiaux	1 - Famille de Français	15873	14988	15851	12983	11162
	2 - Membre de famille(*)	4857	4929	3139	3847	4288
	3 - Liens personnels et familiaux	2828	2776	4196	3050	2559
Total B) Familiaux		23558	22693	23186	19880	18009
C) Étudiants		4790	3296	3261	3077	4085
D) Divers	1 - Visiteur	489	436	409	365	388
	2 - Étranger entré mineur	276	295	272	271	397
	3 - Admission exceptionnelle au séjour	386	381	263	278	253
	4 - Rente accident du travail	37	18	12	11	48
	6 - Retraité ou pensionné	1925	2175	2030	1340	1085
	7 - Motifs divers	245	145	96	98	93
Total D) Divers		3358	3450	3082	2363	2264

		2004	2005	2006	2007	2008
E) Humanitaires	1 - Réfugié et apatride					
	2 - Asile territorial/protection subsidiaire	111	61	45	66	58
	3 - Étranger malade	1 475	1 278	1 013	822	803
Total E) Humanitaires		1 586	1 339	1 058	888	861
Total		33 916	31 344	31 060	26 635	25 977

(^c) Regroupement familial.
Source : MIIINDS-DSED.

Le nombre des certificats de résidence délivrés aux ressortissants algériens membres de famille de Français, est en diminution depuis 2004, même si on a observé une interruption en 2006. La baisse est de 35,2 % entre 2003 et 2008.

Le nombre de titres délivrés à des membres de famille (regroupement familial), après avoir atteint un niveau record en 2004 (+ 7,3 % par rapport à 2003) et surtout en 2005 (+ 1,5 %), a diminué massivement en 2006 (- 35,9 %) mais s'est redressé en 2007 (+ 22 %) et poursuit sa progression en 2008 (+ 13 % environ).

Le total des certificats de résidence délivrés à des retraités, sur le fondement de l'article 7 ter de l'accord franco-algérien, qui était en forte progression, aussi bien en 2004 (+ 87,1 % par rapport à 2003) qu'en 2005 (+ 13 % par rapport à 2004), avait diminué en 2006 (- 6,4 %) et plus fortement en 2007 (- 34,5 %). En 2008, cette tendance se confirme (- 19 %).

Après une forte progression en 2004 (+ 31,9 % par rapport à 2003), le nombre de certificats de résidence délivrés à des Algériens malades poursuit sa diminution en 2007 (- 17,9 %) après - 21,3 % en 2006; en 2008, on assiste à une stabilisation relative (803 titres délivrés contre 822 en 2007).

B6 - Les titres communautaires et titres Espace économique européen

L'année 2004 avait été marquée par une diminution massive du total des premiers titres de séjour délivrés qui résultait directement de la suppression de l'obligation de détenir un titre de séjour pour les ressortissants communautaires. Il faut néanmoins préciser que les ressortissants des nouveaux États membres de l'Union européenne, à l'exception de Chypre et Malte, demeurent soumis à cette obligation s'ils souhaitent exercer une activité professionnelle pendant la durée de validité de la période transitoire. La France, à l'instar de la plupart des anciens États membres, a en effet souhaité opter pour cette possibilité de protection de son marché de l'emploi pendant une première période de deux ans soit jusqu'au 1^{er} mai 2006. Nonobstant l'ouverture sélective aux ressortissants des nouveaux États membres de l'accès à certains métiers en situation de pénurie de main-d'œuvre, depuis le 1^{er} mai 2006, le dispositif relatif à la délivrance de titres et la procédure y afférente demeurent inchangés.

Cependant, au 1^{er} juillet 2008, la décision a été prise d'ouvrir sans restriction la possibilité d'exercer une activité professionnelle aux ressortissants des nouveaux États membres ayant adhéré en 2004 à l'Union européenne. Seuls les ressortissants de la Bulgarie et de la Roumanie restent concernés par la limitation d'embauche aux 150 métiers définis par l'arrêté du 18 janvier 2008 modifié par l'arrêté du 24 juin 2008 et donc par l'obligation de détenir un titre de séjour pour travailler.

Après une nouvelle diminution en 2005 (- 24 % par rapport à 2004) du total des premiers titres de séjour délivrés à des ressortissants de l'Union européenne et de l'Espace économique européen, les titres de cette nature ont enregistré une progression de plus de 7 % en 2006, très largement amplifiée en 2007 (+ 72,9 %), ce qui s'explique principalement par l'ouverture du marché du travail, mise en œuvre à partir du 1^{er} mai 2006 et qui a produit en 2007 ses pleins effets, 2008 confirme cette tendance (+ 3,1 %).

Tableau n° I-2-17 : Premiers titres de séjour communautaires et titres Espace économique européen afférents aux années 2004 à 2008 en métropole

		2004	2005	2006	2007	2008
A) Professionnels	2 et 4 – Actif non salarié et Artiste	333	408	540	1 079	1 276
	5 – Salarié	2 094	1 955	2 508	6 737	5 883
	6 – Saisonnier ou temporaire	928	263	162	212	1 125
Total A) Professionnels		3 355	2 626	3 210	8 028	8 284
B) Familiaux	1) Famille de Français	515	523	611	823	633
	2 et 3) Membre de famille(*) et LPF	2 346	2 043	2 100	2 769	3 920
Total B) Familiaux		4 553	2 861	2 566	2 711	3 592
C) Étudiants		903	728	738	1 017	616
D) Divers	1 – Visiteur	1 606	1 012	902	604	425
	6 – Retraité ou pensionné	582	191	138	159	316
	7 – Motifs divers	4	20	9	4	15
Total D) Divers		2 192	1 223	1 049	767	756
Total		9 311	7 143	7 708	13 404	14 209

(*) Regroupement familial.
Source : MIIINDS-DSED.

Tableau n° I-2-18 : Tous premiers titres de séjour, tous pays en France métropolitaine

		2004	2005	2006	2007	2008
A) Professionnels	1 – Compétences et talents				5	182
	2 – Actif non salarié	721	816	1 007	1 497	1 538
	3 – Scientifique	1 278	1 318	1 404	1 594	1 949
	4 – Artiste	328	340	241	286	293
	5 – Salarié	8 786	8 377	8 356	13 448	18 276
	6 – Saisonnier ou temporaire	5 662	4 810	4 692	4 103	8 231
Total A) Professionnels		16 775	15 661	15 700	20 933	30 469
B) Familiaux	1 – Famille de Français	59 385	56 767	55 800	50 724	49 278
	2 – Membre de famille(*)	24 491	23 814	20 364	20 414	19 587
	3 – Liens personnels et familiaux	13 726	14 542	22 759	17 466	15 473
Total B) Familiaux		97 602	95 123	98 923	88 604	84 338
C) Étudiants		53 347	48 959	47 240	47 908	52 854

		2004	2005	2006	2007	2008
D) Divers	1 - Visiteur	7 469	6 372	6 522	5 895	4 924
	2 - Étranger entré mineur	2 552	2 665	2 805	2 936	3 002
	3 - Admission exceptionnelle au séjour	3 157	2 697	2 695	1 541	1 859
	4 - Rente accident du travail	74	41	64	75	100
	5 - Ancien combattant	548	385	333	318	266
	6 - Retraité ou pensionné	2 963	2 657	2 413	1 804	1 694
	7 - Motifs divers	919	728	495	426	453
Total D) Divers		17 682	15 545	15 327	12 995	12 298
E) Humanitaires	1 - Réfugié et apatride	13 424	14 837	9 851	9 264	10 273
	2 - Asile territorial/protection subsidiaire	232	348	376	523	730
	3 - Étranger malade	7 580	7 315	6 568	5 680	5 697
	4 - Victime de la traite des êtres humains					22
Total E) Humanitaires		21 236	22 500	16 795	15 467	16 722
Total		206 642	197 788	193 985	185 907	196 681

(*) Regroupement familial.
Source : MIINDS-DSED.

1-3

L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE

AVERTISSEMENT

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

1 – PRÉSENTATION GÉNÉRALE

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

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

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

Tableau n° I-3-1

	2004	2005	2006	2007	2008	Six mois 2008	Six mois 2009	Évolution 2009/2008
Placements en zone d'attente	17 098	16 157	15 876	15 827	16 645	9 214	7 407	- 19,6 %
Refoulements à la frontière (NA + RS)	33 232	35 921	34 127	26 593	29 472	14 180	15 226	+ 7,4 %
Demandes d'asile à la frontière	2 513	2 672	2 984	5 123	5 992	3 937	2 004	- 49,1 %

Source : MIIINDS-DCPAF.

Pour les années 2004 à 2007, l'examen du tableau montre une évolution variable des chiffres selon les indicateurs. Pour les refoulements à la frontière, l'année 2007 a été marquée par une forte baisse prolongeant l'érosion constatée en 2006, alors qu'une tendance haussière avait été observée sur les années précédentes. On note, à partir des données comparatives portant sur les six premiers mois de 2008 et de 2009, une diminution marquée des placements en zone d'attente, une augmentation des refoulements et une chute des demandes d'asile à la frontière.

La pression migratoire aux frontières du territoire français reste donc forte, mais elle est combattue avec efficacité. L'augmentation marquée des refoulements à la frontière lors du premier semestre 2009 en est le meilleur indice.

2) S'agissant du **séjour irrégulier** et des actions menées pour en réduire l'importance et les effets (qui recouvrent pour l'essentiel l'activité d'éloignement du territoire et la lutte contre l'emploi d'étrangers sans titre de travail), un certain nombre d'indicateurs donnent un éclairage sur les mouvements et évolutions dominantes qui concernent la partie identifiée de la population en séjour irrégulier. Cet éclairage est imparfait car partiel et soumis à certaines limites (comme le double compte par exemple) ou à l'influence d'autres facteurs tels que les fluctuations que peut connaître la mobilisation des services ou la mise en œuvre de réformes portant sur un dispositif particulier comme l'aide médicale d'État.

Le tableau ci-dessous porte toutefois à conclure, malgré des évolutions variables selon les indicateurs, à une plus grande efficacité des dispositifs de lutte contre le séjour irrégulier.

Tableau n° I-3-2

	2004	2005	2006	2007	2008	Premier semestre 2009
Demandeurs d'asile déboutés	38 800	60 000	27 700	24 700	18 736	Non connu
Titres délivrés après entrée irrégulière	28 390	31 650	32 001	27 827	29 779	Non connu
Interpellations	44 545	63 681	67 130	69 879	82 557	42 188
Infractions à la législation	70 529	89 938	98 686	111 842	119 761	52 324
Placements en rétention	30 043	29 257	32 817	35 246	41 283	19 283
APRF non exécutés	51 501	46 698	47 993	38 880	33 865	16 404
Aide médicale d'État	146 297	178 689	191 067	194 615	202 503	204 072

Source : DCPAF-SAS-MIIINDS.

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

Certains indicateurs, comme le nombre des interpellations, le nombre d'infractions à la législation sur les étrangers ou de placements en rétention, attestent d'une mobilisation accrue des services entre 2007 et 2008. À cet égard, il importe de noter que, si la police aux frontières reste, de par sa vocation et les résultats obtenus, le principal acteur dans le domaine de la protection contre l'immigration irrégulière, le nombre de procédures établies par les services à vocation plus générale, comme la sécurité publique et la gendarmerie nationale, augmente de façon notable.

Cette forte mobilisation des services, qu'il s'agisse des acteurs à vocation opérationnelle ou des agents servant en préfecture, a également permis d'enregistrer en 2008 des résultats très positifs dans le domaine de la lutte contre le travail illégal intéressant des ressortissants étrangers.

Ainsi, le nombre des mesures d'éloignement exécutées passe de 23 196 en 2007 à 29 796 en 2008 (+ 28,5 %). S'agissant des six premiers mois de l'année 2009, 14 844 mesures d'éloignement ont été mises à exécution contre 17 210 sur la même période en 2008, soit une baisse de 13,7 %. Toutefois, cette tendance s'inverse au second semestre : le résultat des neuf premiers mois est de 21 882 éloignements, soit 81,04 % de l'objectif national.

L'érosion du taux de délivrance des laissez-passer consulaires dans des délais utiles (qui est passé de 36,1 % en 2007 à 30,11 % au premier semestre de 2009) constitue, avec les difficultés liées aux contentieux, un obstacle de plus en plus préoccupant à la bonne exécution des éloignements.

S'agissant de la lutte contre l'emploi d'étrangers sans titre de travail, dont le lien étroit avec l'immigration irrégulière entraîne le développement préoccupant de filières de mieux en mieux organisées, il importe, là encore, de mettre en exergue l'implication toujours croissante de tous les services verbalisateurs. En 2008, 14 477 personnes ont été mises en cause pour infraction à la législation du travail contre 12 953 en 2007, soit une hausse de 11,8 %.

La part des étrangers s'établit à 35,6 % du total des mis en cause, soit 5 157 personnes. Au cours du premier semestre 2009, 6 613 personnes ont été mises en cause.

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

L'immigration irrégulière est difficile, voire impossible à quantifier :

- les délits constatés ne sont que la partie émergée de l'iceberg ;
- l'irrégularité d'une situation peut se manifester dès l'entrée sur le territoire national ou après celle-ci, s'agissant d'étrangers entrés légalement en France (porteurs d'un visa ou non astreints à visa) mais qui s'y maintiennent ensuite irrégulièrement au terme de la durée de validité de leur visa ou du délai de trois mois à l'issue duquel ils sont, en tout état de cause, dans l'obligation de détenir un titre de séjour.

Par définition, les étrangers entrant irrégulièrement sur le territoire français ne font l'objet d'aucun enregistrement administratif et ne peuvent donc pas être dénombrés. Il n'est donc pas possible de présenter des données quantitatives précises.

L'estimation du nombre d'étrangers en situation irrégulière est compliquée par deux facteurs. Le premier résulte des changements de situation qui affectent régulièrement les étrangers illégaux et qui en font une population par définition très fluctuante. Le deuxième résulte des franchissements de frontières possibles au sein de l'Espace Schengen : les étrangers en situation irrégulière sur le territoire français peuvent être entrés légalement ou illégalement à n'importe quel point de l'Espace Schengen avant de s'acheminer vers le territoire national et peuvent, en sens inverse, quitter la France à tout moment pour se rendre dans un autre pays Schengen.

Toutefois, même si l'importance et la nature de la population entrée puis séjournant de façon irrégulière sur le territoire national ne peuvent faire l'objet d'une comptabilisation et d'un suivi précis, l'ensemble des données recueillies par le biais des indicateurs présentés dans les deux tableaux ci-dessus illustre la nécessité de poursuivre l'action menée par les services compétents en matière de lutte contre l'immigration irrégulière.

2 – L'ENTRÉE IRRÉGULIÈRE SUR LE TERRITOIRE

2.1. – Les indicateurs permettant d'évaluer l'importance de la pression migratoire aux frontières

Les trois indicateurs de flux présentés ci-après donnent un éclairage sur la pression migratoire exercée aux frontières métropolitaines.

2.1.1 – Indicateur n° 1 : Les placements en zone d'attente

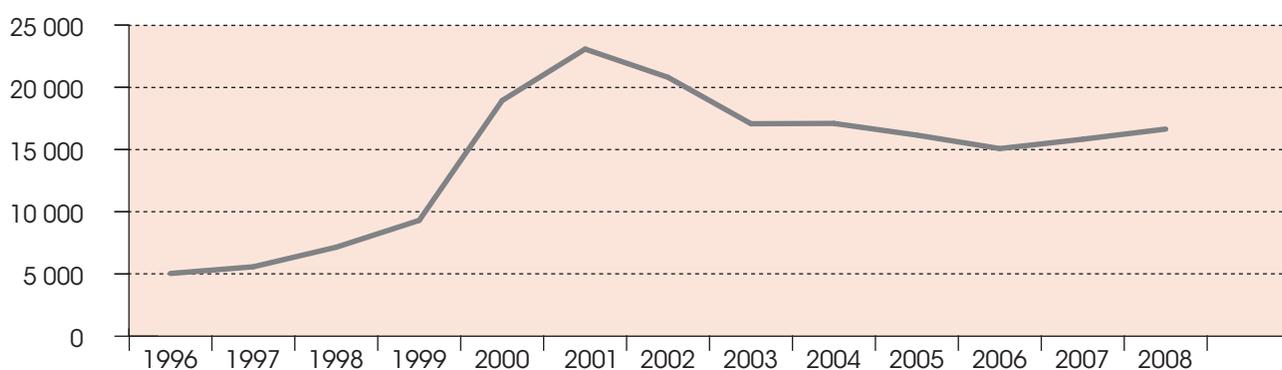
C'est la situation faite, pendant le temps strictement nécessaire à leur départ, aux ressortissants étrangers qui ne sont pas autorisés à entrer sur le territoire français lorsqu'ils se présentent à l'une de nos frontières ou dont la demande d'admission au titre de l'asile fait l'objet d'un examen tendant à déterminer si cette demande n'est pas manifestement infondée.

Le nombre de placements en zone d'attente peut donner une indication sur la pression migratoire aux frontières, bien qu'il désigne des individus qui, pour la majorité d'entre eux, n'entreront pas en France.

Les variations observées reflètent l'évolution des tentatives d'entrée irrégulière sur le territoire national, même si l'activité des services peut introduire un biais dans l'analyse. La diminution constatée depuis 2001 à la suite de la forte augmentation des années précédentes peut s'expliquer notamment par l'importance des mesures de dissuasion aéroportuaires, et par l'extension par la France du visa de transit aéroportuaire (VTA) aux ressortissants d'un certain nombre de pays africains et sud-américains.

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

Nombre d'étrangers placés en zone d'attente



Source : DCPAF.

La tendance du nombre de placements en zone d'attente, dont la baisse avait été enrayée en 2007 après cinq années consécutives de repli, s'est inversée en 2008.

Pour l'année 2008, 16 645 étrangers ont été placés en zone d'attente par la police aux frontières, ce qui représente une hausse de 5,2 % par rapport à 2007 (15 827). Un net repli est constaté au premier semestre de 2009, avec 7 407 placements contre 9 214 lors de la même période de 2008 (- 19,6 %).

Les deux principales nationalités concernées, chinoise et brésilienne, restent les mêmes depuis 2006. Le phénomène des Russes d'origine tchétchène ne perdure pas en 2009.

Tableau n° I-3-3

Nationalités les plus placées en zone d'attente	2008	Nationalités les plus placées en zone d'attente	Premier semestre 2009
Chinoise	3 870	Chinoise	1 370
Brésilienne	1 501	Brésilienne	1 106
Russe	782	Péruvienne	297
Dominicaine	622	Algérienne	259
Sri-Lankaise	594	Sénégalaise	201
Sénégalaise	490	Indienne	201
Indienne	488	Malienne	199
Palestinienne	467	Sri-lankaise	193
Irakienne	374	Paraguayenne	177
Paraguayenne	352	Nigériane	171

Source : MIINDS-DCPAF.

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

C'est la situation des ressortissants étrangers qui se voient interdire l'accès au territoire français, soit dès leur présentation à la frontière, soit après un placement en zone d'attente. Cet indicateur porte sur des personnes qui n'entreront pas sur le territoire de façon illégale mais qui en ont eu la volonté. Il donne donc une indication sur la pression migratoire exercée aux frontières.

Calculé par la Direction centrale de la police aux frontières, il permet d'abord de dénombrer les personnes auxquelles une mesure de non-admission a été notifiée lors de leur présentation à la frontière, quelle que soit la suite donnée à cette mesure.

À ce premier chiffre, il convient d'ajouter celui des réadmissions, communément appelées « réadmissions simplifiées », qui regroupent l'ensemble des renvois simples effectués sans délai par les services de police par délégation formelle ou tacite de l'autorité préfectorale sans qu'aucune formalité particulière ne soit mise en œuvre par les autorités frontalières au moment de l'interpellation de l'étranger qui a franchi illégalement la frontière.

Il importe de distinguer clairement ce premier type de réadmission des réadmissions qui obéissent à un formalisme particulier (décision préfectorale) et qui sont exécutées avec un certain délai (organisation du renvoi de l'étranger, placement en rétention, etc.).

Les réadmissions simplifiées (11 844 en 2008 et 5 853 pour les six premiers mois de l'année 2009) sont des mesures qui participent du contrôle aux frontières et ne sont pas comptabilisées dans les mesures d'éloignement alors que les réadmissions exécutées en application d'une décision préfectorale (5 276 en 2008 et 2 001 pour les six premiers mois de l'année 2009) sont comptées parmi les éloignements.

Sont également comptabilisés dans cette rubrique les étrangers non admis aux frontières intérieures de l'Espace Schengen, en cas de rétablissement ponctuel du contrôle (articles 23 et suivants du code frontières Schengen).

L'indicateur global des refoulements à la frontière laisse apparaître une tendance, légèrement décalée dans le temps par rapport aux placements en zone d'attente, d'atténuation de la pression migratoire en 2003, puis une reprise en 2004 avec une nette accentuation de la tendance haussière en 2005. Cette ligne s'inverse à partir de 2006, avec un recul net des non-admissions et des réadmissions dont la baisse s'amplifie en 2007. L'année 2008 et le premier semestre 2009 voient ces mesures augmenter à nouveau.

Tableau n° I-3-4 : Nombre de refoulements à la frontière

	2004	2005	2006	2007	2008	Six premiers mois 2009
Nombre de refus d'admission	20 893	23 542	21 235	16 374	17 628	9 373
Nombre de réadmissions simplifiées (sens France vers étranger)	12 339	12 379	12 892	10 219	11 844	5 853
Total	33 232	35 921	34 127	26 593	29 472	15 226

Source : MIIINDS-DCPAF.

Tableau n° I-3-5 : Principales nationalités concernées par les refoulements à la frontière

Non-admissions en 2008		Non-admissions au premier semestre 2009		Réadmissions simplifiées en 2008		Réadmissions simplifiées au premier semestre 2009	
Chinoise	3 556	Chinoise	1 164	Afghane	1 977	Afghane	1 448
Brésilienne	1 145	Brésilienne	1 038	Irakienne	1 398	Marocaine	720
Sénégalaise	552	Marocaine	387	Marocaine	1 236	Irakienne	278
Algérienne	492	Algérienne	340	Tunisienne	500	Tunisienne	255
Marocaine	456	Sénégalaise	276	Turque	465	Turque	180
Congolaise	385	Malienne	206	Algérienne	372	Indienne	164
Dominicaine	362	Indienne	205	Palestinienne	338	Pakistanaise	151
Paraguayenne	349	Turque	196	Indienne	311	Palestinienne	139
Serbe	320	Nigériane	184	Pakistanaise	248	Algérienne	135
Indienne	318	Britannique	180	Albanaise	205	Somalienne	112

Source : MIIINDS-DCPAF.

2.1.3 - Indicateur n° 3 : Les demandes d'admission au titre de l'asile à la frontière

Le nombre des demandes d'asile à la frontière constitue le troisième indicateur de la pression migratoire aux frontières. Il a connu une très forte croissance entre 1996 et 2001, avec un flux total de demandes multiplié par 20 en cinq ans. Entre 2001 et 2004, il a diminué de façon spectaculaire. Après une progression modérée en 2005 et en 2006, les chiffres de 2007 et de 2008 montrent un net alourdissement de la tendance à la hausse.

Tableau n° I-3-6 : Nombre de demandes d'asile à la frontière

Années	Nombre de demandes
1996	526
1997	1 010
1998	2 484
1999	4 817
2000	7 392
2001	10 364
2002	7 786
2003	5 912
2004	2 513
2005	2 672
2006	2 984
2007	5 123
2008	5 992
Six premiers mois 2009	2 253

Source : MIIINDS-DCPAF.

L'évolution des trois indicateurs présentés ci-dessus montre que la pression migratoire aux frontières du territoire métropolitain reste forte et justifie la poursuite et la consolidation des actions déjà engagées dans le cadre du contrôle des flux migratoires.

2.2 - Le contrôle des flux migratoires

2.2.1 - Le contrôle aux frontières

La mise en œuvre d'une politique volontariste de maîtrise des flux migratoires exigeait plus que jamais une coordination très forte, notamment au plan opérationnel.

Ainsi, l'instauration d'une police de l'immigration à l'été 2005 a constitué un signe fort de cette volonté. Les années qui ont suivi ont confirmé la pertinence de ce choix.

Par circulaire du 23 août 2005, le ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire a confié le pilotage et l'animation de la police de l'immigration à une direction spécialisée de la police nationale, la Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF).

Cette direction, dont les compétences sont redéfinies et l'organisation territoriale élargie, est chargée, sous l'autorité du directeur général de la police nationale, d'une mission générale de coordination qui est assurée au plan central par l'Unité de coordination de la lutte contre l'immigration irrégulière (UCOLII) et au niveau zonal par une Cellule de coordination opérationnelle zonale (CCOZ) aux attributions comparables et placée sous l'autorité du préfet de zone.

Son action s'appuie principalement sur :

- l'Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST) qui coordonne au plan national le recueil et la centralisation du renseignement ainsi que la lutte contre le crime organisé en matière d'immigration irrégulière ;
- le Service national de la police ferroviaire (SNPF), créé en janvier 2006 et dont les missions ont été définies par une circulaire du 28 septembre 2006, qui assure le contrôle des trains internationaux et la répression de l'immigration irrégulière utilisant le vecteur ferroviaire, ainsi que la sécurisation des rames et des gares ;
- les cinquante brigades mobiles de recherche (BMR) zonales et départementales qui sont l'outil fondamental de recherche et d'investigation ;
- les services territoriaux, s'articulant en 6 directions zonales, 41 directions départementales dont 4 en Île-de-France, et 2 directions aéroportuaires à Roissy CDG et Orly. La police aux frontières assure en outre à titre principal le contrôle des personnes aux frontières aériennes et maritimes extérieures de l'Espace Schengen sur 48 points de passage frontaliers ;
- les moyens aériens dédiés, accrus en 2008 avec l'affrètement de deux nouveaux avions. Ils sont utilisés majoritairement pour les escortes, les reconduites des retenus sensibles et d'autres missions de police. Pour le premier semestre 2009, le second appareil basé à Marseille a permis la reconduite de 184 personnes, et le troisième, attribué à la Guyane, de 164 étrangers.

Au 1^{er} janvier 2009, la police aux frontières comptait 9 704 fonctionnaires, ce qui représentait une augmentation de plus de 2 000 agents depuis 2004. Cette augmentation provient en partie de la création du SNPF. Sur l'aéroport de Roissy, les effectifs de la police aux frontières ont augmenté de 26 % en six ans, passant de 1 356 fonctionnaires au 1^{er} janvier 2002 à 1 710 fonctionnaires au 1^{er} janvier 2009.

2.2.1.1 - L'action sur les plates-formes aéroportuaires

La pression migratoire aéroportuaire, mesurée par les indicateurs présentés ci-dessus, s'exerce pour l'essentiel à Roissy, où se concentre la majorité des tentatives d'entrée sur le territoire.

À lui seul, cet aéroport a enregistré en 2008 près des deux tiers des refus d'admission prononcés. Il représente par ailleurs 92 % des 16 645 placements en zone d'attente effectués au cours de la même année.

En 2008, 15 446 vols parmi les lignes les plus sensibles ont fait l'objet de contrôles exécutés à la descente des avions, soit 4 % de moins qu'en 2007. Sur le premier quadrimestre de 2009, le nombre de ces contrôles s'est élevé à 6 271, soit une augmentation de 26 % par rapport à la période correspondante de 2008.

La mise en œuvre de ces contrôles, conjuguée à l'instauration du visa de transit aéroportuaire et à l'application des réformes issues de la loi du 26 novembre 2003 (telles que la réforme du « jour franc », la clarification des règles en matière de communication des droits aux personnes non admises, le prolongement du placement en zone d'attente en cas de demande d'asile présentée au cours des quatre derniers jours du placement), a entraîné une réduction notable de la durée moyenne du placement depuis 2003.

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

Tableau n° I-3-7

	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre de personnes maintenues en zone d'attente	15 452	14 451	14 427	14 679	15 342
Pourcentage de personnes maintenues après 48 heures	23,9 %	21,3 %	24,9 %	33 %	42,6 %
Pourcentage de personnes maintenues après 96 heures	16,2 %	14,5 %	17,8 %	22,8 %	15,3 %
Pourcentage de personnes maintenues après douze jours	2,9 %	2,6 %	3,4 %	1,9 %	3,5 %

Source : MIIINDS-DCPAF.

La création par la police aux frontières d'une direction départementale dans le département de l'Oise montre par ailleurs son souhait de s'adapter en permanence à l'évolution des flux de migrants. En effet, l'aéroport international de Beauvais a enregistré une augmentation considérable du trafic en raison essentiellement de l'implantation sur ce site de compagnies *low cost*. Le nombre de passagers est passé entre 2002 et 2008 de 678 000 à 2 485 000 avec une multiplication des vols en provenance ou à destination du Maghreb.

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

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

Les frontières du sud de la métropole sont celles qui réclament la plus grande vigilance (en 2008, 56 % des réadmissions simplifiées ont été effectuées vers l'Italie et 16 % vers l'Espagne). La libre circulation des personnes à l'intérieur de l'Espace Schengen a conduit à la mise en œuvre d'une action combinée aux points de passage autorisés à la frontière et sur les vecteurs ferroviaire et routier.

Les contrôles effectués dans les trains ont été intensifiés grâce à :

- l'action du service national de la police ferroviaire, dont les 900 patrouilles sécurisent près de 1 500 trains et 2 300 gares ;
- la possibilité de procéder à des contrôles d'identité sans conditions particulières dans les trains transnationaux jusqu'à la première gare située après le franchissement de la frontière ;
- la ratification des accords de Prüm, qui permettent aux policiers étrangers, accompagnés de policiers français dans le cadre de patrouilles mixtes, d'aider aux contrôles et aux interpellations sur le territoire ;
- la mise en œuvre, dans les trains les plus sensibles, de patrouilles mixtes franco-italiennes, franco-belges et franco-allemandes ainsi que de patrouilles tripartites (France, Confédération suisse, Allemagne).

2.2.1.3 – L'action aux frontières extérieures

Le réseau du SCTIP de la DGPN compte 22 officiers de liaison immigration (OLI) répartis dans le monde et 18 conseillers de sûreté aérienne et immigration (CSI) implantés en Afrique. Ils travaillent en lien permanent avec la DCPAF, pour effectuer des contrôles avant embarquement dans les aéroports et permettre ainsi d'empêcher le départ vers l'Europe et en particulier vers la France de candidats à l'immigration irrégulière. Ces officiers échangent aussi avec la DCPAF des informations à caractère opérationnel, qui permettent de lutter contre toutes les formes d'immigration irrégulière.

C'est l'Agence Frontex¹, installée à Varsovie, qui est en charge de la coordination des actions des États membres pour ce qui a trait au contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne.

L'Agence Frontex, qui a démarré son activité en octobre 2005, est désormais dans une phase active qui la conduit à multiplier, voire pérenniser, les opérations conjointes aux frontières extérieures. 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.

Ses tâches principales consistent à :

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

Sur un effectif total de 254 personnes au 1^{er} juillet 2008, la France ne dispose à ce jour que de quatre représentants qui ont le statut d'expert national détaché (END) et qui sont affectés à des postes subalternes.

Parmi les propositions opérationnelles fortes réitérées par la délégation française, il y a celle pressant Frontex de conclure, en amont des opérations conjointes maritimes en Méditerranée, des accords de coopération opérationnelle avec les principaux États tiers de départ vers l'Union européenne, au premier rang desquels figure la Libye, et ce afin de dissuader les candidats au départ au plus près des côtes et d'éviter ainsi les trop nombreux drames en mer.

De même, une autre demande française concernant la faisabilité pour l'agence d'accroître son appui logistique à l'organisation des vols de retour groupés, en affrétant elle-même des avions, a débouché sur un groupe de travail *ad hoc* qui s'est réuni pour la première fois en septembre 2008 : la Commission a appuyé l'analyse faite par la France du règlement de l'Agence Frontex (article 9), comme offrant une telle possibilité à l'agence.

Enfin, la DCPAF suit de très près la procédure d'évaluation de l'agence prévue à l'issue des trois premières années d'activité. La France fait en effet partie du comité de pilotage constitué au sein du conseil d'administration, avec la Slovénie, la Finlande, le Portugal et la Commission. Cette évaluation a débouché au cours de l'année 2009 sur des propositions de modification du règlement de l'agence destinées à améliorer son efficacité.

1. Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne.

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 DCPAF participe plus particulièrement aux opérations ciblées sur :

- l'immigration illégale en provenance d'Amérique du Sud (opération «AMAZON») et en provenance de la Chine, («HYDRA»);
- les immigrants irréguliers sri-lankais, bangladais, pakistanais et indiens («LONG STOP»);
- les Kenyans, Somaliens, Éthiopiens, Érythréens («SILENCE»);
- les irréguliers provenant de la zone des Balkans («ZORBA»).

Un expert PAF a également participé à l'opération Frontex «EUROCUP» montée dans l'aéroport international de Vienne durant la coupe européenne de football, pour renforcer le contrôle des flux extra-Schengen.

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

- entre la Roumanie et l'Ukraine/Hongrie («GORDIUS»);
- dans l'enclave espagnole de CEUTA, à la frontière extérieure avec le Maroc («MINERVA»).

- Les opérations conjointes aux **frontières maritimes** reposent sur le déploiement de moyens humains à terre (missions d'experts PAF) et aéronavals (avions de surveillance, bateaux patrouilleurs).

- S'agissant des missions d'experts PAF à terre et afin d'aider l'Espagne à endiguer les flux d'irréguliers en provenance d'Afrique de l'Ouest à destination des Canaries, la DCPAF participe très régulièrement depuis leur début, à l'été 2006, aux opérations conjointes «HERA». Elle dépêche sur place des missions de deux experts chacune, afin d'aider les services locaux de lutte contre l'immigration clandestine. La sélection rigoureuse de ces experts (notamment au vu de leurs compétences de police judiciaire) permet d'obtenir des résultats tangibles en matière d'identification de nationalité des arrivants ou des passeurs et de démantèlement de filières.

Il en est de même avec la Grèce en matière de contrôle des flux transitant par la mer Égée («POSEIDON») ou franchissant ses frontières avec la Turquie («JASON»), avec l'Italie et Malte (opérations «NAUTILUS» et «HERMES» au large de la Sardaigne) afin d'endiguer les flux d'irréguliers en provenance des côtes libyennes.

Le professionnalisme de ses experts étant reconnu, la DCPAF alimente également à hauteur de plus d'une trentaine de fonctionnaires, le vivier des équipes de réaction rapide - «RABITs» - que Frontex est capable désormais de projeter sur toute zone des frontières extérieures soumise à une pression migratoire irrégulière particulièrement grave, dans un délai très court (cinq jours). Jusqu'à présent, cette hypothèse n'a jamais été mise en œuvre au-delà d'exercices de simulation dans le cadre de la formation des experts RABITs.

- Parallèlement au dispositif humain, la France est amenée périodiquement à engager dans les opérations conjointes maritimes un avion de surveillance de type Falcon-50 de la marine nationale (NAUTILUS, HERMES). Dans le cadre de l'opération «POSEIDON», a également été déployé début juillet 2008, pour la première fois, un navire de la marine nationale durant deux semaines. Ce déploiement a été réitéré du 15 au 26 septembre 2008 pour l'opération «NAUTILUS» au large de Malte et de l'Italie. Cette contribution nautique a été rendue possible grâce à l'engagement formel préalable des États membres demandeurs de l'opération conjointe (notamment l'Italie et la Grèce), de réadmettre chez eux les clandestins interceptés par le bâtiment de la marine nationale.

- Les opérations menées en 2008 aux frontières maritimes de l'Union

Trois opérations ont été reconduites aux frontières maritimes Sud et Est de l'Union européenne en 2008 :

– sur une période de quarante-cinq semaines, l'opération de surveillance et de contrôle des frontières maritimes et de lutte contre l'immigration clandestine au large **des îles Canaries** (HERA 2008).

– sur une période de vingt-deux semaines, l'opération de surveillance et de contrôle des frontières maritimes et de lutte contre l'immigration clandestine au large des **côtes maltaises et italiennes** (NAUTILIUS 2008) à laquelle la France a participé en septembre 2008 en mettant à disposition de l'Agence un patrouilleur dans la zone «L» de Lampedusa, l'Italie s'étant engagée à recueillir sur son territoire les migrants interceptés par notre bateau dans ses eaux.

– sur une période de vingt-neuf semaines, l'opération de surveillance et de contrôle des frontières maritimes et de lutte contre l'immigration clandestine en **mer Égée** (POSEIDON 2008) à laquelle la France a participé du 6 au 23 juillet 2008 en mettant à disposition de l'agence un moyen nautique, l'Achéron, qui a recueilli 184 migrants (Afghans, Palestiniens, Somaliens, Iraniens et Irakiens) et un passeur de nationalité turque, en cinq séquences, toutes de nuit. Ces migrants ont été remis aux autorités helléniques, conformément aux règles de mise à disposition de nos moyens navals et aériens dans le cadre des opérations menées sous l'égide de l'agence. Cette opération a été reconduite de manière permanente du 22 septembre au 15 décembre 2008.

Par ailleurs, dans le cadre de l'*European Patrol Network* (EPN), l'opération INDALO a été déployée du 24 octobre au 6 novembre 2008 au large des côtes espagnoles en Méditerranée.

Perspectives

La Commission européenne formulera des propositions d'amendement du règlement constitutif de l'Agence Frontex devant le Conseil en février 2010.

Les conclusions de l'évaluation externe menée dans le cadre de l'article 33 du règlement constitutif seront le cas échéant intégrées aux propositions de la Commission européenne.

2.2.2 - La lutte contre les filières d'immigration

L'analyse de la pression subie par le territoire français révèle, en parallèle à une immigration légale contenue, le développement de flux irréguliers. Deux catégories de clandestins viennent grossir les rangs des communautés illégalement implantées – ceux qui parviennent dans l'Espace Schengen par leurs propres moyens et ceux qui ont recours aux services d'une organisation structurée – sans qu'il soit possible de déterminer la part précise de chacune. Toutefois, la montée en puissance des réseaux structurés est un fait avéré.

Les filières d'immigration clandestine constituent une forme spécifique de la criminalité organisée, la plupart des réseaux œuvrant souvent quasi exclusivement à cette activité. Il est donc délicat de l'associer, de manière systématique, à la prostitution, la drogue voire le terrorisme. Toutefois, des passerelles existent, notamment par le biais de la production de faux documents et le blanchiment d'argent. Les officines qui opèrent sont de mieux en mieux structurées et sont capables de proposer aux candidats à l'émigration tout type de *routing*, du voyage « clés en main », depuis le recrutement dans le pays d'origine jusqu'à l'acheminement dans le pays de destination, au périple fragmenté, où se succèdent des structures constituées mais indépendantes les unes des autres. Cette immigration, par le biais du remboursement du prix du voyage, génère de fait une économie souterraine, grâce notamment au travail dissimulé.

Mise en place en 2007 au sein de l'OCRIEST, la comptabilité des filières démantelées n'a pu être réalisée que sur la base d'une définition commune admise par les services, présentant la filière d'immigration irrégulière comme « *un groupement structuré, souvent hiérarchisé et cloisonné, transnational, qui aide, contre rémunération, un ou plusieurs candidats à l'immigration irrégulière à être acheminé d'un pays vers un autre ou à séjourner irrégulièrement sur le territoire d'un État* ».

En 2008, 101 filières nationales et internationales ont été démantelées dans ce cadre, dont 61 par les services territoriaux de la police aux frontières (PAF), 19 par l'OCRIEST, 19 par la gendarmerie nationale et 2 par la préfecture de police. Pour le premier semestre 2009, 77 filières l'ont été, dont 65 par la PAF, 9 par la gendarmerie nationale, 2 par la préfecture de police et 1 par la sécurité publique.

Les indicateurs portés aux index 70 (aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers des étrangers) et 94 (emploi d'étrangers sans titre de travail) des états statistiques 4001 tenus par la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) sont révélateurs de la lutte contre les réseaux d'immigration irrégulière, étant entendu que, pour le second indicateur, il est patent qu'il existe un lien étroit entre l'entrée irrégulière sur le territoire national et le travail illégal des étrangers.

Le tableau présenté ci-dessous témoigne de l'évolution de l'activité répressive dans ces domaines.

Tableau n° I-3-8 : Nombre d'infractions relevées par l'ensemble des services métropolitains

		2004	2005	2006	2007	2008	Évolution 2008/2007	Six mois 2008	Six mois 2009	Évolution 2009/2008
Index 70	Faits constatés	2056	2612	3264	3839	4402	14,7 %	2361	2423	2,6 %
	Mises en cause	2256	2861	3354	3540	3958	11,8 %	2062	2074	0,6 %
Index 94	Faits constatés	1048	1634	1893	2772	3275	18,2 %	1748	1686	-3,5 %

Source : MIIINDS-DCPJ.

En outre, la DCPAF, a mis en place, dans le cadre de ses activités, un suivi analytique (PAFISA 3) qui permet de dénombrer les interpellations de trafiquants de migrants. Sont comptabilisés dans cette rubrique les organisateurs (personnes à la tête d'une filière, d'un réseau), les passeurs entendus au sens large (facilitant le franchissement d'une frontière, à l'entrée comme à la sortie, ou aidant à la circulation des étrangers en situation irrégulière sur le territoire national), les logeurs, les employeurs d'étrangers sans titre, les fournisseurs de faux documents et les conjoints de complaisance. À cette typologie s'ajoute la possibilité de classer les individus interpellés par nationalités comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n° I-3-9 : Classement des cinq premières nationalités en matière de trafiquants de migrants et nombre d'interpellations pour chacune

2004		2005		2006	
Française	475	Française	641	Française	848
Turque	130	Turque	263	Turque	329
Néerlandaise	88	Algérienne	99	Chinoise	133
Chinoise	74	Marocaine	95	Algérienne	110
Algérienne	73	Tunisienne	86	Tunisienne	108
Total toutes nationalités	1 719	Total toutes nationalités	2 290	Total toutes nationalités	2 921

2007		2008		Premier semestre 2009	
Française	1 077	Française	1 393	Française	812
Turque	352	Turque	398	Turque	198
Marocaine	178	Chinoise	305	Chinoise	140
Chinoise	168	Marocaine	192	Algérienne	126
Tunisienne	146	Tunisienne	158	Tunisienne	115
Total toutes nationalités	3 456	Total toutes nationalités	4 314	Total toutes nationalités	2 614

Source : MIINDS-DCPAF.

La part des étrangers dans le nombre total de trafiquants de migrants est stabilisée depuis 2003 à environ 70 %. Les filières moyen-orientale, chinoise et maghrébine sont les plus actives.

Cinq principales zones, sources de migrations irrégulières, peuvent être dégagées :

- le Maghreb et l’Afrique noire ;
- le Moyen-Orient (Irak, Iran, Afghanistan) ;
- le sous-continent indien (Inde, Pakistan, Sri Lanka) ;
- l’Extrême-Orient (Chine, Vietnam) ;
- Les pays d’Amérique du Sud (Brésil tout particulièrement).

2.2.2.1 – Le Maghreb et l’Afrique noire

Au sein des pays du Maghreb, le Maroc s’inscrit en première ligne, occupant une place parmi les dix premières nationalités en termes de non-admission et de réadmission de ressortissants ayant fait l’objet d’une procédure pour infraction à la législation sur les étrangers et de personnes trouvées en possession de faux documents. L’Algérie se situe immédiatement après en terme de pression migratoire.

Le flux migratoire irrégulier africain, à destination du territoire national, constitue un flux traditionnel ancré dans l’histoire, qui trouve aujourd’hui ses prolongements dans le recours aux filières d’immigration illégale, là où présidait une logistique d’entraide familiale. Le territoire mauritanien confirme son rôle de plaque-tournante dans le contexte des migrations par voie maritime vers les Canaries. Le Niger reste un lieu de passage obligé pour les mouvements par voie terrestre vers l’Algérie ou la Libye. Par ailleurs, le nombre d’interpellations d’individus en provenance d’États de la corne de l’Afrique, essentiellement d’Érythrée, reste préoccupant (6 706 en 2007 contre 11 352 en 2008). Ces chiffres, qui concernent principalement la zone Nord et plus précisément le Calais, n’indiquent toutefois pas un accroissement de leur présence illégale sur le territoire national, mais une hausse de la pression migratoire qu’ils exercent en sortie de France, vers le Royaume-Uni. Les données du premier semestre 2009, indiquent toutefois une décroissance (3 078 arrestations) revenant à l’ordre de grandeur de 2007.

2.2.2.2 – Le Moyen-Orient

Cette zone géographique continue d’alimenter les flux d’irréguliers tentant de gagner « l’Eldorado » européen, et notamment les îles britanniques et les pays scandinaves.

La Turquie joue le rôle de véritable plaque-tournante de l’émigration issue des pays de la sous-région. Dans ce contexte, les flux irréguliers turc, irakien, iranien et afghan s’inscrivent en tête de liste des principaux phénomènes migratoires illégaux. Ils empruntent le même couloir géographique pour gagner l’Espace Schengen.

2.2.2.3 – Le sous-continent indien

Cet ensemble géographique de l'Asie du Sud regroupe le Bangladesh, le Bhoutan, l'Inde, les Maldives, le Myanmar, le Népal, le Pakistan et le Sri Lanka. Le flux de migrations irrégulières, issu de cette région et se dirigeant vers l'Europe, se compose majoritairement de ressortissants pakistanais, indiens et sri-lankais désireux pour la plupart de trouver refuge en Grande-Bretagne.

Les réseaux criminels conçoivent des itinéraires qui combinent les différents modes de convoyage :

- regroupés au Pakistan, les clandestins originaires de la sous-région sont conduits jusqu'en Turquie et Grèce *via* l'Iran. Le trajet du Pakistan à la Turquie coûterait 5 000 €, celui pour aller en Grèce 7 500 €. De là, ils sont transportés à bord de navires-épaves, vedettes rapides ou ferries jusqu'aux côtes italiennes.
- un autre itinéraire consiste à faire transiter les migrants illégaux par l'Europe de l'Est (Russie, Ukraine), afin de gagner, par voie terrestre, l'Italie ou l'Allemagne, avant de rejoindre le pays de destination, Espagne, France ou Grande-Bretagne.
- depuis quelques mois, des migrants clandestins sri-lankais effectuent un *routing* aérien pour rejoindre Orly, *via* la Côte d'Ivoire ou la Mauritanie.

2.2.2.4 – L'Extrême-Orient

Les services enquêteurs ont orienté leur action à l'encontre des filières asiatiques, et plus particulièrement chinoises, qui font preuve d'un grand professionnalisme allié à une adaptabilité exceptionnelle.

– *Le flux chinois*

La France, qui accueille sur son territoire la plus forte communauté chinoise en Europe, connaît, depuis plusieurs années, une importante pression migratoire irrégulière en provenance de ce pays.

Les méthodes utilisées par les organisations criminelles chinoises s'appuient, soit sur une arrivée légale suivie d'un maintien illégal au-delà de la période de validité du visa, soit sur une arrivée irrégulière sous couvert de documents falsifiés ou contrefaits. Les organisations criminelles disposent d'officines capables de produire toutes sortes de documents apocryphes confectionnés à l'aide d'outils à la pointe de la technologie (production de papier filigrané par exemple).

Par ailleurs, les filières chinoises, faisant preuve d'une très grande capacité d'adaptation aux diverses contraintes survenant dès l'apparition d'un problème (démantèlement d'un maillon du réseau, nouveaux documents de voyages présentés comme infalsifiables, amélioration des contrôles documentaires sur un aéroport, etc.), retournent à leur profit les réglementations qu'elles connaissent parfaitement.

L'immigration clandestine venue de Chine concerne plusieurs régions. L'activité des réseaux de la province du Fujian, notamment à destination de la Grande-Bretagne, se poursuit. Il en découle toujours des difficultés liées à des dialectes jusqu'ici peu usités par la communauté présente sur le territoire national. Les filières très inventives n'hésitent pas à faire voyager les migrants suivant des *routing* complexes pouvant finir par un transit interrompu ou recherchant des passages hors de l'Espace Schengen *via* les aéroports de province. L'immigration à destination de la France, en particulier pour les Chinois originaires du Zhejiang continue.

– *Le Sud-Est asiatique*

La pression migratoire irrégulière exercée par les ressortissants de pays d'Asie du Sud-Est s'avère numériquement peu inquiétante à l'exception de celle venant du Vietnam. Les réseaux de passeurs vietnamiens se sont considérablement renforcés entre 2008 et 2009, devenant extrêmement actifs pour tenter de faire passer clandestinement des migrants au Royaume-Uni. Les clandestins sont détectés en région parisienne, où ils sont cachés en attendant une traversée de la Manche soit par le Nord de la France soit par la Normandie.

2.2.2.5 – L'Amérique du Sud

La pression migratoire, exercée majoritairement en frontière aérienne, par les flux en provenance d'Amérique du Sud (tout particulièrement du Brésil) revêt toujours un caractère préoccupant pour la France. Le territoire métropolitain est de plus en plus considéré comme une zone d'installation (surtout la région francilienne).

Les Péruviens tentent des entrées aériennes dans l'Espace Schengen par Paris pour ensuite rejoindre l'Espagne par la route.

2.2.3 – **Commentaires et perspectives**

De manière générale, les services de police et de gendarmerie ont notablement accru leur action répressive en matière de lutte contre l'aide à l'immigration irrégulière. L'état statistique 4001 laisse ainsi apparaître une progression continue de leur activité de constatation depuis 2005, passant de 2 612 faits enregistrés à 4 402 en 2008, soit une augmentation de 68,5 %. Sur les six premiers mois 2009, avec 2 423 faits constatés, la hausse par rapport à la même période 2008 est de 2,6 %.

Le nombre de trafiquants de migrants interpellés continue d'augmenter, avec, pour la seule DCPAF, 2 614 individus au cours des six premiers mois de l'année 2009. La part de ceux de nationalité française reste stable, passant de 31,2 % en 2007 à 32,3 % en 2008 et 31,1 % pour le premier semestre 2009.

L'analyse qualitative permet de mettre en exergue trois éléments caractérisant les six premiers mois de l'année 2009 :

- le classement des trafiquants de migrants par nationalités indique une constante, avec un rôle prépondérant des ressortissants français et turcs. Les ressortissants chinois figurent à la troisième place de ce classement devant ceux du Maghreb (voir *supra* tableau n° I-3-9). Il importe de noter que les réseaux chinois, bien implantés en France et très organisés, prennent donc plus efficacement en charge leurs clandestins que les filières des autres pays asiatiques, ce qui peut tendre à réduire leur visibilité statistique ;
- la part des passeurs dans les trafiquants de migrants interpellés s'accroît de manière significative. La DCPAF a interpellé 3 456 trafiquants de migrants en 2007 (dont 1 341 passeurs) et 4 314 (dont 1 562 passeurs) en 2008, au cours du premier semestre 2009, elle a procédé à 2 614 interpellations (dont 967 passeurs).

La pression en sortie du territoire ne faiblit pas, tant en direction du Royaume-Uni à partir des ports de la Manche et du lien fixe transManche, que vers les pays du nord de l'Europe, en particulier scandinaves.

3 – LE SÉJOUR IRRÉGULIER SUR LE TERRITOIRE

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

L'évaluation du nombre de personnes séjournant de manière irrégulière sur le territoire est par nature un exercice difficile. Les chiffres le plus souvent avancés font état d'une fourchette allant de 200 000 à 400 000 personnes. Pour arriver à cette évaluation, il convient d'analyser un certain nombre d'indicateurs qui n'ont pas la même signification. Certains rendent compte de l'activité des services, d'autres relèvent davantage du constat. Les indicateurs présentés ci-après n'ont donc pas l'ambition de constituer une démonstration scientifique mais plutôt de donner une grille de lecture permettant d'analyser une tendance générale.

3.1.1 – Les indicateurs mesurant l'activité des services

3.1.1.1 – Indicateur n° 1 : Nombre d'interpellations et d'infractions à la législation sur les étrangers

Deux approches sont possibles pour appréhender les activités de police à l'encontre des étrangers en situation irrégulière.

3.1.1.1.1 La première consiste à mesurer le nombre d'interpellations de personnes étrangères, dépourvues de document leur permettant de séjourner en France, pour lesquelles les services de la police aux frontières ont établi une procédure judiciaire d'initiative ou après remise par d'autres services (sécurité publique, gendarmerie nationale, douanes).

Le nombre d'interpellations a connu une forte hausse depuis 2004, pour aboutir à un niveau supérieur à 80 000 fin 2008. Cette tendance s'est légèrement inversée au premier semestre 2009, avec un repli de - 1,6 % :

Tableau n° I3-10 : Nombre d'interpellations d'étrangers en situation irrégulière

Année	2004	2005	2006	2007	2008	Six premiers mois 2008	Six premiers mois 2009	Évolution 2009/2008
Nombre d'interpellations	44 545	63 681	67 130	69 879	82 557	42 858	42 188	- 1,6 %

Source : MIOMCT-DCPAF.

Tableau n° I-3-11 : Classement par nationalités

2004		2005		2006	
Algérienne	4 863	Irakienne	7 416	Pakistanaise	8 264
Irakienne	4 239	Somalienne	5 589	Roumaine	5 881
Marocaine	4 130	Marocaine	5 148	Iranienne	5 782
Roumaine	2 706	Algérienne	4 493	Marocaine	4 692
Turque	2 143	Roumaine	4 092	Somalienne	4 136
Indienne	1 951	Afghane	3 779	Algérienne	4 014

2007		2008		Premier semestre 2009	
Irakienne	8 889	Afghane	15 374	Afghane	11 948
Érythréenne	6 706	Érythréenne	11 352	Érythréenne	3 078
Pakistanaise	5 342	Irakienne	10 766	Irakienne	2 989
Iranienne	5 268	Marocaine	4 916	Marocaine	2 862
Marocaine	4 969	Algérienne	4 205	Tunisienne	2 221
Algérienne	4 223	Indienne	3 560	Vietnamienne	2 184

Source : MIINDS-DCPAF (PAFISA).

Alors que l'année 2008 a apporté certains changements dans le classement des nationalités sensibles (arrivée des Afghans au premier plan, forte hausse de l'Érythrée, et montée en puissance des Irakiens), les six premiers mois de 2009 sont marqués par une consolidation de cette nouvelle physionomie. Les six principales nationalités représentent désormais 60 % des arrestations opérées.

Au vu des résultats obtenus en la matière par la police aux frontières, il apparaît que la cristallisation des interpellations d'étrangers en situation irrégulière s'opérait l'année dernière pour l'essentiel sur les zones Nord (avec 43 228 étrangers interpellés soit 52,4 % du total métropolitain dont 36 874 pour le seul département du Pas-de-Calais) et dans la zone Sud (18 028 étrangers interpellés soit 21,8 % du total métropolitain).

Sur les six premiers mois de l'année 2009, si quantitativement les mêmes secteurs restent prégnants, toutes les zones connaissent une érosion de leurs arrestations, à l'exception du Sud et de l'Est, qui enregistrent respectivement des hausses de 0,6 % et de 4,5 %.

Le nombre d'interpellations, en tant qu'indicateur du nombre d'étrangers séjournant irrégulièrement sur le territoire métropolitain, doit néanmoins être analysé avec prudence car il peut cacher des doubles comptes (un même étranger pouvant être interpellé plusieurs fois).

3.1.1.1.2 La seconde, plus générale, consiste à considérer l'ensemble des délits à la police des étrangers recensés dans l'état statistique 4001 commun aux services de police et aux unités de gendarmerie.

Ces délits ne concernent pas uniquement des étrangers. Ainsi, pour ce qui concerne l'index 70 de l'état 4001 (aide à l'entrée irrégulière, à la circulation et au séjour irréguliers des étrangers), les procédures établies par les services de police et les unités de gendarmerie touchent également des Français (employeurs d'étrangers sans titre de travail par exemple) et des étrangers en situation régulière (qui hébergent par exemple un étranger en situation irrégulière).

Pour l'année 2008, on recense en France 119761 personnes mises en cause pour des délits à la police des étrangers, dont 111 692 au titre du délit d'entrée et de séjour irréguliers, soit une hausse de plus de 7 % par rapport à 2007 (111 842 personnes mises en cause).

Les résultats du premier semestre de 2009 sont, en revanche, en repli significatif par rapport à la même période de 2008 comme le montre le tableau ci-après.

Tableau n° I-3-12 : Délits à la police des étrangers en France métropolitaine

Année	2004	2005	2006	2007	2008	Premier semestre 2008	Premier semestre 2009
Personnes mises en cause index 69 ^(*) , 70 ^(**) et 71 ^(***)	70529	89938	98686	111842	119761	64663	56413

Source : MIIINDS-DCPJ.

(*) Index 69 : infractions aux conditions générales d'entrée et de séjour des étrangers.

(**) Index 70 : aide à l'entrée irrégulière, à la circulation et au séjour irréguliers des étrangers.

(***) Index 71 : autres infractions à la police des étrangers.

Pour le premier semestre de 2009, si la police aux frontières constate environ les deux tiers des délits, il convient de noter, en comparaison avec la même période de l'année précédente, que l'ensemble des services, à l'exception de la Préfecture de Police, sont affectés par le repli enregistré.

Tableau n° I-3-13 : Délits à la police des étrangers - évolution de l'action des services - index 69

Personnes mises en cause index 69 de l'état 4001 - France métropolitaine	Six premiers mois de 2008	Six premiers mois de 2009	Évolution
Tous services	60377	52324	- 13,34 %
Gendarmerie nationale	5327	5035	- 5,48 %
Police nationale :	55050	47289	- 14,10 %
- dont sécurité publique	11663	11533	- 1,11 %
- dont préfecture de police	4768	4834	+ 1,38 %
- dont police aux frontières	38607	30913	- 19,93 %

Source : MIOMCT-DCPJ-DCPAF.

3.1.1.2 - 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-3-14 : Placements en centre de rétention administrative

Année	2004	2005	2006	2007	2008	30 sept. 2009
Capacité :						
- métropole	944	944	1 380	1 691	1 515	1 574
- outre-mer	127	127	144	144	144	144
- total	1 071	1 071	1 524	1 835	1 659	1 718
Nombre de personnes placées en centre de rétention administrative :						
- métropole	30 043	29 257	32 817	35 546	34 592	23 584
- outre-mer*						20 487
Taux d'occupation :						
- métropole	73 %	83 %	74 %	76 %	68 %	58 %
- outre-mer*						74 %
Durée moyenne de la rétention (en jours) :						
- métropole	8,5	10,2	9,9	10,5	10,34	10,24
- outre-mer*						1,35

Source : MIIINDS-BRA. * Suivi statistiques de l'activité OM mis en place en 2009.

Le nombre de places en CRA est passé de 1 071 au lancement du plan de construction et de rénovation des CRA à 1 718 au 30 septembre 2009, soit, de 944 à 1 574 places en métropole, et de 127 à 144 places dans les départements et territoires d'outre-mer.

Depuis la fin de l'année 2007, ont été mis en service les CRA d'Hendaye (30 places), de Paris I (60 places) et de Metz (95 places).

L'extension du parc immobilier s'est trouvée limitée du fait de l'indisponibilité, en raison d'incendies, de trois centres :

- 22 juin 2008 : les CRA de Paris I et II, soit 2 fois 140 places. La reconstruction partielle de Paris I n'a offert que 60 places qui seront portées à 119 à la fin de l'année 2009 avec la création d'une extension provisoire;
- 19 janvier 2009 : le CRA de Bordeaux, soit 20 places. Sa réhabilitation devrait permettre sa réouverture en 2011.

Par ailleurs, la fermeture pour vétusté de certains établissements a engendré une perte de places. Le CRA de Toulouse (39 places) a été déclassé en février 2009. Le CRA de Nantes (20 places) a fermé en janvier 2009 pour permettre sa reconstruction. Sa réouverture (16 places) est prévue au cours du premier semestre 2010.

En 2010, le parc immobilier devrait atteindre 2 038 places, avec d'une part, la réouverture du centre de Nantes, et d'autre part, la mise en service des centres du Mesnil-Amelot II (120 places) et III (120 places), et de Paris II (60 places) et III (60 places). L'extension provisoire du centre de Paris I sera fermée à l'ouverture de ces deux structures.

3.1.2 - Les indicateurs de constat de situation

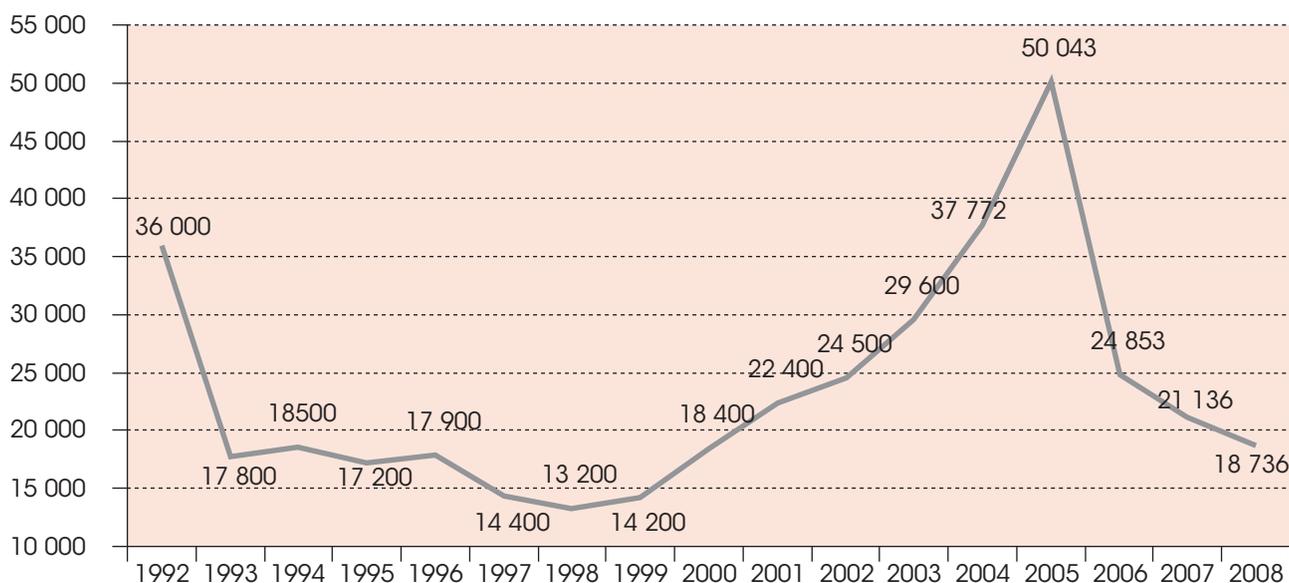
3.1.2.1 - Indicateur n° 3 : Nombre de déboutés de l'asile

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 et, le cas échéant, par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). La proportion des déboutés qui reste sur le territoire français et la part des déboutés parmi les étrangers en situation irrégulière ne sont cependant pas quantifiables.

Graphique n° I-3-2

Nombre de déboutés de l'asile



Source : OFPRA.

NB : L'indicateur du nombre de demandeurs d'asile déboutés est le nombre de déboutés sur décision de la CNDA majoré par application d'un coefficient égal à 1,132, qui permet de prendre forfaitairement en compte les déboutés de l'OFPRA qui ne déposent pas de recours en appel. Le résultat est arrondi à la centaine la plus proche¹.

En 2008, la CNDA a rendu 25067 décisions, dont 6331 décisions d'annulation. Elle a prononcé 14490 rejets au fond, 1202 irrecevabilités, 502 désistements, 112 non-lieux, 23 radiations, avis ou corrections informatiques et 2407 décisions qualifiant le recours de manifestement infondé, ce qui représente ainsi 18736 déboutés du droit d'asile.

3.1.2.2 - Indicateur n° 4 : Nombre de délivrances de titres aux étrangers déclarant être entrés de manière irrégulière sur le territoire

L'application AGDREF permet de dénombrer les étrangers ayant déclaré être entrés irrégulièrement sur le territoire français et auxquels ont été délivrés des titres de séjour.

En 2008, 29779 étrangers entrés irrégulièrement en France ont obtenu un titre de séjour contre 27827 en 2007. L'examen des titres délivrés montre une prépondérance des titres de séjour portant la mention « salarié ».

Tableau n° I-3-15 : Entrées irrégulières enregistrées dans AGDREF pour les premiers titres délivrés

Années	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Titres délivrés après entrée irrégulière	16538	20837	25989	28390	31650	32001	27827	29779

Source : MIINDS-DSED.

1. En 2008, l'OFPRA a eu un taux d'accord d'une protection internationale de 16,2 %, soit 5153 décisions positives. Pour la même année, 81,2 % des décisions refusant d'accorder le statut de réfugié ont fait l'objet d'un recours devant la CNDA, représentant 21636 recours. Le bon indicateur, en évolution, de la création annuelle de déboutés est le nombre de décisions de rejet de la CNDA. Pour obtenir un indicateur également significatif en niveau il faut majorer le nombre de déboutés CNDA de l'année d'une estimation du nombre de déboutés de l'OFPRA qui n'ont pas déposé de recours à la CNDA. Soit l'application d'un coefficient multiplicateur égal à $(69,231375 + 9,125) / 69,231375$ c'est-à-dire 1,132.

Graphique n° I-3-3 : Nombre d'étrangers ayant déclaré être entrés irrégulièrement, et admis au séjour



3.1.2.3 – Indicateur n° 5 : Nombre de mesures d'éloignement non exécutées

Le nombre de mesures d'éloignement non exécutées donne une autre indication sur le volume des étrangers **susceptibles de séjourner irrégulièrement** sur le territoire.

Cet indicateur concerne principalement l'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF) qui représentait en 2006 environ 80 % des mesures d'éloignement, ainsi que les obligations de quitter le territoire français (OQTF), entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2007, les APRF et les OQTF ayant représenté en 2008, 76 % des mesures prononcées.

Il convient de noter que :

- la décision de refus de séjour est, depuis le 1^{er} janvier 2007, quasi systématiquement assortie d'une OQTF, ce qui a entraîné une augmentation importante des mesures prononcées ;
- cette augmentation doit être corrélée avec la baisse notable du nombre d'APRF prononcées en 2008, lesquels sanctionnaient également jusqu'alors le refus du séjour (voir tableau n° I-3-16 *infra*). Cependant, le taux de non-exécution, même s'il a connu une baisse régulière depuis 2001, reste encore élevé (77,4 % en 2008 et 73,9 % au cours du premier semestre 2009).

Tableau n° I-3-16 : Arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière non exécutés

Année	APRF prononcés	APRF exécutés	APRF non exécutés	Taux de non-exécution
2001	37 301	6 161	31 140	83,5 %
2002	42 485	7 611	34 874	82,1 %
2003	49 017	9 352	39 665	80,9 %
2004	64 221	12 720	51 501	80,2 %
2005	61 595	14 897	46 698	75,8 %
2006	64 609	16 616	47 993	74,3 %
2007	50 771	11 891	38 880	76,6 %
2008	43 739	9 844	33 865	77,4 %
Premier semestre 2009	21 047	5 497	16 404	73,9 %

Source : MIIINDS-DCPAF.

Tableau n° I-3-17 : Arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière et obligations de quitter le territoire non exécutés

Année	APRF et OQTF prononcés	APRF et OQTF exécutés	APRF et OQTF non exécutés	Taux de non-exécution
2007	97 034	13 707	83 327	85,9 %
2008	85 869	12 894	72 978	85,0 %
2009 (premier semestre)	42 967	8 057	34 910	81,2 %

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

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

Enfin, la mise en œuvre récente de l'OQTF ne permet pas de procéder à des comparaisons annuelles ou semestrielles pertinentes. L'essentiel est de retenir **que la tendance au premier semestre 2009 est la baisse du taux de non-exécution des deux principales mesures d'éloignement confondues que sont l'APRF et l'OQTF.**

3.1.3 - Indicateur n° 6 : Nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'État

Depuis le 1^{er} janvier 2000, date d'entrée en vigueur de la loi du 25 juillet 1999 portant création de la couverture maladie universelle (CMU), l'aide médicale 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.

Dénombrement des bénéficiaires de l'aide médicale d'État (AME) :

Tableau n° I-3-18 : Nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'État (AME)

Date	France entière
31 décembre 2000	74 919
31 décembre 2001	139 074
31 décembre 2002	145 394
31 décembre 2003	170 316
31 décembre 2004	146 297
31 décembre 2005	178 689
31 décembre 2006	191 067
31 décembre 2007	194 615
31 décembre 2008	202 503
31 mars 2009	204 072

Un nouveau système de dénombrement du nombre de bénéficiaires a été mis en place par la Caisse nationale d'assurance-maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) en 2008 et une correction du dénombrement statistique a été consécutivement opérée pour 2007. Avec ce nouveau système, lorsqu'une personne a vu son droit AME renouvelé en l'espace de moins d'un mois, on la considère désormais comme bénéficiaire de l'AME durant le laps de temps séparant la fin de droit et son renouvellement. Cela a donc pour effet de majorer le dénombrement retenu dans l'ancien système. Le tableau ci-dessus présente les données redressées pour les années 2007 et 2008. Il y a donc un changement de méthode de dénombrement entre les chiffres comptabilisés au titre de 2006 et ceux pour 2007.

Les droits à l'AME sont ouverts pour un an. Une personne peut entrer dans ce dispositif et en sortir avant l'expiration de ses droits. Le dénombrement des bénéficiaires peut continuer à comptabiliser les personnes qui, admises dans le dispositif à une date donnée, sont en fait sorties du champ de l'AME moins d'une année après, et ce pour les raisons suivantes :

- elles remplissent les conditions de régularité de résidence, soit pour bénéficier de la CMU, soit pour être affiliées à l'assurance-maladie sur les critères habituels ;
- elles ne sont plus présentes sur le territoire français.

Ainsi, à une date donnée, le stock peut comptabiliser des personnes en situation régulière.

Par ailleurs, les données présentées sont issues de fichiers administratifs des différentes caisses primaires d'assurance-maladie. Dans ces fichiers, les sorties des bénéficiaires dont les droits n'ont pas été renouvelés ne sont pas forcément enregistrées de manière exacte.

Il convient donc d'analyser la tendance plutôt que les évolutions semestrielles. Ainsi, avec un nombre de bénéficiaires au 31 mars 2009 de 204 072 pour la France entière, les bénéficiaires de l'AME sont en augmentation de 4,6 % par rapport à la situation au 31 mars 2008.

3.1.4 - Commentaires

L'examen des six indicateurs présentés *supra* doit être effectué avec le plus grand discernement en raison de l'interaction d'autres facteurs (fluctuation de la mobilisation des services, double comptage, incidence de nouveaux dispositifs, etc.) et ne peut en aucun cas se réduire à une addition pure et simple des volumes dégagés pour chacun des indicateurs retenus.

Il permet toutefois de dresser un certain nombre de constats :

- les indicateurs relatifs aux interpellations et aux infractions à la législation sur les étrangers témoignent d'une implication toujours forte de l'ensemble des services même s'il est constaté un fléchissement entre les six premiers mois 2008 et les six premiers mois 2009 du nombre de personnes mises en cause par les services à vocation policière générale (sécurité publique et gendarmerie nationale) ;
- les placements en centre de rétention administrative avaient progressé de manière significative entre 2006 et 2007 mais ont légèrement décliné en 2008 (passant de 35 246 à 34 592). Le taux d'occupation moyen a baissé légèrement en 2008 (passant de 76 % à 68 %), et la durée moyenne de rétention (10,34 jours) demeure stable ;
- pour ce qui concerne les décisions négatives prises dans le cadre de la demande d'asile, la forte baisse, depuis 2005, du nombre de déboutés contribue, sans qu'il soit possible de la mesurer, à une nette diminution des flux annuels d'entrée d'étrangers dans la population en situation irrégulière (50 043 déboutés en 2005, 24 853 en 2006, 21 136 en 2007 et 18 736 en 2008) ;
- 27 827 étrangers entrés irrégulièrement en France avaient obtenu un titre de séjour en 2007. Ce chiffre est désormais orienté à la hausse avec, pour 2008, un total de 29 779 personnes ;

- s'agissant des volumes issus de la non-exécution des APRF, la comparaison entre 2007 et 2008 montre que le nombre de mesures non exécutées – et par voie de conséquence le nombre d'étrangers susceptibles de rester irrégulièrement sur le territoire métropolitain – est passé en valeur absolue de 38 880 en 2007 à 33 865 en 2008 ;
- malgré quelques fluctuations, le nombre de bénéficiaires de l'AME poursuit la progression engagée de manière régulière et continue depuis 2005, passant de 195 054 au 31 mars 2008 à 204 072 au 31 mars 2009.

3.2 – L'éloignement des étrangers en situation irrégulière

Le dispositif juridique encadrant l'éloignement des étrangers en situation irrégulière et l'exécution des reconduites sont présentés ci-dessous. Des incitations financières ont par ailleurs été instituées, les aides au retour volontaire et les aides au retour humanitaire, qui seront examinées par ailleurs.

3.2.1 – Typologie de l'éloignement

– L'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF)

L'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière, prononcé en application des articles L. 511-1 à L. 511-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), sanctionne à titre principal le séjour irrégulier. Cette mesure épuise tous ses effets lorsque l'arrêté a effectivement été exécuté et n'interdit pas un accès ultérieur au territoire.

– L'arrêté d'expulsion

L'arrêté d'expulsion vise à éloigner du territoire français des étrangers dont le comportement est susceptible de menacer gravement l'ordre public. Mesure de police administrative, l'arrêté d'expulsion, prononcé par le ministre de l'Intérieur ou le préfet, selon l'intensité et la nature de la menace, reste exécutoire tant qu'il n'a pas été abrogé ou rapporté.

Le régime juridique de l'expulsion a été modifié par la loi du 26 novembre 2003 MISEFEN qui a instauré des protections contre l'éloignement des étrangers ayant tissé des liens avec le territoire français (réforme dite de « suppression de la double peine »).

– L'interdiction judiciaire du territoire

Prononcée par la juridiction répressive à titre principal ou en complément d'une peine privative de liberté, l'interdiction judiciaire du territoire fait défense à un condamné de nationalité étrangère d'entrer et de séjourner, pour une durée déterminée ou à titre définitif, sur le territoire français.

– L'obligation de quitter le territoire français (OQTF)

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

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

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

- Le cas particulier de la réadmission

Afin d'appréhender de manière exhaustive l'activité d'éloignement, il convient de mentionner les décisions d'éloignement des étrangers entrés irrégulièrement sur le territoire national et remis, dans des conditions définies par des accords bilatéraux de réadmission ou par la convention de Dublin du 15 juin 1990 (remplacée par le règlement de Dublin, dit Dublin II, du 18 février 2003), aux autorités compétentes des États qui les ont laissé transiter ou séjourner sur leur territoire.

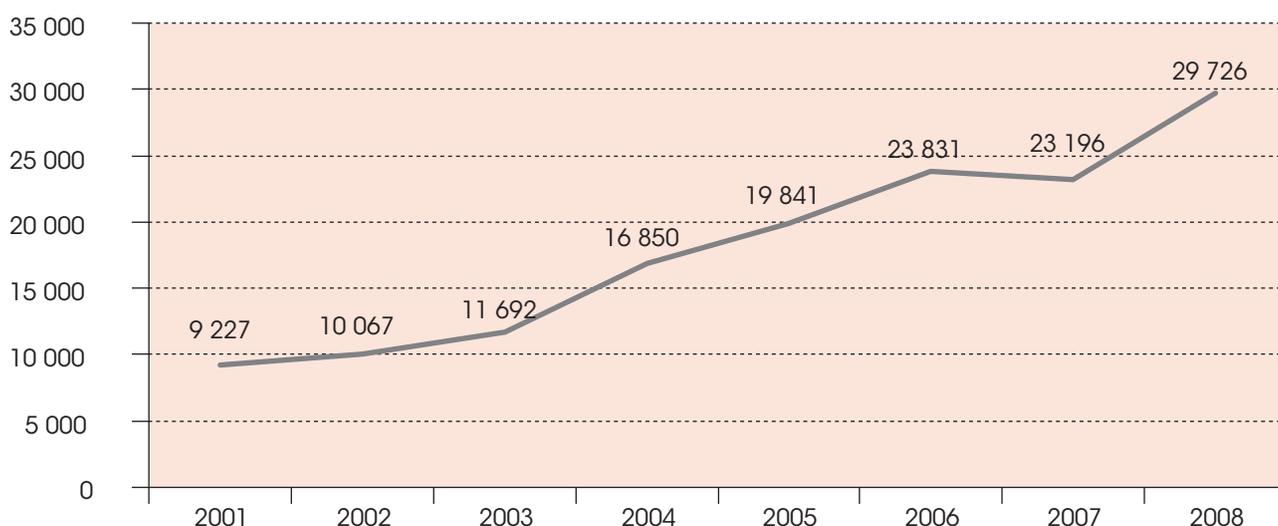
Toutefois, cette catégorie de mesure d'éloignement ne saurait être confondue avec les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière, les arrêtés d'expulsion ou les interdictions judiciaires du territoire, la finalité de ces dernières mesures étant de procéder en priorité au renvoi des intéressés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

Enfin, il est rappelé que ce type d'éloignement ne recouvre pas les réadmissions simplifiées décrites *supra* (2.1.2).

3.2.2 - L'exécution des mesures d'éloignement

3.2.2.1 - Le graphique ci-dessous rend compte de l'évolution des éloignements effectifs de métropole enregistrés entre 2001 et 2008

Graphique n° I-3-4 : Nombre d'éloignements effectifs d'étrangers depuis la métropole



Source : MIINDS-DCPAF.

Au cours de l'année 2008, 29 796 mesures d'éloignement ont été mises à exécution à partir du territoire métropolitain sur la base d'une des cinq mesures d'éloignement présentées au paragraphe 3.2.1, ce qui représente 119,18 % de l'objectif national fixé à 25 000 mesures, soit une augmentation de 28,33 % des reconduites effectuées au cours de l'année 2007 (23 196 éloignements).

3.2.2.2 - Éloignement du territoire métropolitain - Premier semestre 2009

Lors du premier semestre 2009, 14 844 étrangers ont été éloignés du territoire métropolitain, ce qui représente une baisse de 13,75 % par rapport au nombre d'éloignements réalisés au cours de la même période en 2008 (17 210 éloignements). Toutefois, il est à noter qu'au cours des huit premiers mois 2009, 19 456 éloignements ont été réalisés, la baisse n'est plus que de 8,50 % par rapport au huit premiers 2008 (21 263 éloignements réalisés).

Tableau n° I-3-19 : Mesures prononcées et exécutées

Mesures	2007		2008		Évolution	
	prononcées	exécutées	prononcées	exécutées	prononcées	exécutées
Interdictions du territoire (ITF)	3 580	1 544	2 611	1 386	- 27,1 %	- 10,2 %
APRF	50 771	11 891	43 739	9 844	- 13,9 %	- 17,2 %
Arrêtés d'expulsion	258	206	237	168	- 8,1 %	- 18,5 %
Décisions de réadmission	11 138	4 428	12 663	5 276	+ 13,7 %	+ 16,1 %
OQTF	46 263	1 816	42 130	3 050	- 9,1 %	+ 40,5 %
Retours aidés	sans objet	3 311	Sans objet	10 072	Sans objet	+ 67,1 %
Totaux	112 010	23 196	101 380	29 796	- 9,5 %	+ 22,2 %

L'évolution la plus marquée concerne les retours aidés, avec une augmentation de plus de 67 % entre 2007 et 2008.

Tableau n° I-3-19 bis

Mesures	Premier semestre 2008		Premier semestre 2009		Taux d'exécution	
	Prononcées	Exécutées	Prononcées	Exécutées	Premier semestre 2008	Premier semestre 2009
Interdictions du territoire	1 421	720	1 015	649	50,7 %	63,9 %
APRF	24 076	5 655	21 904	5 500	23,5 %	25,1 %
Arrêtés d'expulsion	130	83	110	112	63,8 %	101,8 %
Décisions de réadmission	5 779	2 820	6 445	2 001	48,8 %	31,1 %
OQTF	18 280	1 546	21 063	2 462	8,5 %	11,7 %
Retours volontaires	sans objet	6 386	Sans objet	4 120	Sans objet	Sans objet

On constate une évolution du nombre des OQTF et des décisions de réadmission. Les autres mesures d'éloignement prononcées sont en diminution.

Hormis pour les décisions de réadmission, le taux d'exécution des mesures est en très nette progression. Il convient de noter, s'agissant de l'exécution des arrêtés d'expulsion au cours du premier semestre 2009, que le taux d'exécution de 101,8 % s'explique par l'exécution de mesures prises antérieurement.

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

Tableau n° I-3-20 : Nationalités les plus représentées

2006		2007		2008		Six premiers mois 2009	
Roumaine	5 041	Algérienne	3 194	Roumaine	7 842	Roumaine	4 346
Algérienne	3 170	Marocaine	2 507	Algérienne	3 078	Algérienne	1 552
Marocaine	2 062	Roumaine	2 295	Marocaine	2 743	Marocaine	1 550
Turque	2 052	Turque	1 944	Tunisienne	1 562	Tunisienne	906
Bulgare	1 201	Tunisienne	1 124	Turque	1 546	Turque	479
	23 831		23 196		29 796		14 844

Source : MIIINDS-DCPAF.

La répartition par nationalité des étrangers faisant l'objet d'un éloignement effectif est globalement stable jusqu'en 2006 : tout au plus constate-t-on le classement au cinquième rang des Bulgares, qui ont remplacé à ce rang les Tunisiens depuis 2005.

En 2007, l'entrée dans l'Union européenne de la Roumanie et de la Bulgarie a modifié le classement. Les Tunisiens reprennent la place des Bulgares au cinquième rang alors que les ressortissants roumains ont constitué la troisième nationalité la plus reconduite à la frontière.

Toutefois, l'éloignement de ressortissants bulgares et 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. En 2008, la Roumanie redevient la nationalité la plus éloignée, une tendance qui se confirme en 2009 compte tenu, notamment, du nombre très important de retours volontaires organisés sous l'égide de l'OFII.

3.2.3 - Les avancées et les difficultés rencontrées

3.2.3.1 - Des avancées notables

La lutte contre l'immigration irrégulière est une priorité de l'action du gouvernement depuis 2002. Les évolutions statistiques constatées démontrent l'impact de cette politique volontariste.

Le nombre de reconduites effectives depuis la métropole est passé de 10067 en 2002 à 29796 en 2008. Au cours des six premiers mois 2009, 14844 éloignements ont été réalisés, soit 55 % de l'objectif national fixé à 27000 mesures d'éloignement. Il convient d'ajouter qu'au cours des huit premiers mois de l'année 2009, 72,1 % de l'objectif national, fixé à 27000 mesures d'éloignement, a été réalisé.

Comme les années précédentes, l'action des services déconcentrés a fait l'objet d'un pilotage par l'administration centrale. Des objectifs chiffrés en matière d'éloignement et de personnes mises en cause ont été assignés à chaque préfecture. Un dispositif de suivi des résultats obtenus, aux plans quantitatif et qualitatif, a été mis en place.

Enfin, afin de poursuivre l'amélioration de la sécurité juridique des procédures d'éloignement, des actions de sensibilisation des personnels de préfecture et des services interpellateurs ont été initiées dans de nombreux départements. La police nationale et la gendarmerie nationale ont poursuivi la mise en place de « cellules *ad hoc* » en recourant notamment à des personnels réservistes.

Par ailleurs, dans le cadre du processus de révision générale des politiques publiques, la mise en œuvre d'une « cellule d'appui aux préfectures afin de coordonner le suivi des dossiers individuels et notamment des procédures d'éloignement pour éviter tout échec dû à une erreur de procédure » a été décidée. Depuis le 1^{er} janvier 2009, une expérimentation est menée dans quatre centres de rétention administrative avec l'installation de pôles interservices éloignement. Cette expérimentation est mise en place au bénéfice de toutes les préfectures plaçant en rétention un étranger en situation irrégulière dans l'un des centres désignés pour l'expérimentation (centres de rétention administrative de Lille, Lyon, Rennes et Toulouse).

L'une des finalités de ce dispositif est la représentation systématique de l'État devant les juridictions judiciaire et administrative. Cette mission est confiée prioritairement à des réservistes civils ou militaires, sous la condition expresse qu'ils possèdent de solides connaissances dans le domaine du droit des étrangers et de la procédure pénale. Les représentants de l'État établissent à l'attention de toutes les préfectures concernées un compte rendu d'audience mettant en exergue les points de droit ou de procédure soulevés afin de contribuer à l'amélioration des procédures d'interpellation établies ultérieurement.

3.2.3.2 – Des difficultés récurrentes

Malgré la très forte implication de l'ensemble des acteurs centraux et locaux en charge de la lutte contre l'immigration irrégulière, l'exécution des mesures d'éloignement continue de se heurter à 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.

3.2.3.2.1 – *Les annulations de procédures par le juge judiciaire ou le juge administratif*

Les annulations de procédures d'éloignement par les juges judiciaires ou administratifs ont représenté, en 2008, 34,3 % des échecs enregistrés lors de la mise à exécution des mesures d'éloignement. Aucun progrès n'a donc été réalisé puisque ce taux était de 34,4 % en 2007.

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

Il s'agit du premier obstacle à la reconduite des étrangers en situation irrégulière dans leur pays, et il fait l'objet de signalements de plus en plus nombreux de la part des préfets. Ainsi, au cours de l'année 2009, certains juges des libertés et de la détention ont étendu aux délits relatifs au droit des étrangers des obligations en matière d'enregistrement audiovisuel normalement réservées aux seules infractions criminelles, en se fondant sur une lecture contestable des dispositions combinées des articles 64-1 et 67 du code de procédure pénale. Au demeurant, la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures a expressément exclu l'application de cette procédure à ce cas d'espèce.

3.2.3.2.2 – *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 source d'immigration et des effets de l'allongement de la durée maximale de rétention administrative de douze à trente-deux jours, il a connu une évolution défavorable dès 2007 (37,4 %).

Le taux de délivrance des laissez-passer consulaires connaît une baisse tendancielle depuis 2005, puisque d'un taux de 45,7 % cette année-là, on passe à 42,1 % en 2006, puis à 36,1 % en 2007.

Pour l'année 2008, 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 (31,0 %). Ce taux est en légère augmentation par rapport à 2007 (30,1 %).

Pour les neuf premiers mois de l'année 2009, le taux de délivrance des laissez-passer consulaires dans les délais utiles, toutes nationalités confondues, est de 30,82 % soit une très légère baisse de 0,64 point par rapport au neuf premiers mois de l'année 2008 (31,46 %).

Le tableau ci-après permet de mesurer ce phénomène.

Tableau n° I-3-21 : Laissez-passer consulaires

Année	Laissez-passer demandés	Laissez-passer obtenus dans les délais utiles	Laissez-passer obtenus hors délais	Laissez-passer refusés	Demandes laissées sans réponse	Taux de délivrance dans les délais	Taux de délivrance global
2005	14 128	6 461	223	4 058	3 682	45,7 %	47,3 %
2006	13 551	5 703	245	3 726	3 850	42,1 %	43,9 %
2007	14 558	5 248	425	4 171	5 012	36,1 %	39,0 %
2008	14 012	4 524	320	3 806	4 905	32,3 %	34,6 %
2008 (9 mois)	10 956	3 447	271	2 859	4 049	31,46 %	33,9 %
2009 (9 mois)	9 421	2 904	273	2 909	3 169	30,82 %	33,7 %

Source : MIIINDS.

Concernant les pays dits peu coopératifs, le taux de délivrance était en 2007 de 24,6 %. Pour l'année 2008, il a été de 21,49 %.

Tableau n° I-3-22 : Taux de délivrance des 15 pays dits peu coopératifs

Pays	2008			2009			Accord de gestion concertée des flux migratoires
	Total des demandes	LPC délivrés dans les délais utiles	Taux de délivrance	Total des demandes	LPC délivrés dans les délais utiles	Taux de délivrance	
Biélorussie	31	8	25,8	22	6	27,3	
Chine	694	191	27,5	360	89	24,7	
Congo Brazzaville	109	28	25,7	76	19	25,0	Signé le 25 oct. 2007 et entré en vigueur le 1 ^{er} août 2009
Congo RDC	309	91	29,4	253	67	26,5	
Côte d'Ivoire	150	13	8,7	110	5	4,5	
Egypte	758	71	9,4	387	58	15,0	
Inde	515	29	5,6	276	49	17,8	
Irak	263	3	1,1	118	2	1,7	
Mali	696	134	19,3	341	30	8,8	
Mauritanie	146	20	13,7	87	12	13,8	
Pakistan	233	66	28,3	148	32	21,6	
Sénégal	200	35	17,5	146	28	19,2	Signé le 23 sept. 2006 et entré en vigueur le 1 ^{er} août 2009
Soudan	23	6	26,1	11	4	36,4	
Tunisie	2 187	662	30,3	1 885	443	23,5	Signé à Tunis le 28 avril 2008 et entré en vigueur le 1 ^{er} août 2009
Viet-Nam	23	5	21,7	73	8	11,0	
Moyenne	6 337	1 362	21,5	4 293	852	19,8	

Source : MIIINDS.

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 délais, donc inexploitable, soit à des refus, soit à des absences de réponse ;
- la pratique, qui tend à se répandre, de certaines autorités consulaires, de conditionner la délivrance du laissez-passer au bien fondé de la décision d'éloignement prise à l'encontre de leurs ressortissants, alors même que la nationalité des intéressés n'est pas contestée ;
- l'absence de représentation consulaire en France (cas du Surinam ou de la Sierra Leone).

3.2.3.2.3 – Le placement en rétention administrative

Si les difficultés de placement en centre de rétention administrative ont, pendant plusieurs années, constitué un obstacle à la progression du nombre de mesures d'éloignement mises à exécution, ce n'est plus le cas après la mise en œuvre du plan triennal. Le taux d'occupation moyen des centres de rétention est de 64 % en 2008. Les difficultés actuelles tiennent aux disparités importantes dans l'occupation des centres dont certains sont occupés en permanence à plus de 80 % de leurs capacités alors que d'autres le sont à moins des 60 %, et même, pour les centres de Sète et de Nîmes à seulement 33 ou 29 %. Quels que soient les motifs de ces disparités (crainte de décisions défavorables de la part des juges des libertés et de la détention, distances importantes pour les transferts...), la vocation nationale des centres de rétention administrative mérite d'être réaffirmée. Les préfets ont été sensibilisés sur ce point.

3.2.4 – Actions engagées en 2009

La réalisation du plan triennal d'extension de la capacité de rétention administrative adopté, le 27 juillet 2005, par le Comité interministériel de contrôle de l'immigration a permis de porter le nombre de places à 1 515 au 31 décembre 2008. Cette capacité sera portée à 1 575 places à la fin de l'année 2009. Le faible accroissement du nombre de places en 2009 (60 places) est dû à l'incendie du centre de rétention de Bordeaux, survenu en janvier et à la fermeture temporaire, pour travaux d'agrandissement, de celui de Nantes. La capacité sera portée à 1 914 places en 2010, avec notamment l'ouverture d'un nouveau centre à Paris et de deux nouveaux centres au Mesnil-Amelot.

La construction d'un nouveau centre de rétention à Mayotte est également programmée. Ce centre, d'une capacité de 140 places, respectera strictement les normes fixées par le CESEDA. La livraison en est prévue au cours du premier semestre 2011, date à laquelle Mayotte aura acquis le statut de département d'outre-mer.

L'augmentation de la capacité est accompagnée de mesures d'amélioration des conditions de vie des étrangers retenus dans les centres, prenant notamment en compte les observations formulées par le contrôleur général des lieux de privation de liberté, qui a réalisé plus de vingt visites de contrôle depuis sa création. Une circulaire sur l'harmonisation des pratiques (conditions de mise à l'isolement, objets autorisés en rétention, usage des menottes...) dans les locaux et centres de rétention administrative est en cours d'élaboration, en liaison avec les services gestionnaires de la police aux frontières et de la gendarmerie.

Un groupe de travail, chargé d'élaborer des textes réglementaires concernant les règles de sécurité contre les risques d'incendie et l'accessibilité aux personnes handicapées dans les centres et locaux de rétention administrative et dans les zones d'attente, a été mis en place au cours du mois d'avril 2009 et s'est déjà réuni à plusieurs reprises. S'agissant de la prévention des incendies, dans l'attente de la mise en place de la nouvelle réglementation, il a été demandé aux préfets, par circulaire du 12 mars 2009, de faire contrôler les centres et locaux de rétention administrative, ainsi que les zones d'attente, par la commission départementale pour la sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant

du public, de faire afficher les plans d'évacuation, réaliser au moins un exercice d'évacuation par an et mettre en place un programme de formation spécifique des personnels.

Il a également été procédé à un recensement exhaustif des locaux de rétention administrative et à la vérification de leur conformité avec les normes fixées par l'article R. 553-6 du CESEDA. La fermeture de plusieurs locaux non conformes a été demandée aux préfets.

Des marchés ont été passés pour la location de deux avions, de type Beechcraft, qui peuvent être utilisés pour les transferts entre les centres de rétention ou pour l'exécution de mesures d'éloignement vers les pays méditerranéens, ou de réadmission vers des pays européens.

3.3 – Les incitations financières : aides au retour volontaire et aides au retour humanitaire

L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) met en œuvre les dispositifs d'aide au retour des étrangers souhaitant regagner leur pays d'origine (aide au retour volontaire et aide au retour humanitaire).

L'OFII participe également à la mise en œuvre du volet «Aides à la réinsertion ou à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine» inscrit au titre de l'action n° 2 du programme 301 codéveloppement. Dans ce cadre, l'OFII organise l'appui à la création d'activités économiques génératrices de revenus (aide à la réinstallation).

Les aides au retour, mises en œuvre en application de la circulaire du 7 décembre 2006, distinguent d'une part, l'aide au retour volontaire et, d'autre part, l'aide au retour humanitaire, permettant à l'OFII de prendre en charge l'ensemble des publics qui relevaient auparavant de dispositifs de retour spécifiques (retour des migrants en transit dans le Calais, mineurs isolés, victimes des réseaux de la traite des êtres humains).

3.3.1 – L'aide au retour volontaire (ARV)

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

– *Le dispositif d'aide*

A) L'organisation du retour : obtention des documents de voyage, prise en charge du billet de transport aérien et du transport secondaire à l'arrivée dans le pays de retour, prise en charge d'un excédent de bagages de 40 kg par adulte et 10 kg par enfant, acheminement vers l'aéroport de départ et, dans les pays de retour, accompagnement social pour les personnes en situation de grande précarité.

B) Une aide financière : 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.

Cette aide financière est versée en trois montants fractionnés (30 % versés en France avant le départ, 50 % 6 mois après le retour et 20 % douze mois après le retour, les sommes payables à l'étranger étant versées par l'intermédiaire des ambassades et consulats de France ou par les représentations de l'OFII à l'étranger).

– *Les retours effectués dans le cadre de l'ARV en 2008*

En 2008, 2 227 personnes (dont 345 conjoints et enfants), principalement des adultes isolés, originaires de Chine (330), d'Algérie (240), de Russie (190), de Serbie (135) et d'Irak (127), ont quitté le territoire en bénéficiant d'une aide au retour volontaire.

Pour la plupart isolés et sans enfants, ils résidaient surtout dans les départements de Paris, de Seine-Saint-Denis, du Pas-de-Calais, de Seine-Maritime et du Val-de-Marne.

- *Les retours effectués dans le cadre de l'ARV au premier semestre 2009*

Au 30 juin 2009, 1 346 étrangers (dont 215 conjoints et enfants), ont bénéficié de l'ARV. Les bénéficiaires sont essentiellement des ressortissants chinois (209), irakiens (151), algériens (121) et russes (101).

Les principaux départements de résidence de ces bénéficiaires étaient Paris, le Pas-de-Calais, la Seine-Saint-Denis, la Seine-Maritime, l'Eure, le Rhône et le Val-de-Marne.

3.3.2 - L'aide au retour humanitaire (ARH)

Les étrangers éligibles : étrangers, y compris communautaires, en situation de dénuement ou de grande précarité, mineurs étrangers isolés sur demande d'un magistrat ou, le cas échéant, dans le cadre d'une réunification familiale et tout étranger qui n'entre pas dans le champ d'application de l'ARV.

- *Le dispositif d'aide*

Outre l'organisation du retour, dont les prestations assurées par l'OFII sont identiques à celles de l'ARV, une aide financière de 300 € par adulte et de 100 € par enfant mineur est versée aux bénéficiaires de l'ARH.

- *Les retours effectués dans le cadre de l'ARH en 2008*

En 2008, 10 191 personnes (dont 2 415 conjoints et enfants), principalement originaires de Roumanie (8 240) et de Bulgarie (938) ont bénéficié de l'ARH.

Les départements les plus concernés par ces retours humanitaires sont la Seine-Saint-Denis et Paris qui totalisent plus de 4 900 départs suivis du Val-d'Oise, du Nord et des Alpes-Maritimes avec plus de 1 600 départs.

- *Les retours effectués dans le cadre de l'ARH au premier semestre 2009*

Au 30 juin 2009, 6 094 étrangers (dont 1 796 conjoints et enfants), toujours principalement originaires de Roumanie (5 140) et de Bulgarie (314), ont bénéficié de l'ARH.

Les principaux départements de résidence de ces bénéficiaires étaient Paris, la Seine-Saint-Denis, les Bouches-du-Rhône, le Nord, le Rhône, les Alpes-Maritimes, la Haute-Garonne, le Val-d'Oise, la Loire-Atlantique et la Seine-Maritime.

Tableau n° I-3-23 : État récapitulatif des retours (ARV et ARH) réalisés en 2008 et au premier semestre 2009

	IQF 1991	ARV	ARH	Total
2007	11	2040	2898	4949
2008	Abrogé	2227	10191	12418
Premier semestre 2009	Abrogé	1346	6094	7440

4 – LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL INTÉRESSANT LES ÉTRANGERS

La notion de travail illégal regroupe un ensemble d'infractions majeures à l'ordre public social et économique, prévues et réprimées par le code du travail.

Ces infractions ont pour dénominateur commun la violation des règles liées à l'exercice d'une activité professionnelle indépendante, en nom propre ou en société, ainsi que celles liées à l'embauche et à l'emploi des salariés. Elles comprennent le travail dissimulé, le marchandage, le prêt illicite de main-d'œuvre, le cumul irrégulier d'emploi, la fraude aux revenus de placements, et pour ce qui concerne le ministère chargé de l'immigration, l'emploi d'étrangers sans titre de travail à titre principal.

Engagée en 2005 sous l'impulsion du Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI), la lutte contre le travail illégal des étrangers s'est accentuée au cours des années 2006 à 2008.

4.1 – Le cadre juridique

La lutte contre l'emploi d'étrangers sans titre de travail a donné lieu, depuis 2006, à plusieurs réformes législatives et réglementaires inspirées par le CICI. Ces réformes ont renforcé le dispositif de prévention et de répression et instauré de nouvelles règles qui doivent permettre une meilleure régulation des flux de main-d'œuvre étrangère sur le marché du travail. Elles visent également à intensifier la lutte contre l'immigration irrégulière.

4.1.1 – La réglementation nationale

La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a introduit des modifications importantes au code du travail en :

- instaurant la vérification préalable à l'embauche d'un ressortissant étranger, par l'employeur, auprès de l'administration (article L. 5221-8) ;
- modulant le montant de la contribution spéciale due par l'employeur d'un étranger sans titre de travail (article L. 8253-1), entre 500 fois le taux minimum garanti et 5 000 fois en cas de réitération ;
- autorisant les échanges d'informations entre les agents chargés de la délivrance des titres et les agents de l'inspection du travail (article L. 8271-19).

La loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 (loi de finances pour 2007) modifie la nature de la contribution spéciale due à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), en lui conférant d'une part le caractère d'une créance privilégiée semblable à celle du trésor et d'autre part en instaurant la procédure de consignation d'une partie du montant de la contribution spéciale.

La loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 portant loi de finances pour 2009 (article 155) relève le montant de la contribution spéciale de 500 à 1 000 fois le taux minimum garanti. Cette mesure vise à renforcer le caractère dissuasif de la contribution spéciale.

Les deux arrêtés du 5 décembre 2006 relatifs aux montants de la contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement des étrangers dans leur pays d'origine précisent les montants de la contribution forfaitaire pour chaque destination, l'un à partir de la métropole, l'autre à partir de l'outre mer. Les montants seront réévalués.

En outre, plusieurs circulaires destinées à mobiliser les services de l'État dans leurs actions de contrôle ont été diffusées à l'initiative des administrations concernées, notamment les circulaires interministérielles

des 26 mars et 24 décembre 2008 relatives à la lutte contre le travail illégal intéressant des ressortissants étrangers et qui visent à la mise en œuvre d'opérations conjointes.

4.1.2 - La réglementation européenne

Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, adopté par le Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008 sous la Présidence française de l'Union européenne réaffirme la volonté et l'engagement politique de tous les États membres de mettre en œuvre une véritable politique commune en matière migratoire. Les États membres se sont engagés autour de cinq actions¹ dont la seconde vise à lutter contre l'immigration irrégulière. À ce titre, le Conseil européen « invite les États membres à lutter avec fermeté, y compris dans l'intérêt des migrants, au moyen de sanctions dissuasives et proportionnées, contre les personnes qui exploitent les étrangers en situation irrégulière (employeurs...) ». Cet engagement et cette volonté politiques se sont concrétisés par une directive prévoyant des sanctions.

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

4.2 - Rappel du dispositif de lutte contre le travail illégal

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 décret du 18 avril 2008.

Les missions de cette délégation consistent notamment à veiller à la coordination et à l'efficacité des contrôles, à améliorer les connaissances des fraudes en favorisant les échanges d'informations, le renforcement de la coopération interservices, le pilotage de l'activité des comités opérationnels de lutte contre le travail illégal et, enfin, à initier de nouveaux moyens de lutte contre la fraude.

Au niveau local, sont mis en œuvre des comités locaux uniques de lutte contre la fraude (CLULF) ou des comités locaux de lutte contre la fraude (CLLF). Dans les départements disposant de CLLF, les COLTI demeurent en charge de la lutte contre le travail illégal.

L'arrêté du 6 août 2008 fixe la liste des comités locaux, leur composition, mode de fonctionnement et règles d'organisation.

4.3 - Les résultats obtenus en 2008 par les services de police et de gendarmerie en métropole

Trois index de l'état 4001 concernent le travail illégal dont un, l'index 94, rend compte de l'emploi d'étrangers sans titre. Les deux autres, les index 93 et 95, portent sur le travail dissimulé et le prêt illicite de main-d'œuvre en général. Pour chacun d'eux, la part des étrangers mis en cause peut être distinguée.

Pour l'année 2008, 14 477 personnes ont été mises en cause pour infraction à la législation du travail contre 12 953 en 2007, soit une hausse de 11,8 %.

La part des étrangers s'établit à 35,6 % du total des mis en cause, soit 5 157 personnes. S'agissant du premier semestre 2009, 6 613 personnes ont été mises en cause contre 7 342 au premier semestre 2008, soit une baisse de **9,9 %**. De même, le nombre des étrangers semble suivre cette tendance puisqu'il régresse de 17,2 %.

1. Organiser l'immigration légale en tenant compte des priorités, des besoins et des capacités d'accueil déterminés par chaque État membre et favoriser l'intégration; lutter contre l'immigration irrégulière, notamment en assurant le retour dans leur pays d'origine ou vers un pays de transit, des étrangers en situation irrégulière; renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières; bâtir une Europe de l'asile et créer un partenariat global avec les pays d'origine et de transit favorisant les synergies entre les migrations et le développement.

Tableau n° I-3-24 : État 4001 – résultats des index 93, 94 et 95 en métropole

	2007	2008	Progression	Premier semestre 2008	Premier semestre 2009	Évolution Premier semestre 2009 / Premier semestre 2008
Total des personnes mises en cause	12 953	14 477	+ 11,8 %	7 342	6 613	- 9,9 %
- dont étrangers	4 417	5 157	+ 16,8 %	2 667	2 208	- 17,2 %
Part des étrangers	34,1 %	35,6 %	+ 1,5 %	36,3 %	33,4 %	- 2,9 %

Source : MIOMCT-DCPJ.

De manière spécifique, les résultats obtenus en matière de travail dissimulé (index 93) sont en progression pour l'année 2008. Ainsi, 11 495 personnes ont été mises en cause contre 11 074 en 2007 (+ 3,8 %). La part des étrangers pour cet index semble cependant diminuer légèrement. Elle représente 31,3 % en 2008 contre 31,5 % en 2007.

S'agissant de l'index 95 (marchandage – prêt de main-d'œuvre), les résultats sont en légère diminution (315 en 2007 → 307 en 2008) ainsi que la part des étrangers mis en cause, qui régresse de 40 % à 35,5 %.

Les résultats obtenus au titre de l'index 94 sont développés au paragraphe ci-dessous.

4.3.1 – Le bilan de l'action des services en matière d'emploi d'étrangers sans titre

L'infraction pour emploi d'étrangers sans titre (index 94) relève prioritairement de l'action du ministère chargé de l'immigration.

À ce titre, les services de police et de gendarmerie ont obtenu en 2008 des résultats en très nette progression avec une hausse de 71,0 % comparativement à 2007.

Pour le premier semestre 2009, les chiffres montrent un léger fléchissement puisque 1 419 personnes ont été mises en cause contre 1 462 au cours du premier semestre 2008 (- 2,9 %).

Si le volume global des étrangers mis en cause pour cet index augmente fortement entre 2007 et 2008, (802 → 1 450 soit + 80,8 %), il s'inverse au cours du premier semestre 2009 avec une baisse de 6,1 % par rapport à la même période de 2008.

Tableau n° I-3-25 : État 4001 – résultats de l'index 94 en métropole

	2007	2008	Progression 2007-2008	Premier semestre 2008	Premier semestre 2009	Évolution Premier semestre 2009 / Premier semestre 2008
Total des personnes mises en cause	1 564	2 675	+ 71,0 %	1 462	1 419	- 2,9 %
- dont étrangers	802	1 450	+ 80,8 %	791	743	- 6,1 %
Part des étrangers	51,3 %	54,2 %	+ 2,9 %	54,1 %	52,4 %	- 1,7 %

Source : MIOMCT-DCPJ.

4.3.2 - Le bilan par service des faits constatés en matière de lutte contre le travail illégal

La mobilisation des forces de police et de gendarmerie en 2008 a abouti à un taux d'évolution favorable pour l'ensemble des services, particulièrement pour la préfecture de police (+ 30,8 %).

Tableau n° I-3-26 : Résultats des faits constatés par corps de contrôle et par index en 2008

	Police aux frontières	Gendarmerie nationale	Sécurité publique	Préfecture de Police	Total des services	Taux d'évolution par infraction par rapport à 2007
Travail dissimulé (93)	1 880	5 382	2 555	975	10 792	9,2 %
Emploi d'étrangers sans titre (94)	1 526	1 004	463	279	3 272	18,1 %
Marchandage - prêt de main-d'œuvre (95)	142	171	48	27	388	7,7 %
Total	3 548	6 557	3 066	1 281	14 452	11,1 %
Taux d'évolution par service par rapport à 2007	8,5 %	6,8 %	16,9 %	30,8 %	-	-

Source : MIOMCT-DCPJ.

La gendarmerie nationale demeure le premier corps verbalisateur avec 45,4 % des faits constatés. L'emploi d'étrangers sans titre reste l'infraction dont la progression est la plus notable (18,1 %). Quant à l'infraction de travail dissimulé, elle demeure la plus constatée avec 10 792 faits en 2008 représentant près de 75 % de l'ensemble des infractions.

Tableau n° I-3-27 : Résultats des faits constatés par index au cours du premier semestre 2009

	Police aux frontières	Gendarmerie nationale	Sécurité publique	Préfecture de Police	Total infractions	Taux d'évolution par infraction / Premier semestre 2008
Travail dissimulé (93)	854	2 509	1 276	469	5 108	- 5,7 %
Emploi d'étrangers sans titre (94)	802	497	208	179	1 686	- 3,5 %
Marchandage - prêt de main-d'œuvre (95)	74	77	18	14	183	0 %
Total	1 730	3 083	1 502	662	6 977	- 5 %
Taux d'évolution par service / premier semestre 2008	- 11,3 %	- 5,4 %	- 2,8 %	11,6 %	-	-

Source : MIOMCT-DCPJ.

En dehors de la préfecture de police, dont le taux d'évolution demeure positif, la police aux frontières, la gendarmerie nationale et la sécurité publique enregistrent une baisse de leurs résultats depuis le début de l'année 2009, oscillant entre 2 et 11 % par rapport à la même période de 2008.

Selon toute logique, ce constat ne peut être dissocié de la crise financière mondiale et de ses effets négatifs induits sur le marché de l'emploi conduisant mécaniquement à une désaffection de l'embauche, même de caractère illégal, notamment dans le bâtiment et l'hôtellerie.

4.4 - La poursuite des opérations conjointes de lutte contre le travail illégal intéressant les ressortissants étrangers

Décidées en 2005 par le CICI, des opérations conjointes sont régulièrement organisées dans le cadre des comités opérationnels de lutte contre le travail illégal (voir 3.2) ou des comités locaux uniques de lutte contre la fraude (CLULF). Celles menées en 2008, conformément à la circulaire interministérielle du 26 mars 2008, ont permis d'obtenir un bilan positif.

Les modalités de mise en œuvre prévoyaient en 2008 la programmation **d'une** opération au premier semestre, **deux** opérations pour le second semestre et une opération supplémentaire dans les trente-quatre départements qui présentent une activité de travail saisonnier.

Tableau n° I-3-27 bis : Bilan des opérations conjointes de lutte contre le travail illégal intéressant les ressortissants étrangers

	2006	2007	2008
Nombre d'opérations	306	831	1 220
Nombre de personnes contrôlées	12 551	25 539	28 752
Nombre d'employeurs d'EST	236	483	808
Nombre de procédures	234	522	597
Nombre d'étrangers en situation irrégulière	425	992	987
Nombre d'étrangers en situation irrégulière reconduits	162	295	381

Source : MIOMCT-DCPAF (OCRIEST).

Ainsi, 1 220 opérations conjointes ont été réalisées sur l'ensemble du territoire national en 2008 contre 831 en 2007. Elles ont abouti :

- au contrôle de 28 752 personnes contre 25 539 en 2007 (+ 12,6 %);
- à l'établissement de 597 procédures à l'encontre d'employeurs d'étrangers sans titre de travail (522 en 2007 soit + 14,4 %);
- à la découverte de 987 personnes en situation irrégulière (992 en 2007 soit - 0,5 %) dont 381 ont été éloignées du territoire national.

La forte implication des services a permis de procéder au contrôle de 28 752 personnes contre 25 539 en 2007, d'interpeller 808 employeurs d'étrangers sans titre au premier rang desquels figurent des Français, des Turcs, des Chinois et des Tunisiens.

Au-delà de l'aspect chiffré de ces résultats, certaines difficultés, parfaitement identifiées par l'Office central de répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST), perdurent, notamment :

- la remontée d'informations par les départements (24 départements au deuxième semestre 2008);
- seules 38,6 % des personnes mises en cause pour séjour irrégulier ont été effectivement éloignées.

L'année 2008 a été marquée par une forte implication de l'ensemble des services de contrôle, parmi lesquels on trouve l'URSSAF (826 participations), la PAF (673), l'inspection du travail (453), la gendarmerie (341), et la sécurité publique (289).

Tableau n° I-3-28 : Implication des services (participations aux opérations conjointes)

Services concernés	2007	2008	Évolution 2007-2008	Premier semestre 2008	Premier semestre 2009	Évolution Premier semestre 2009 / Premier semestre 2008
PAF	567	673	18,7 %	411	285	- 30,7 %
SP	172	289	68,0 %	157	115	- 26,7 %
PJ	10	7	- 30,0 %	4	0	-
Gendarmerie	267	341	27,7 %	168	175	+ 4,2 %
GIR	28	41	46,4 %	26	11	- 57,7 %
Inspection du travail	344	453	31,7 %	263	276	+ 4,9 %
URSSAF	508	826	62,6 %	425	382	- 10,1 %
MSA	78	75	- 3,8 %	34	26	- 23,5 %
RG	15	120	700,0 %	30	53	76,7 %
Services vétérinaires	53	92	73,6 %	45	27	- 40,0 %
DDCCRF	59	86	45,8 %	45	35	- 22,2 %
Impôts	141	186	31,9 %	95	80	- 15,8 %
Autres services	206	405	96,6 %	197	100	- 49,2 %

Source : MIOMCT-DCPAF (OCRIEST).

Conforté par ces résultats, le CICI a décidé, le 9 décembre 2008, de reconduire en 2009 ces opérations selon les modalités définies par la circulaire interministérielle du 24 décembre 2008.

Au cours du premier semestre 2009, 553 opérations ont été effectuées soit 45,3 % des opérations réalisées au cours de l'année 2008 (1 220 opérations).

Au cours de ces opérations, 12 279 personnes ont été contrôlées contre 15 392 au cours du premier semestre 2008. Il a été procédé à l'interpellation de 293 employeurs d'étrangers (437 au premier semestre 2008) et à 421 étrangers en situation irrégulière (491 au premier semestre 2008) dont seulement 49 ont été éloignés (227 au premier semestre 2008).

4.5 - Les sanctions administratives infligées aux employeurs d'étrangers sans titre de travail

Les contributions spéciale et forfaitaire, instaurées pour la première fois par la loi du 10 juillet 1976 et pour la seconde par celle du 26 novembre 2003, sont des sanctions administratives infligées aux employeurs qui emploient des ressortissants étrangers, en situation régulière ou non, mais sans titre de travail.

Elles participent de manière générale à la politique de maîtrise des flux migratoires par le tarissement du travail illégal. Elles visent à :

- sanctionner financièrement et directement un employeur indélicat qui, par l'embauche d'un étranger sans titre de travail, a contribué à la dérégulation des flux de main-d'œuvre étrangère sur le marché national ;

- réduire la vulnérabilité de notre système de protection sociale qui fait supporter le poids des impôts et cotisations uniquement sur les entreprises respectant les règles légales et qui se retrouvent de ce fait gravement pénalisées¹.

Ces dispositifs sont en convergence avec les objectifs du Pacte européen sur l'immigration et l'asile, adopté par le Conseil européen le 16 octobre 2008, et avec la directive européenne 2009/52/CE du 18 juin 2009 prévoyant des sanctions à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier évoqué au (3.1.2).

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

Instaurée par la loi n° 76-621 du 10 juillet 1976, la contribution spéciale due à l'Office français de l'immigration et de l'intégration, visée à l'article L. 8253-1 du code du travail, est une amende administrative à la charge des employeurs d'étrangers dépourvus d'autorisation de travail.

Elle est conditionnée par l'existence préalable d'un procès-verbal de constatation d'un délit d'infraction au code du travail établi par les services de contrôle habilités. Son recouvrement est indépendant des suites judiciaires données au procès-verbal constatant l'infraction.

Le paiement de la contribution spéciale est par ailleurs garanti par un privilège d'un rang équivalent à celui dont bénéficie le Trésor (article L. 8253-2 du code du travail). Le directeur de l'OFII peut également prescrire au redevable de la contribution spéciale une consignation auprès de l'agent comptable de l'agence d'une partie du montant de la contribution (article L. 8253-6 du code du travail).

Le calcul du montant de la contribution spéciale est fixé par rapport au montant du minimum garanti prévu à l'article L. 3231-12 du code du travail.

Le décret n° 2009-800 du 24 juin 2009 portant sur le relèvement du salaire minimum de croissance, prévoit qu'à compter du 1^{er} juillet 2009, le montant du minimum garanti est fixé à 3,31 €, (maintien de celui applicable depuis le 1^{er} juillet 2008).

Le taux normal du montant de la contribution spéciale est égal à 1 000 fois le taux horaire minimum garanti, soit une application au taux normal à 3 310 € par salarié employé. Lorsque l'employeur s'est déjà vu notifier une contribution spéciale au cours des cinq ans précédant la constatation de l'infraction, il peut être porté à 5 000 fois le taux horaire minimum garanti (récidive - article R. 8253-13 du code du travail).

Jusqu'en 2008, ce taux pouvait être, sur proposition du directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), minoré à 500 fois le taux horaire minimum garanti, soit 1 655 €, lorsqu'aucune autre infraction au code du travail n'avait été constatée à l'encontre de l'employeur à la date de la constatation des faits. Toutefois, l'article 155 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, en fixant le montant de la contribution spéciale comme devant être au moins égal à 1 000 fois le minimum garanti, a supprimé de fait la possibilité de minorer cette amende administrative.

Le tableau ci-dessous met en évidence l'évolution du nombre de dossiers transmis à l'OFII, du nombre d'infractions reçues par l'office et du taux moyen d'infractions constatées par dossier.

1. À ce titre, le montant des redressements opérés en 2007 par les URSSAF s'élève à près de 118 M€ dont 111 M€ concernent des cotisations dues pour emploi de salariés et 7 M€ de cotisations dues par les employeurs et travailleurs indépendants. Ces résultats intègrent les 50 M€ de redressements comptabilisés dans le cadre du plan national de lutte contre le travail illégal. (*Lutte contre le travail illégal - Bilan 2007*, rapport ACOSS-Direction de la réglementation du recouvrement et du service).

Tableau n° I-3-29 : Évolution du nombre de dossiers transmis à l'OFII

Année	2005	2006	2007	2008	Premier semestre 2008	Premier semestre 2009	Évolution Premier semestre 2009 / Premier semestre 2008
Nombre de dossiers parvenus à l'OFII	779	1 010	1 164	1 341	710	694	- 2,3 %
Nombre d'infractions constatées (emploi d'étrangers sans titre)	2 027	2 515	2 584	2 814	1 549	1 253	- 19,1 %
Nombre moyen d'infractions par dossier	2,60	2,5	2,2	2,1	2,2	1,8	/

Source : OFII.

Ainsi, en 2008, l'OFII a été destinataire de 1 341 dossiers de soixante-quinze départements concernant un total de 2 814 infractions. 58 % des dossiers ne comprennent qu'une seule infraction, 22 % en comprennent deux et 8 % trois. L'analyse des données chiffrées permet de mettre en exergue les points suivants :

- sur les 2 814 infractions signalées, 1 451 l'ont été sur la base de procès-verbaux dressés par la police (51,5 %), 668 par l'inspection du travail (23,7 %) et 624 par la gendarmerie (22,1 %);
- 1 183 dossiers correspondant à 2 314 infractions ont été mis en recouvrement;
- l'Office a traité 541 recours gracieux (541 en 2007 soit + 283 %) et fait l'objet de 121 recours contentieux (50 en 2007 soit + 142 %);
- le taux de recouvrement pour 2008 atteint 40,2 %.

L'OFII et le bureau de la lutte contre le travail illégal et les fraudes à l'identité élaborent un guide relatif à la contribution spéciale qui sera prioritairement destiné aux enquêteurs. Il leur permettra notamment de disposer de toutes les informations nécessaires à la conduite des auditions et aux modalités de transmission des procédures.

4.5.2 - La contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement d'un étranger dans son pays d'origine

Instaurée par la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 MISEFEN, la contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement d'un étranger dans son pays d'origine est prévue à l'article L. 626-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Elle vise à sanctionner financièrement les employeurs d'étrangers en situation irrégulière.

Mise en œuvre par le préfet, elle est exigible sans préjudice des poursuites judiciaires et indépendamment de la contribution spéciale due à l'OFII. Pour autant, l'article L. 626-1 précise que le montant total des sanctions pécuniaires pour l'emploi d'un étranger en situation de séjour irrégulier ne peut excéder le montant des sanctions pénales prévues aux articles L. 8256-2 (personne physique 15 000 €) et L. 8256-7 (personne morale 75 000 €) du code du travail.

Deux arrêtés interministériels du 5 décembre 2006 fixent le montant de cette contribution forfaitaire pour les éloignements opérés à partir de la métropole et des départements d'outre-mer.

Deux circulaires, l'une ministérielle du 14 août 2007 et l'autre interministérielle du 14 septembre 2007, explicitent les modalités d'application et de traitement des procès-verbaux pour emploi d'étrangers sans titre et la combinaison entre les contributions forfaitaires et la contribution spéciale due à l'OFII prévue à l'article L. 8253-1 du code du travail.

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

Tableau n° I-3-30 : Nombre de procédures engagées au titre de la contribution forfaitaire

	2008 ⁽¹⁾	Premier semestre 2009 ⁽²⁾
Nombre de procédures	583	258
Montant mis en recouvrement	1 906 245 €	860 009 €
Montant recouvré	326 691 €	101 885 €
Nombre de contentieux	25	17
Retrait titre de séjour ou en cours	51	13

⁽¹⁾ Chiffres basés sur les données des 85 départements ayant répondu.

⁽²⁾ Chiffres basés sur les données des 76 départements ayant répondu.

Au titre de l'année 2008, les préfetures de 85 départements ont engagé 583 procédures de contribution forfaitaire à l'encontre d'employeurs indésirables. Les régions les plus concernées sont l'Île-de-France avec 126 procédures, l'Aquitaine avec 60 procédures, la Bretagne avec 35 procédures et le Centre avec 26 procédures.

Concernant l'aspect financier de cette amende, 1 906 245 € ont été mis en recouvrement et 326 691 € ont été recouverts soit 17,1 % des sommes¹. Ces procédures ont généré cinquante et un retraits de titres de séjour et vingt-cinq contentieux.

L'examen des données transmises par les préfetures pour le premier semestre 2009 fait apparaître que 258 procédures relatives à la contribution forfaitaire ont été engagées. Elles ont généré 860 009 € de mise en recouvrement et 101 885 € de montant recouvré soit 11,8 % des sommes. Elles ont provoqué treize retraits de titre de séjour et dix-sept contentieux.

Depuis la mise en œuvre de cette amende administrative, le ministère chargé de l'immigration a traité onze recours hiérarchiques.

Un guide relatif à cette contribution a été élaboré par le bureau de la lutte contre le travail illégal et les fraudes à l'identité. Il est en ligne sur le site intranet du ministère, à la disposition des préfetures.

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

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

1. Ce taux est à nuancer puisque les préfetures n'ont pas toujours connaissance des sommes recouvrées par le Trésor public.

En effet, afin de lutter de manière préventive contre l'emploi d'étrangers sans titre, la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a introduit à l'article L. 5221-8 du code du travail une vérification préalable par l'employeur, auprès de l'administration, de la situation des étrangers au regard de leur séjour et de la détention de l'autorisation leur permettant de travailler.

Après deux années de mise en œuvre, les préfetures de métropole ont été saisies à 985 330 reprises permettant la détection de 21 378 faux documents (2,2 %).

Tableau n° I-3-31 : Vérification des titres de séjour par les employeurs

	Deuxième semestre 2007	Premier semestre 2008	Deuxième semestre 2008	Premier semestre 2009	Total 2007-2009	Taux d'évolution 2007-2009
Total des saisines	236 197	258 126	265 366	225 641	985 330	- 4,5 %
Nombre de faux documents détectés	9 105	6 155	3 812	2 306	21 378	- 74,7 %
Pourcentage de faux documents	3,9 %	2,4 %	1,4 %	1,0 %	2,2 %	/

Source : MIIINDS-BLTIFI.

L'étude des données chiffrées par semestre permet de constater, en dehors du premier semestre 2009, une hausse régulière des saisines mais parallèlement une baisse sensible du nombre de faux documents détectés. Ce constat peut laisser à penser que, soit cette procédure continue à produire ses effets, soit un transfert de la fraude a été opéré sur les documents d'identité français, la seconde hypothèse étant la plus vraisemblable.

Pour autant, même si cette tendance s'applique à l'ensemble du territoire métropolitain, la région Île-de-France concentre la majorité des sollicitations des préfetures et des résultats obtenus.

- 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.

Tableau n° I-3-32

	Nombre de saisines Juillet 2007/Juin 2009	Nombre de faux détectés Juillet 2007/Juin 2009	Ratio Faux/Saisines
Région Île-de-France ^(*)	555 362	19 367	3,5
- dont Paris	256 654	12 730	5,0
Autres départements de la métropole	427 753	2 004	0,5

^(*) Paris, Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Val-d'Oise.

La part des saisines des préfetures de la région Île-de-France représente 56,49 % du nombre total des saisines tandis que celle des faux titres détectés est de 90,62 %.

La préfeture de police représente à elle seule plus d'un quart (26,1 %) des saisines de métropole (46,21 % de la région Île-de-France) et 59,56 % des faux détectés (65,73 % de la région Île-de-France).

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

Malgré une quantification toujours difficile du phénomène, son ampleur et son évolution récente rendent nécessaire une mobilisation renouvelée de tous les acteurs concernés.

5.1 – Un phénomène en évolution

L'évaluation de l'importance de la fraude à l'identité en France est rendue difficile en raison, d'une part, de sa nature et, d'autre part, de l'absence de réelle centralisation des informations et d'harmonisation des statistiques la concernant. Malgré cette difficulté, les services de sécurité ont pu établir une modification sensible de la typologie des fraudes constatées qui rend nécessaire l'ouverture de nouveaux fronts de lutte contre les fraudeurs.

5.1.1 – Le besoin d'un indicateur plus complet

L'importance de la fraude à l'identité est mal connue pour plusieurs raisons. Par nature, elle est difficile à déceler car son but est bien d'empêcher l'identification de celui qui y recourt. De plus, elle n'est pas toujours dénoncée par ceux qui en sont victimes.

La recherche de documents volés, les saisies de titres contrefaits ou la détection de fausses pièces par les personnels compétents permettent de constater la réalité de ce phénomène mais les modalités de sa mesure en France sont peu satisfaisantes, aucun outil ne permettant d'en définir réellement l'étendue.

À ce jour, l'état 4001¹ constitue la base de données de référence pour donner une idée de l'importance de cette fraude. Néanmoins, il est considéré comme incomplet car fondé uniquement sur la mesure de la fraude documentaire qui ne constitue qu'un des aspects de la fraude à l'identité, ainsi que le relevait le rapport d'information du Sénat n° 439 (2004-2005) relatif à l'identité intelligente et au respect des libertés.

5.1.2 – Les tendances récentes de la fraude à l'identité

La fraude à l'identité ne se limite pas à la seule fraude documentaire, qui se traduit par la modification matérielle d'un document, mais se manifeste également par une fraude plus complexe, fondée sur l'usurpation de l'identité d'un tiers (Français ou étranger) ou l'utilisation d'une identité fictive. De fausses informations lors de la constitution d'un dossier de demande de délivrance ou de renouvellement d'un titre peuvent aboutir parfois à la délivrance induue d'un document administratif authentique.

Le développement des sécurités intégrées dans les titres réglementaires, que le recours croissant à la biométrie va d'ailleurs considérablement renforcer, et la meilleure formation des personnels de guichet ou de contrôle rendent les tentatives de fraudes par les filières du crime organisé de plus en plus onéreuses et complexes. Plutôt que l'attaque des titres eux-mêmes, c'est donc la chaîne de délivrance qui constitue désormais une cible privilégiée.

1. L'État 4001 est le nom donné à la statistique institutionnelle qui repose sur une nomenclature de 107 index correspondant à des natures d'infractions et permettant de comptabiliser le nombre de faits constatés et portés pour la première fois à la connaissance de la police ou de la gendarmerie nationales, les faits élucidés, les gardes à vue et les mis en cause. La Direction centrale de la police judiciaire assure la collecte et la classification des résultats statistiques.

Tableau n° I-3-33 : Typologie des faux documents découverts

Année	2007	2008
Total faux découverts	14 763	14 163
- dont contrefaçons	6 621	5 547
- dont falsifications	4 362	4 278
- dont usages frauduleux	2 348	2 626
- dont obtentions frauduleuses	1 022	1 485
Contrefaçons de certificats de naissance	176	89
Obtention frauduleuse de carte d'identité	167	211
Obtention frauduleuse d'acte de naissance	66	223
Obtention frauduleuse de passeport	286	305
Obtention frauduleuse de permis de conduire	101	125

Source : DCPAF.

5.2 - Dispositif institutionnel et juridique

5.2.1 - Mise en place du dispositif 2006-2007

Conscient de l'ampleur croissante du problème, le CICI a décidé, le 5 décembre 2006, la mise en œuvre d'un Plan national de lutte contre les fraudes à l'identité commises par les ressortissants étrangers comportant notamment :

- la création, au plan national, d'un Groupe interministériel d'expertise de la lutte contre la fraude à l'identité (GIELFI) ;
- la mise en place d'un réseau national, départemental et consulaire de référents pour la lutte contre la fraude à l'identité ;
- la mise en œuvre, dans chaque ministère, établissement public de l'État, entreprise publique ou organisme national chargé d'une mission de service public confronté à la fraude à l'identité commise par des ressortissants étrangers, d'un plan triennal (2007-2009) de formation et d'équipement destiné à l'ensemble des agents de guichet ou de contrôle concernés.

Le Bureau de la lutte contre le travail illégal et les fraudes à l'identité du ministère, mis en place au sein de la Direction de l'immigration – sous-direction de la lutte contre les fraudes, des contrôles et de l'éloignement – est notamment chargé du suivi de l'exécution de ce plan.

Par ailleurs, l'obligation¹ pour les employeurs, depuis le 1^{er} juillet 2007, de vérifier auprès de l'administration, sous peine d'amende, l'existence d'une autorisation de travail avant l'embauche d'un salarié étranger, contribue également indirectement à détecter des titres d'identité contrefaits ou falsifiés².

5.2.2 - Une priorité réaffirmée

L'importance des enjeux de la lutte contre les fraudes, dont celles commises par les étrangers concernant leur identité, a été réaffirmée par le gouvernement en 2008.

1. Introduite à l'article L. 5221-8 du code du travail par la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration et précisée par le décret n° 2007-801 du 11 mai 2007 (voir 4.7).

2. 9 967 faux documents détectés en 2008. 21 378 depuis le lancement du dispositif jusqu'au 30 juin 2009.

Les autorités responsables, à tous les échelons ministériels, ont pris acte du glissement progressif de la fraude documentaire vers un phénomène de fraude dite « intellectuelle », tel que décrit au (5.1.2).

Le GIELFI a formalisé en 2009 deux propositions importantes avalisées par le CICI du 9 décembre 2008 et tendant, l'une, à réformer le cadre juridique actuel de la procédure d'échange des permis de conduire étrangers, l'autre, à doter d'un statut reconnu par les autorités judiciaires les experts-référents locaux formés à la détection des faux documents. Il a orienté sa réflexion, en 2009, sur la lutte contre l'obtention induite de titres réglementaires par des ressortissants étrangers.

Enfin, le dispositif mis en place en 2006 par le CICI a été complété par le décret n° 2008-371 du 18 avril 2008 portant création d'une Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF), placée auprès du ministre du Budget avec pour mission de lutter contre les fraudes ayant un impact sur les finances publiques. Elle assure le secrétariat du Comité national de lutte contre la fraude et de la Commission nationale de lutte contre le travail illégal.

Ce nouveau dispositif, qui s'est déployé dès 2008 par la création de comités locaux de lutte contre les fraudes, est amené à connaître, entre autres, de la fraude à l'identité commise par des étrangers. Une synergie entre les différents dispositifs (CICI et CNLF) est donc recherchée pour optimiser l'emploi des moyens mobilisés contre les fraudes, tant au niveau national que local.

5.3 - Les résultats obtenus par les services

La forte mobilisation des services en matière de lutte contre la fraude en 2008 s'est traduite par une hausse sensible (+ 6,4 % par rapport à 2007) du nombre total de personnes mises en cause pour faux documents d'identité (index 81), faux documents concernant la circulation des véhicules (index 82) et autres faux documents administratifs (index 83).

Dans le même temps, la part des ressortissants étrangers mis en cause, en régression en 2006 et en 2007, augmente de nouveau en 2008, tendance confirmée par les résultats obtenus au cours du premier semestre 2009.

Tableau n° 13-34 : Index 81, 82 et 83

	2006		2007		2008		Premier semestre 2009	
	Nombre de personnes mises en cause	Part d'étrangers	Nombre de personnes mises en cause	Part d'étrangers	Nombre de personnes mises en cause	Part d'étrangers	Nombre de personnes mises en cause	Part d'étrangers
Index 81	3 022	78,9 %	3 190	77,1 %	3 583	81,5 %	1 837	83,1 %
Index 82	2 474	45,7 %	2 362	46,9 %	2 401	46,1 %	1 303	50,7 %
Index 83	2 121	42,9 %	2 207	40,2 %	2 276	33,4 %	1 226	32,4 %
Total cumulé	7 617	58,1 %	7 759	57,4 %	8 260	58,0 %	4 366	59,2 %

Source : MIOMCT-DCPJ.

La proportion d'étrangers mis en cause continue de s'établir à un niveau relativement élevé, ce qui tend à démontrer que les différents dispositifs mis en place pour combattre ce phénomène méritent d'être développés plus avant.

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

5.3.1 - Les faux documents d'identité (index 81)

Le nombre de personnes mises en cause pour faux documents d'identité progresse en 2008 pour la deuxième année consécutive (+ 5,6 % en 2007 ; + 12,3 % en 2008), après la baisse sensible enregistrée en 2006 (-4,2 %).

La part des étrangers mis en cause à ce titre progresse à nouveau pour s'établir à 81,5 % en 2008, tendance confirmée par les résultats du premier trimestre 2009 (83,1 %).

Vingt-cinq départements métropolitains ont un taux de ressortissants étrangers mis en cause supérieur à 80 % (36 en 2006 ; 31 en 2007). Les régions les plus concernées restent l'Île-de-France, le Nord-Pas-de-Calais, et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

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

Le nombre de personnes mises en cause pour faux documents relatifs à la circulation des véhicules progresse légèrement en 2008 (+ 1,6 %) après avoir baissé les deux années précédentes (- 7,6 % en 2006 ; - 4,5 % en 2007).

Le nombre des étrangers mis en cause à ce titre se stabilise en 2008 (1 108 personnes), après deux années de baisse (- 12,9 % en 2006 ; - 2 % en 2007). Leur part relative par rapport au total des mis en cause au titre de cet index, en recul en 2008 (46,1 % contre 45,7 % en 2006 et 46,9 % en 2007), est orienté à la hausse en 2009 (50,7 % au premier semestre).

La région Île-de-France demeure la plus touchée dans ce domaine avec 32,1 % du total des personnes mises en cause en 2008 (31,8 % en 2006 ; 34,2 % en 2007). Les départements des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône, du Loiret, de la Moselle, de l'Oise, du Bas-Rhin et du Rhône sont également concernés par ce phénomène de fraude. Ils enregistrent, depuis 2006, un nombre annuel de mis en cause supérieur à 40.

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

Sur les trois années de référence, le nombre de personnes mises en cause est en hausse régulière et cette progression se confirme au cours du premier semestre 2009 (+ 1,6 % en 2006, + 4,1 % en 2007, + 3,1 % en 2008).

Tant le nombre que la part relative des étrangers mis en cause pour faux concernant les autres documents administratifs baissent régulièrement depuis 2006 (909 étrangers en 2006, 887 en 2007, 760 en 2008, soit 42,9 % des mis en cause en 2006, 40,2 % en 2007 et 33,4 % en 2008). Cette tendance semble se confirmer au regard des résultats du premier semestre 2009.

Les régions Île-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur sont les plus touchées par ce type de fraude.

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

5.4.1 - Les groupes départementaux de référents « lutte contre la fraude à l'identité »

Parmi les dispositions prévues au plan national de lutte contre la fraude à l'identité de décembre 2006, figure la constitution d'un groupe de référents, dans chaque département, placé sous l'autorité du préfet.

Un premier séminaire annuel des référents des préfectures s'est tenu à Paris le 10 juin 2008. Cette journée d'information et d'échanges a permis de faire un point de situation sur l'action des services de l'État en matière de lutte contre les fraudes à l'identité et de présenter la Délégation nationale à la lutte contre la fraude. Un nouveau séminaire s'est tenu au second semestre 2009.

Une feuille de route avait été remise aux représentants des préfectures comprenant cinq actions à mener en 2008-2009 :

- établissement d'un diagnostic du phénomène local de la fraude ;
- mise en œuvre d'actions de formation et d'équipements ;
- élaboration de « fiches-réflexes » ;
- mise en œuvre d'un dispositif « d'alerte et de diffusion » ;
- établissement d'indicateurs d'évaluation.

Un premier bilan des mesures prises dans ce cadre par 60 % des préfectures a pu être établi en juillet 2009. Il fait apparaître une grande diversité des situations. Certaines tendances ont pu cependant être dégagées :

- la plupart des préfectures ont installé en 2008 leur groupe de référents réunissant les représentants des principaux services et organismes publics locaux exposés à la fraude à l'identité des étrangers. La question de l'articulation de ce dispositif avec celui mis en place au cours de l'année 2008 par la Délégation nationale à la lutte contre les fraudes est cependant régulièrement soulevée ;
- un premier diagnostic a ainsi pu être réalisé par les préfectures. Il montre une réelle diversité des situations locales, même si sont cités régulièrement certaines populations (demandeurs d'asile déboutés originaires d'Afrique, des Balkans, des Comores...), certaines catégories de procédures (échange de permis de conduire, admission au séjour pour cause de maladie, regroupement familial) ou certains types de documents (état civil, justificatifs de domicile) ;
- la présence d'un représentant du procureur parmi les acteurs locaux associés au fonctionnement des groupes départementaux suscite un espoir de voir s'améliorer sensiblement les échanges très souvent jugés insatisfaisants, entre les services ayant signalé des cas de fraude et les parquets ;
- en matière de formation en fraude documentaire et d'équipements de détection, la majorité des préfectures qui ne s'étaient pas encore engagées en ces domaines ont programmé des actions qui devraient leur permettre de combler leur retard en 2009.

5.4.2 - Actions menées en matière de formation et d'équipements

Outre le renforcement des sécurités des différents titres, le moyen le plus simple et le plus efficace pour lutter contre la fraude documentaire demeure la formation des agents à la détection des falsifications et des contrefaçons.

Dans ce domaine, deux administrations, la Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) et la Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), font tout particulièrement référence et disposent depuis plusieurs années d'une expertise incontestable. En effet, grâce à la mise en place de structures dédiées, à leur implantation sur l'ensemble du territoire national et à leur complémentarité, elles diffusent des savoir-faire et des bonnes pratiques jusqu'au niveau des agents de guichet confrontés au phénomène de la fraude documentaire dans toute sa diversité.

Cette forte mobilisation de la DCPAF et de la DGGN répond aussi à une demande croissante de formation des services exposés à la fraude. L'effort de sensibilisation à l'impératif de formation et d'équipement, lancé par le CICI en 2006, porte donc ses fruits. Non seulement une demande soutenue en ces domaines est formulée par les préfectures, mais la prise de conscience s'est élargie aux organismes publics tels que certains organismes sociaux ou bien encore la SNCF.

5.4.2.1 - Actions menées par la Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF)

Avec un réseau de personnels ressources en fraude documentaire aptes à diffuser ce savoir, dont le nombre a doublé en un an (150 en 2007-2008 ; 298 en 2008-2009), la DCPAF est particulièrement impliquée dans le domaine de la formation. En 2008, elle a fait bénéficier d'une initiation ou d'une formation à la lutte

contre la fraude documentaire un nombre de stagiaires en constante augmentation (8 422 en 2008 contre 3 562 en 2006 et 7 070 en 2007).

Tableau n° 13-35 : Bilan 2008 des actions de formation à la fraude documentaire réalisées par la police aux frontières.

Élèves policiers	2 333	Personnel de préfectures	480
Policiers de la PAF	1 698	Agents consulaires	65
Policiers de sécurité publique	505	Personnel d'état civil des mairies	355
Policiers de la DGPN	50	Employés de la CAF	164
Militaires de la gendarmerie	486	Personnel des tribunaux d'instance	121
Autres services de police	760	Personnel de la CPAM	296
Policiers étrangers	503	Personnel de la Direction du travail	3
Douanes	180	Personnel de l'URSSAF	46
Autres : militaires, DDSV, MSA,	97	Personnel du Pôle Emploi (ASSEDIC)	15
Sociétés privées	265	Total des personnes formées	8 422

Source : DCPAF.

Outre les policiers, les douaniers et les gendarmes, en formation ou en recyclage, ainsi que les personnels de préfectures, les efforts ont porté en particulier sur la formation des personnels des services d'état civil des mairies, des tribunaux d'instance, des CPAM, des CAF et des URSSAF.

5.4.2.2 – Actions menées par la Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)

De son côté, la DGGN poursuit le plan de formation de ses effectifs. Pour ce faire, elle s'appuie sur l'ossature existante depuis 2005 des enquêteurs immigration irrégulière (enquêteurs immigration irrégulière – 1 071 militaires) et sur un réseau de référents départementaux formés à la lutte contre la fraude documentaire par l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN).

S'agissant des enquêteurs immigration irrégulière, elle a décidé, avec le concours étroit de la police aux frontières, de compléter son dispositif initial par 332 militaires supplémentaires en 2008 et 319 en 2009. À cette occasion, le programme de formation a été étoffé et porté à deux semaines. Il comprend notamment un module « fraude documentaire » de 3,5 jours.

Parallèlement, elle a mis en place depuis 2007 un réseau d'enquêteurs fraude documentaire (107 enquêteurs fraude documentaire en 2008) chargés, dans leur département, d'apporter leur concours lors d'enquêtes, de sensibiliser les autres militaires de la gendarmerie à la détection de faux documents, de conseiller l'autorité administrative lorsqu'elle est confrontée à une suspicion de fraude à l'identité et de participer aux groupes locaux de lutte contre la fraude à l'identité placés sous l'autorité des préfets.

La DGGN a par ailleurs acquis, en 2009, 165 loupes UV rétro-éclairantes afin d'équiper les enquêteurs fraude documentaire (EFD). De plus, en liaison avec l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS), 7 groupements de gendarmerie départementale expérimentent un appareil appelé lecteur « 4 en 1 » qui permet de lire et d'authentifier les titres sécurisés. À terme, ces appareils devraient équiper les 7 200 terminaux informatiques embarqués dans les véhicules d'intervention des unités de gendarmerie permettant ainsi de procéder sur l'ensemble du territoire à l'authentification des titres présentés lors des contrôles de voie publique.

Par ailleurs, IRCGN a mis en service, début janvier 2009, un bus aménagé en véritable unité mobile d'analyse, baptisé Lab'Unic.

Il s'agit d'une Unité nationale d'investigations criminelles (UNIC) et pluridisciplinaire, projetable en n'importe quel point du territoire national, notamment en appui à des opérations de contrôle de grande envergure. Le bus se compose d'un laboratoire (deux tiers de l'espace) et d'un poste de commandement (un tiers de l'espace). Le laboratoire permet, grâce aux matériels emportés (dont le nouveau lecteur de titres sécurisés «4 en 1»), d'analyser directement sur le site d'intervention tous types de documents sécurisés. Le poste de commandement est équipé de moyens de transmission permettant de communiquer avec les unités de gendarmerie mais également de consulter les bases de données.

5.4.2.3 - Le développement des contrôles exogènes

Pour une part non négligeable, la détection de faux documents ou de documents obtenus indûment est réalisée lors de contrôles exogènes faits par d'autres services que ceux en charge de la sécurité intérieure (police, gendarmerie, douane) ou de la délivrance des titres réglementaires (préfectures).

C'est surtout le cas des organismes de sécurité sociale ou de Pôle Emploi, qui exercent des contrôles de plus en plus systématiques. Mais c'est également le cas d'entreprises ou organismes publics tels que la SNCF.

Ainsi cette dernière a-t-elle mis au point un plan de formation ambitieux à destination de l'ensemble des agents de son service interne de sécurité exerçant des missions opérationnelles.

Pour ce faire, en 2008, onze agents SNCF ont bénéficié de la «formation des formateurs relais fraude documentaire» dispensée par la PAF (voir 5.4.2.1). Ils seront en charge d'organiser la formation interne en fraude documentaire pour 2 200 agents en 2009 et 2010.

Au plan des équipements, en 2008, la SNCF a doté son laboratoire d'analyse et d'expertise en appareils de détection performants, dont un analyseur vidéo de documents sophistiqué, et a fait l'acquisition des loupes et des lampes qui permettront d'équiper les formateurs relais de kits de formation complets.

5.4.3 - La coopération européenne dans le domaine de la lutte contre la fraude

Quatre dispositifs, auxquels participent activement la France, illustrent la coopération européenne en matière de lutte contre la fraude : le groupe «faux documents», l'Agence Frontex, le programme *False and Authentic Documents on Line* (FADO) et le Fonds européen pour les frontières extérieures.

5.4.3.1 - Le groupe «faux documents»

La DCPAF représente la France au sein de ce groupe de travail, où sont notamment abordés tous les aspects de la fraude documentaire et ceux liés aux fraudes à l'identité.

Sous sa récente présidence de l'Union européenne, la France a d'ailleurs sensibilisé l'ensemble de ses partenaires à ce phénomène.

5.4.3.2 - L'Agence Frontex

La DCPAF est régulièrement sollicitée par l'Agence Frontex pour participer, dans le cadre d'ateliers de travail préparatoires à des opérations européennes.

De même, le bureau de la fraude documentaire représente la France au *Document Specialist Board*, instance au sein de laquelle sont notamment mises au point les actions de formation européenne sur le thème de la fraude.

5.4.3.3 – La base de données FADO

En 1995, la DCPAF a conçu une application informatique en matière de documents authentiques ainsi que de documents falsifiés et contrefaits, dénommée «SINDBAD» Système d'INformation Documentaire en BAse de Données, afin de permettre à l'ensemble des personnels concernés d'obtenir une aide efficace à la décision lors des contrôles.

En 2006, une réflexion a été menée sur l'élaboration d'un nouveau logiciel dit «SINDBAD II» afin de répondre aux faiblesses du système initial, par ailleurs parvenu à saturation avec 1 400 documents décrits, et pour assurer une compatibilité avec le futur système européen «FADO».

Les questions de financement ont lourdement retardé ce projet et, de ce fait, SINDBAD II ne revêt plus d'intérêt opérationnel car il se trouve aujourd'hui techniquement dépassé par la base européenne FADO qui a considérablement progressé tant dans son incrémentation que dans sa facilité d'utilisation.

Cette dernière est alimentée par chacun des États membres, par le bureau de la fraude documentaire de la DCPAF pour la France. Elle est accessible *via* une passerelle internet sécurisée «IFADO» (avec code d'accès individuel). 750 documents authentiques y étaient déjà décrits avec leurs sécurités fin 2008 (535 en 2007). L'objectif est d'atteindre le nombre de 1 000 documents d'ici la fin de l'année 2009.

5.4.3.4 – Le fonds européen pour les frontières extérieures

Le fonds européen pour les frontières extérieures a été sollicité en 2008 pour abonder les moyens mobilisés par la France pour des actions de formation et d'équipements en matière de lutte contre la fraude documentaire.

Ainsi les agents de la police aux frontières de l'aéroport d'Orly ont été dotés d'un comparateur d'encre, cofinancé à 50 % par ce fonds.

La Direction de l'immigration (DIMM) a, quant à elle, bénéficié du cofinancement du séminaire des référents départementaux évoqué en (5.4.1).

Un plan national d'actions de formation à la fraude documentaire (pour un montant total de près de 250 000 €) et d'équipement en matériels de détection (pour un montant total de près de 121 000 €) a été présenté à la Commission européenne en vue d'un cofinancement au titre de la programmation 2009 du fonds pour les frontières extérieures, au profit de la DCPAF, de la DGGN, de la DIMM et de la SNCF.

CHAPITRE II

L'ASILE

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

L'année 2008 a été marquée par une reprise sensible de l'augmentation de la demande d'asile en France à compter du mois d'août.

Cette tendance s'est poursuivie au cours du premier semestre 2009 (+ 33,5 % par rapport à la même période de 2008).

L'année 2008 a été également marquée par la signature d'un contrat d'objectif et de moyens avec l'OFPPRA et par la mise en place de la réforme, devenue effective le 1^{er} janvier 2009, de la Cour nationale du droit d'asile.

La régionalisation de l'admission au séjour des demandeurs d'asile a été poursuivie et généralisée.

Enfin, l'année 2008 a été celle du lancement en France de trois programmes de réinstallation de personnes en besoin de protection.

1 – L'ACTIVITÉ DE L'OFFICE FRANÇAIS POUR LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS ET APATRIDES (OFPPRA) 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. Au cours de l'année 2008, la tendance s'est inversée et la demande d'asile est à nouveau orientée à la hausse. Cette augmentation se confirme au premier semestre 2009.

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

Le retournement de tendance, amorcé en 2004 avec 50 547 demandes reçues (soit - 3,2 % par rapport à 2003), et poursuivi en 2005 (42 518 demandes), a produit son plein effet en 2006 avec 26 269 premières demandes (soit - 38,3 % par rapport à 2005). Le rythme de cette diminution s'est toutefois ralenti au cours de l'année 2007, l'OFPPRA 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. Au cours du premier semestre 2009, l'OFPPRA a enregistré 15 844 premières demandes, soit une augmentation de 33,5 % par rapport à la même période de 2008.

- La baisse des demandes de réexamen observée depuis 2006 s'est accélérée en 2007. En 2007, l'OFPPRA a enregistré 6 133 demandes de réexamen contre 8 584 en 2006 (soit - 28,6 % par rapport à 2006). Au cours de l'année 2008, les demandes de réexamen sont à nouveau orientées à la hausse et se sont élevées à 7 195, soit une augmentation de 17,3 % par rapport à 2007.

Au cours du premier semestre 2009, l'OFPPRA a reçu 2 923 demandes de réexamen, soit une diminution de 4,7 % par rapport à la même période de 2008.

- Au total, et après une diminution de 9,7 % en 2007 par rapport à 2006, **la demande d'asile globale** (mineurs accompagnants inclus) **a augmenté de 19,9 % en 2008** (42 599 demandes) par rapport à 2007 (35 520 demandes).

- Entre 1997 et 2004, les **recours déposés devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)** ont progressé chaque année pour atteindre 52 165 en 2004, soit **une multiplication par près de 3,8 en sept ans**. Cette progression résultait à la fois de l'augmentation des premières demandes et de l'accroissement du taux

de recours (rapport du nombre de recours au nombre de décisions de refus prises) devant la cour, qui atteint 90 % en 2005.

La diminution amorcée en 2005 (- 22,7 % par rapport à 2004) s'est poursuivie en 2006, avec une diminution de 24,5 % par rapport à 2005 et a continué sur le même rythme en 2007, avec 22 676 recours reçus, soit - 25,6 % par rapport à 2006. Cette diminution s'est poursuivie en 2008, mais dans une moindre mesure, avec 21 636 recours enregistrés, soit une diminution de 4,6 %. Le nombre de recours s'élève à 11 827 pour le premier semestre 2009.

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

- **L'OFPPA** a, en 2008, pris 5 153 décisions d'accord (statut de réfugié et bénéficiaires de la protection subsidiaire), contre 3 401 en 2007, soit une augmentation de 52 %.

Au cours des six premiers mois de 2009, 2 357 décisions d'accord (statut de réfugié et bénéficiaires de la protection subsidiaire) ont été prises, contre 2 702 pour les six premiers mois de 2008, soit une diminution de 13 %.

- En 2008, la CNDA a pris 25 067 décisions dont 6 331 annulations, contre 27 242 décisions dont 5 414 annulations en 2007, soit une diminution de 8,0 % du nombre de décisions et une augmentation de 16,9 % du nombre d'annulations.

Pour le premier semestre 2009, la CNDA a pris 10 682 décisions dont 2 809 annulations.

- **Au total, le nombre de décisions d'accord (statut de réfugié et bénéficiaires de la protection subsidiaire) s'établit en 2008 à 11 484, et est en hausse de 30,3 % par rapport au total des décisions positives de 2007.**

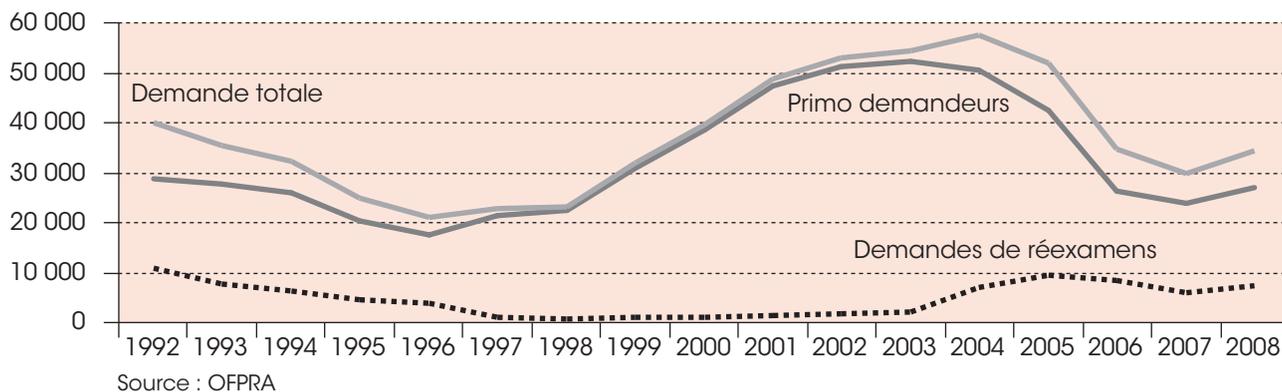
Tableau n° II-1 : Activité de l'OFPPA et de la CNDA de 2006 à 2008

		2006	2007-2006	2007	2008-2007	2008
OFPPA	Premières demandes	26 269	- 9,4 %	23 804	13,7 %	27 063
	Réexamens	8 584	- 28,6 %	6 133	17,3 %	7 195
	Total demandes (hors mineurs accompagnants)	34 853	- 14,1 %	29 937	14,4 %	34 258
	Mineurs accompagnants	4 479	24,6 %	5 583	49,4 %	8 341
	Total demandes reçues	39 332	- 9,7 %	35 520	19,9 %	42 599
	Nombre de décisions prises (hors mineurs accompagnants)	37 986	- 22,2 %	29 536	8,4 %	32 017
	dont décisions d'accord (octroi du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire)	2 929	16,1 %	3 401	51,5 %	5 153
	Taux d'accord de l'OFPPA	7,8 %	48,7 %	11,6 %	39,7 %	16,2 %
CNDA	Recours reçus	30 477	- 25,6 %	22 676	- 4,6 %	21 636
	Nombre de décisions prises	28 938	- 5,9 %	27 242	- 8,0 %	25 067
	dont décisions d'accord (octroi du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire)	4 451	21,6 %	5 414	16,9 %	6 331
	Taux d'accord de la CNDA	15,4 %	29,2 %	19,9 %	27,1 %	25,3 %
Nombre de décisions d'accord (statut de réfugié plus protection subsidiaire)		7 380	19,4 %	8 815	30,3 %	11 484

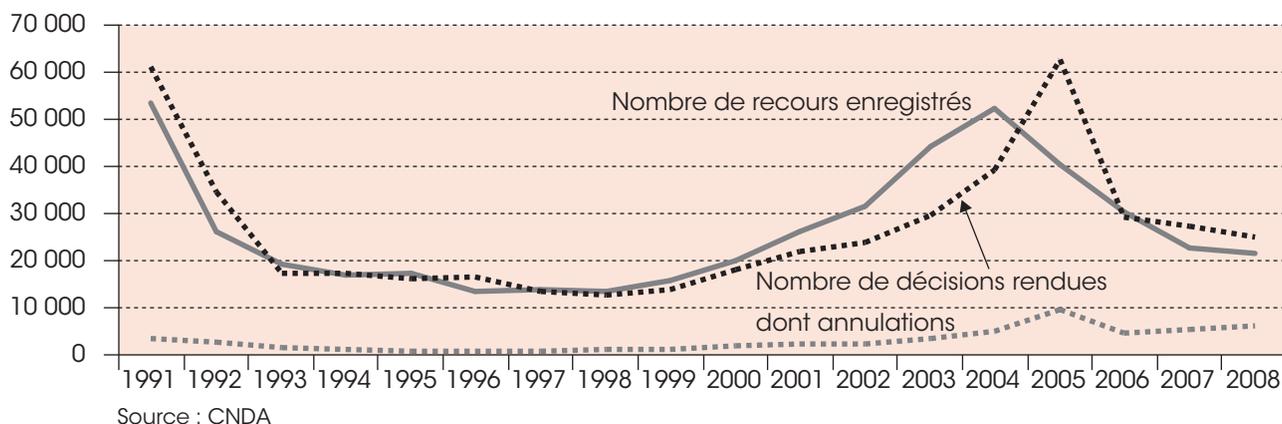
Source : OFPPA-CNDA.

Graphique n° II-1

Nombres de demandes reçues par l'OFPPA (hors mineurs accompagnants)



L'activité de la Cour nationale du droit d'asile



1.1 - Évolution de la demande d'asile

En 2008, 42 599 demandes ont été enregistrées à l'OFPPA dont 35 404 premières demandes (mineurs inclus) et 7 195 réexamens.

La demande d'asile connaît ainsi en 2008 par rapport à 2007 :

- une augmentation de 19,9 % de la demande globale (premières demandes, mineurs et réexamens) ;
- une augmentation de 14,4 % de la demande totale (hors mineurs accompagnants, premières demandes et réexamens) ;
- une augmentation de 49,4 % de la demande de mineurs accompagnants.

La hausse des réexamens est un peu plus marquée que celle des premières demandes : ainsi, les réexamens ont augmenté de 17,3 % par rapport à 2007 et les premières demandes de 13,7 %. Par ailleurs, l'augmentation importante des demandes de mineurs accompagnants traduit l'enregistrement désormais systématique par l'OFPPA des mineurs nés en France de parents demandeurs d'asile ou placés sous la protection de l'Office.

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

Année	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 %

Source : OFPRA.

En 2008, l'augmentation globale de la demande d'asile masque une évolution contrastée des premières demandes d'asile par continent d'origine : les demandes en provenance d'Afrique et des Amériques ont augmenté de façon plus importante (respectivement 31,3 % et 40,2 %) que celles en provenance d'Asie et d'Europe (respectivement 5,9 % et 0,9 % par rapport à 2007).

La Russie est devenue le premier pays de provenance des demandeurs d'asile, avec une augmentation de 5,0 % des premières demandes par rapport à 2007. Il s'agit en réalité majoritairement de personnes d'origine tchétchène ou du Nord Caucase. De plus, huit des dix principaux pays de provenance ont vu leur demande augmenter en 2008, dont en particulier : les Comores (+ 1 501,8 %), le Mali (+ 390,1 %), la Guinée Conakry (+ 33,4 %) et le Bangladesh (+ 28,6 %).

Par ailleurs, la demande des ressortissants serbes (essentiellement d'origine kosovare), première demande en 2007, a diminué en 2008 (- 8,0 % par rapport à 2007).

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

Continent	2008	%	2007	%	Évolution 2008-2007 %
EUROPE	9 310	34,4 %	9 229	38,8 %	0,9 %
dont Russie	2 102	7,8 %	2 001	8,4 %	5,0 %
Serbie (+ Kosovo)	2 070	7,6 %	2 250	9,5 %	- 8,0 %
Turquie	1 985	7,3 %	2 039	8,6 %	- 2,6 %
Arménie	1 532	5,7 %	1 495	6,3 %	2,5 %
ASIE	5 651	20,9 %	5 335	22,4 %	5,9 %
dont Sri Lanka	1 962	7,2 %	1 845	7,8 %	6,3 %
Bangladesh	1 187	4,4 %	923	3,9 %	28,6 %
Chine	804	3,0 %	1 262	5,3 %	- 36,3 %

Continent	2008	%	2007	%	Évolution 2008-2007 %
AFRIQUE	10 797	39,9 %	8 223	34,5 %	31,3 %
dont République démocratique du Congo	1 912	7,1 %	1 802	7,6 %	6,1 %
Mali	1 382	5,1 %	282	1,2 %	390,1 %
Guinée Conakry	1 050	3,9 %	787	3,3 %	33,4 %
Comores	881	3,3 %	55	0,2 %	1 501,8 %
AMÉRIQUES	1 144	4,2 %	816	3,4 %	40,2 %
dont Haïti	830	3,1 %	588	2,5 %	41,2 %
Apatrides	161	0,6 %	201	0,8 %	- 19,9 %
Total	27 063	100,0 %	23 804	100,0 %	13,7 %

Source : OFPRA.

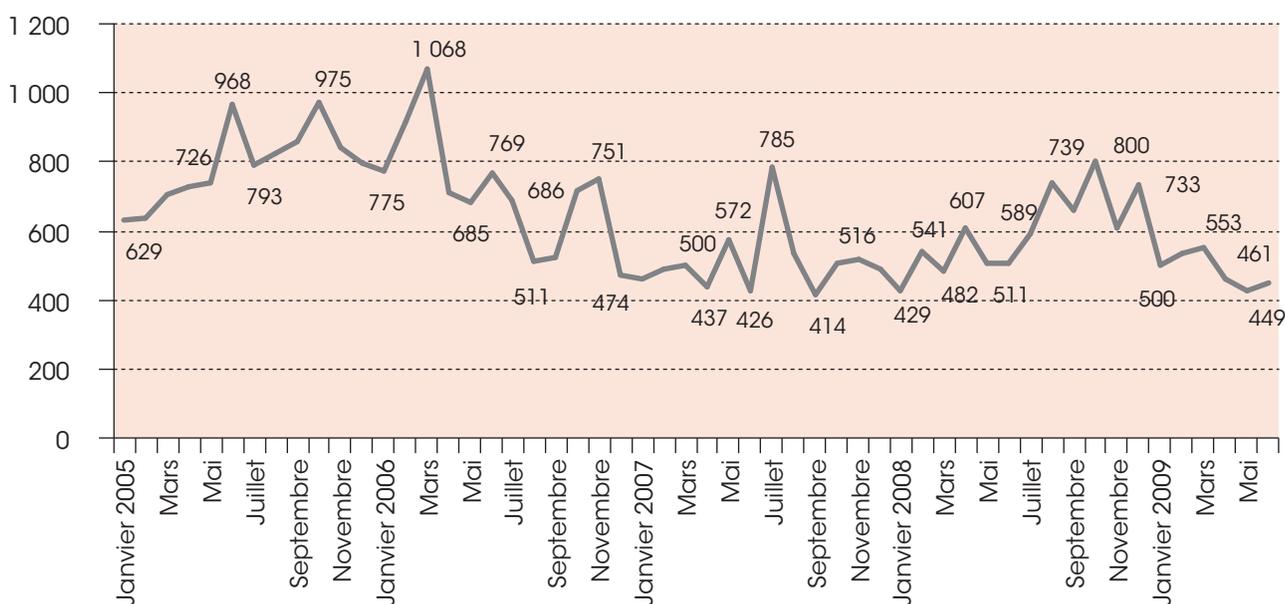
La **féminisation de la demande d'asile** observée depuis 2001 se trouve confirmée en 2008. Le nombre de demandeurs de sexe féminin continue à croître, dans des proportions, il est vrai, modestes : les femmes représentent 37,6 % des demandeurs d'asile en 2008, contre 36,5 % en 2007 et 29,6 % en 2001. Cette augmentation peut être mise en rapport avec l'attention croissante accordée par l'OFPRA aux problématiques relevant de la protection subsidiaire (excision, violences conjugales, prostitution, etc.), pour lesquelles les femmes sont majoritaires.

1.2 - La mise en œuvre des réformes récentes

Les réexamens

En 2008, 7 195 demandes de réexamen ont été enregistrées contre 6 133 en 2007 (soit + 17,3 %). Parmi elles, 5 943 ont été instruites dans le cadre d'une procédure prioritaire (soit 82,6 %), un chiffre en augmentation de 20,6 % par rapport à 2007.

Graphique n° II-2 : Demandes mensuelles de réexamen depuis janvier 2005



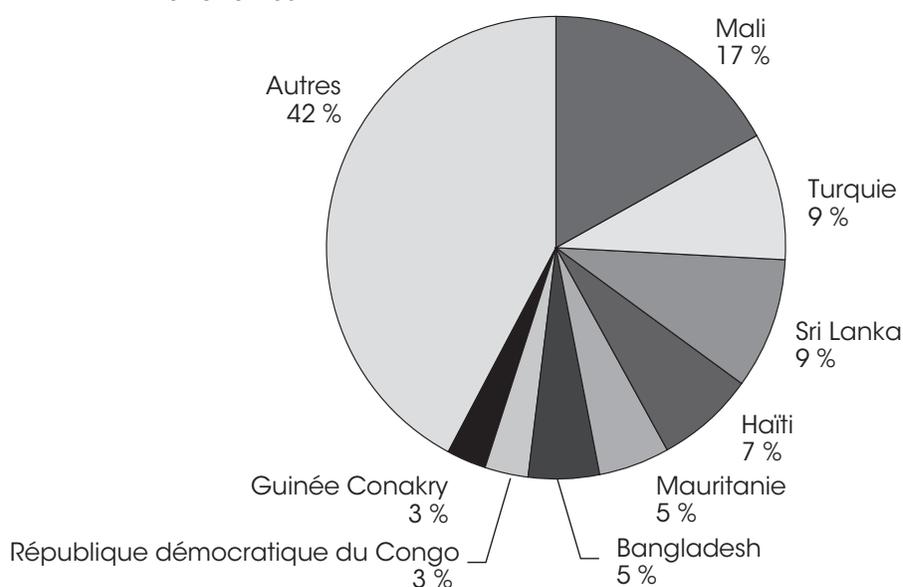
En 2008, les principales nationalités traitées dans le cadre des réexamens sont, par ordre d'importance décroissante : le Sri Lanka (986), la Turquie (747), le Mali (684), la Mauritanie (636) et le Bangladesh (546). Au sein de cette liste, il faut noter une augmentation très importante des demandes de réexamen des ressortissants maliens, essentiellement motivées par la problématique de l'excision. Les réexamens des ressortissants mauritaniens sont également en progression et représentent 54 % de la demande d'asile mauritanienne (hors mineurs accompagnants). Les motifs de ces réexamens se réfèrent aux événements politiques survenus récemment dans ce pays mais également à la problématique de l'excision.

Les procédures prioritaires

Le nombre de dossiers traités en procédure prioritaire s'élève, en 2008, à 10 527. Parmi ces dossiers, 4 584 correspondent à des premières demandes (43,5 %) et 5 943 à des réexamens (56,5 %).

Après un fléchissement du nombre de dossiers instruits selon la procédure prioritaire depuis 2005 (- 11,3 % en 2006 par rapport à 2005 et - 21,7 % en 2007 par rapport à 2006), le nombre de procédures prioritaires enregistrées à l'OFPRA en 2008 a augmenté de 25,7 % par rapport à 2007. Il faut toutefois noter que cette augmentation est plus marquée pour les premières demandes (+ 32,9 % par rapport à 2007) que pour les réexamens (+ 20,6 %).

Graphique n° II-3 : Total des procédures prioritaires PP(*) et PPR() en 2008 selon les principales nationalités**



Source : OFPRA.

(*) PP : premières demandes en procédure prioritaire.

(**) PPR : réexamens en procédure prioritaire.

Les procédures prioritaires concernant les demandeurs en rétention sont en légère diminution par rapport à 2007 (18 % des procédures prioritaires en 2008 contre 22 % en 2007). En 2008, 1 209 premières demandes et 685 réexamens ont été instruits dans le cadre d'une **rétention**. Les principaux pays d'origine des premières demandes en rétention sont Haïti (220), la Turquie (126) et l'Algérie (121). Concernant les réexamens, la hiérarchie des nationalités d'origine fait apparaître la Turquie (172), Haïti (139) et la République démocratique du Congo (40).

Le délai médian¹ de traitement des premières demandes en procédure prioritaire en 2008 est de vingt et un jours (quatorze jours en 2007) ; il est de cinq jours pour les demandeurs placés en centre de rétention administrative. Pour les demandes de réexamen en procédure prioritaire, ces délais sont de quatre et deux jours. L'allongement du délai médian de traitement pour les premières demandes hors rétention résulte de l'accroissement du nombre de procédures prioritaires et des nationalités concernées. D'une part, les

1. À la différence du délai moyen, le délai médian fait abstraction des délais extrêmes et aberrants.

demandes maliennes nécessitent, compte tenu de la nature des craintes invoquées, une instruction plus longue. D'autre part, l'instruction des demandes haïtiennes et comoriennes, déposées outre-mer, est tributaire des délais d'organisation des missions d'instruction de l'OFPPRA à Mayotte, en Martinique et en Guyane.

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

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

Par un arrêt du 13 février 2008 *Association Forum Réfugiés*, le Conseil d'État a annulé l'inscription de l'Albanie et du Niger sur la liste des pays d'origine sûrs en raison de l'instabilité du contexte politique et social propre à ces deux pays.

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'OFPPRA et la CNDA assure le respect des garanties qui s'attachent à la mise en œuvre du droit d'asile.

Liste des pays d'origine sûrs établie le 30 juin 2005, actualisée le 3 mai 2006 et tenant compte de l'arrêt du Conseil d'État du 13 février 2008

Bénin, Bosnie-Herzégovine, Cap-Vert, Croatie, Géorgie, Ghana, Inde, Mali, île Maurice, Mongolie, Sénégal, Ukraine, Macédoine, Madagascar, 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**. Ainsi, 3 239 demandes (réexamens compris) en provenance des POS ont été enregistrées à l'OFPPRA en 2008.

Aussi, la part de cette demande, qui représentait 5 % de la demande globale en 2007, s'élève en 2008 à 9,5 %. Il convient de noter cependant que l'augmentation de ces demandes concerne les premiers mois de l'année. À partir du mois d'août 2008, la tendance s'est inversée à la baisse et se prolonge au premier semestre 2009 puisque la proportion de la demande d'asile en provenance des POS représente pour cette période 4,6 % de la demande globale.

Pour l'année 2008, la part des POS dans le total des premières demandes est de 8,4 % et de 13,3 % dans le total des réexamens. Comme il avait été constaté l'année précédente, cette croissance touche essentiellement trois pays d'origine sûrs : le Mali, le Sénégal et la Géorgie. Pour les deux premiers, la reprise des flux est directement associée à la problématique de l'excision. Quant à la Géorgie, la hausse de la demande semble liée à une dégradation de la situation en Ossétie du Sud et au conflit avec les forces armées de la Fédération de Russie. S'agissant des autres pays de provenance, la demande peut être considérée comme stabilisée voire en légère régression (Mongolie, Macédoine).

Le taux de placement en procédure prioritaire des demandes en provenance des POS est resté stable, passant de 85,2 % en 2007 à 85,9 % en 2008. Le taux de convocation appliqué aux ressortissants des quinze États concernés a été maintenu à hauteur de 71,7 % en 2008, préservant ainsi le respect du principe de l'examen individuel.

Le **taux d'admission** est également en hausse : il atteint 34,8 % en 2008 contre 19,9 % en 2007. Le taux d'annulation par la CNDA, quant à lui, demeure stationnaire à hauteur de 21,7 %.

La liste des pays d'origine sûrs est susceptible d'évolution, le conseil d'administration de l'OFPPRA pouvant être amené, en fonction des circonstances, à décider du retrait ou de l'ajout d'un ou plusieurs pays : la liste actualisée des POS est parue au JO du 3 décembre 2009. Elle intègre à présent l'Arménie, la Serbie et la Turquie, alors que la Géorgie en a été retirée.

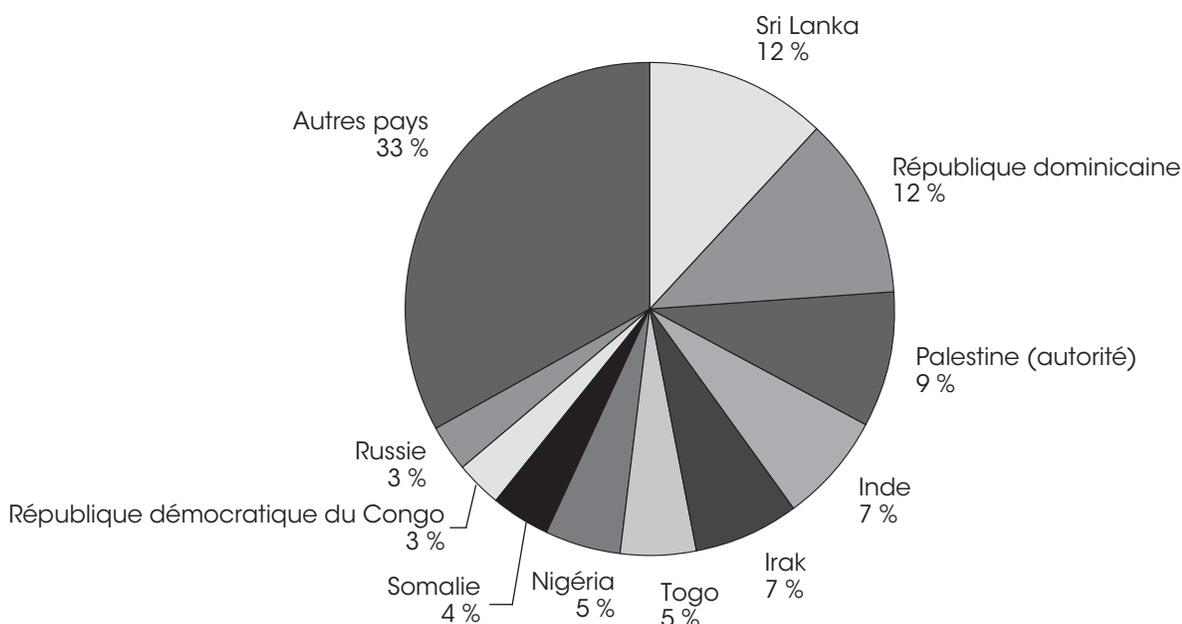
L'asile à la frontière

Responsable du traitement de la demande d'asile à la frontière depuis le décret du 21 juillet 2004, l'Office a délivré **4 409 avis** en 2008, un chiffre en augmentation de 22,5 % par rapport à 2007 (3 598 avis). L'augmentation de la demande d'asile à la frontière constatée en 2006 et poursuivie en 2007, notamment au cours du second semestre, s'est donc ralentie en 2008.

Plus de 95 % des demandes ont été présentées à l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle. Les demandes présentées à l'aéroport d'Orly constituent 4,4 % du total des demandes en 2008 (contre 2 % en 2007) et celles des ports et aéroports de province (Marseille, Cherbourg, Lyon, Toulouse, Nantes, Fort-de-France, Nice) restent marginales comme les années précédentes.

La différence entre le nombre de personnes ayant sollicité l'entrée sur le territoire (5 100) et le nombre d'avis rendus par l'Office (4 409) 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'OFPRA. En effet, lorsque la demande d'admission à la frontière est déposée le troisième ou le quatrième jour après l'arrivée en zone d'attente, le demandeur d'asile est bien souvent admis à pénétrer sur le territoire par le juge des libertés et de la détention avant que son audition ait pu être réalisée.

Graphique n° II-4 : Principaux pays de provenance des demandeurs d'asile à la frontière en 2008



Source : OFPRA.

En 2008, les ressortissants du continent asiatique sont majoritaires. Ils représentent avec 1 991 demandes, 45,1 % des demandes à la frontière. Avec respectivement 536 et 410 avis, les demandes émanant de ressortissants du Sri Lanka et de Palestine se révèlent prépondérantes au sein de la demande asiatique et se situent à la première et troisième places des demandes d'asile à la frontière.

Les demandes émanant de ressortissants du continent africain sont également nombreuses. Elles sont au nombre de 1 399 en 2008 et représentent 31,7 % des demandes à la frontière. Les pays de provenance les plus représentés au sein de ce continent sont le Togo et le Nigeria, avec respectivement 219 et 216 demandes (sixième et septième principaux pays de provenance en 2008).

La part de la demande en provenance des Amériques dans la demande globale s'élève à 18,7 % en 2008, avec 825 demandes à la frontière. Il s'agit essentiellement de ressortissants de République Dominicaine (deuxième pays de provenance) et dans une moindre mesure du Pérou (respectivement 533 et 127 demandes).

Enfin, les demandes de ressortissants européens (Turquie comprise) ne représentent que 4,4 % de la demande globale à la frontière en 2008, avec 196 demandes. Alors qu'en 2007 les ressortissants de la Fédération de Russie occupaient la première position dans le classement des pays de provenance, avec 582 demandes, ils n'ont été que 130 à déposer une demande à la frontière en 2008, passant ainsi au dixième rang de ce classement.

En 2008, le **taux d'avis positif** enregistre une baisse sensible passant à 31,1 % contre 44,6 % en 2007. Cette diminution s'explique notamment par la plus forte proportion de demandes manifestement infondées liées à des motivations à caractère économique (Dominicains, Indiens, Nigériens). En outre, la majorité des avis positifs de 2008 concerne des personnes en provenance de zones de conflit (Irakiens, Sri-lankais, Somaliens, Congolais de la République démocratique du Congo et Palestiniens). Le taux d'avis positif relatif aux mineurs isolés s'élève, pour sa part, à 27,5 %.

Conformément à ses obligations, l'Office continue à assurer un traitement diligent des demandes d'asile à la frontière. Ainsi, en 2008, 72 % des avis ont été rendus dans un délai de 48 heures et 90 % dans les 96 heures suivant le placement en zone d'attente.

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

La demande d'asile outre-mer a connu une brusque accélération au cours de l'année 2008, passant de 1 085 demandes en 2007 à 2 329 en 2008, soit plus qu'un doublement. Cette augmentation touche l'ensemble des départements et collectivités d'outre-mer.

Après deux années de baisse, **la demande d'asile dans les départements français d'Amérique observe une hausse de 57 %**. Cette évolution est perceptible dans les trois départements. Si la majorité des demandes est déposée en Guadeloupe, l'augmentation la plus importante est constatée en Martinique (+ 143 %). Cette tendance touche aussi bien les premières demandes que les réexamens. Toutefois, pour la première fois en 2008, des demandes de réexamen ont été déposées en Guyane (182 pour l'année).

Comme les années précédentes, le taux de placement des demandes en procédure prioritaire (50 %) est plus élevé qu'en métropole (30 % hors mineurs accompagnants). Ce taux est particulièrement élevé pour la Guadeloupe, où plus de la moitié des procédures prioritaires concernent des demandeurs d'asile placés en centre de rétention administrative.

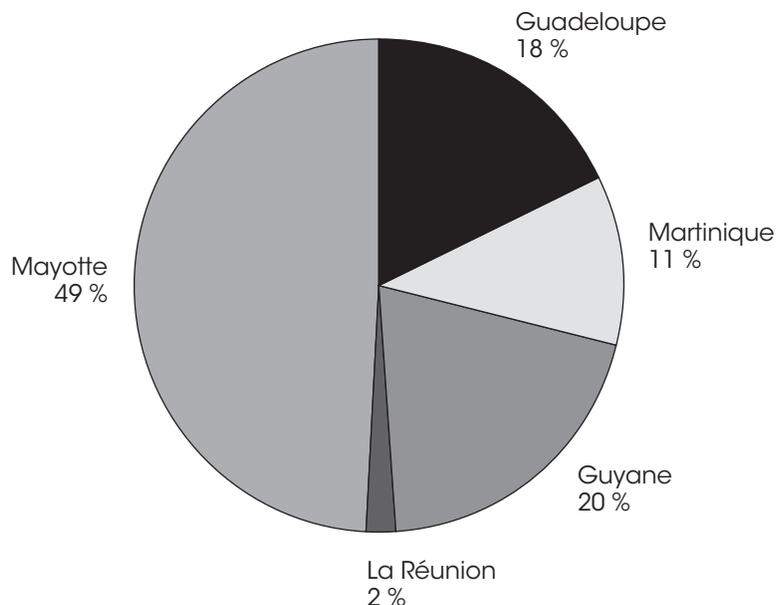
Les Haïtiens constituent l'écrasante majorité des demandeurs en Martinique (97 %) et en Guadeloupe (96 %). En revanche, leur part est plus faible en Guyane (31 %), où ils partagent la demande principalement avec les Péruviens (24 %), les Bissau-guinéens (8 %) et les Colombiens (7 %).

Parallèlement à la hausse des flux, l'activité de l'antenne de l'Office à Basse-Terre s'est accrue de 16 % entre 2007 et 2008, avec 953 décisions prises. Le taux d'admission est en baisse, passant de 7 % en 2007 à 4 % en 2008, en raison principalement de l'accroissement de la part des réexamens dans les décisions prises. Plus que les années précédentes, l'activité de l'antenne de l'Office en Guadeloupe a été rythmée par les missions en Guyane et en Martinique, ce qui a une influence directe sur le délai moyen de traitement et le volume des dossiers en instance.

Ainsi, si le délai moyen de traitement observé en 2008 pour les trois départements français d'Amérique est de 125 jours, il s'élève à seulement 37 jours pour le seul département de la Guadeloupe.

L'augmentation de la demande d'asile à **Mayotte** observée en 2007 s'est fortement accélérée en 2008, suite aux événements politiques survenus sur l'île d'Anjouan et à l'afflux de Comoriens vers Mayotte. Ainsi, les demandes déposées à Mayotte ont été multipliées par quatre par rapport à 2007, avec 979 demandes en 2008 (réexamens compris) contre 241 demandes en 2007. Seules 33 demandes ont été déposées à La Réunion.

Graphique n° II-5 : Premières demandes d'asile en 2008 dans les DOM-COM



Source : OFPRA.

La majorité des demandeurs à Mayotte sont originaires des Comores (86,5 %), les autres nationalités principales étant les Congolais de la République démocratique du Congo (5,5 %) et les Rwandais (6,5 %). Au cours de l'année 2008, l'Office a pris 563 décisions pour cette région (179 en 2007). Cet accroissement de l'activité s'est traduit par l'organisation de cinq missions (quatre à Mayotte et une à La Réunion). Par ailleurs, 25 % des dossiers ont été traités au moyen de visio-entretiens. Le taux d'admission s'élève à 21,0 %.

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

Stocks et délais

Après une baisse importante et continue du nombre de dossiers en instance entre 2002 et 2007, **le nombre de dossier en stock est de nouveau en augmentation en 2008 avec 10 900 dossiers au 31 décembre 2008** (8 248 dossiers au 31 décembre 2007). La raison essentielle de cette augmentation est la part croissante des dossiers en instance outre-mer (8,1 % au 31 décembre 2008 contre 2,2 % au 31 décembre 2007). Au 31 décembre 2008, 57 % des dossiers en instance avaient une ancienneté supérieure à deux mois contre 62,6 % en 2007. Les **dossiers de plus d'un an** ne représentaient plus, fin 2008, que 2,2 % du stock. Enfin, il convient de souligner que, rapporté au flux mensuel de demandes en 2008, le stock actuel demeure au même niveau qu'en 2007, soit trois mois d'activité.

Le délai moyen de traitement de la demande d'asile (toutes décisions confondues) s'est réduit de 5 jours passant de 105 jours en 2007 à 100 jours en 2008. Ce délai a perdu ainsi 10 jours en l'espace de deux ans. Toutefois, le calcul du délai **médian**, qui, à la différence du délai moyen, fait abstraction des délais extrêmes et aberrants, fait apparaître que, toutes décisions confondues, **50 % des dossiers ont été traités en 2008 en moins de 83 jours** (contre 78 jours en 2007).

Les dossiers incomplets et tardifs

L'activité relative aux refus d'enregistrement est de plus en plus marginale. En 2008, près de 680 demandes d'asile n'ont pu être enregistrées en raison soit d'un dépôt tardif postérieur à l'expiration du délai légal de 21 jours, soit d'un contenu incomplet. Les refus d'enregistrement (386 dossiers) ne représentent plus que 1,1 % des demandes reçues par l'OFPRA contre 1,5 % en 2007 et 3,3 % en 2005. Parallèlement, 58,8 % des refus d'enregistrement ont été suivis au cours de l'année du dépôt d'une demande complète.

Les attributions du statut de réfugié

L'Office a admis sous sa protection 5 153 demandeurs en 2008, soit un taux d'accord moyen en première instance de 16,2 % contre 11,6 % en 2007. Ce taux moyen de reconnaissance s'élève à 19,3 % pour les premières demandes et à 5,1 % pour les réexamens. **Le taux global d'admission (OFPRA/CNDA) passe de 29,9 % en 2007 à 36,0 % en 2008.** Le nombre total d'admissions au titre de la protection subsidiaire, qui était de 706 en 2007, s'élève à 1 793 en 2008, ces décisions représentant désormais plus de 15 % de l'ensemble des décisions d'accord. Au total, **11 484 demandeurs d'asile ont été placés sous la protection de l'OFPRA en 2008 contre 8 815 en 2007.**

Les personnes placées sous la protection de l'OFPRA

Le nombre de personnes placées sous protection est estimé, au 31 décembre 2008, à 139 212 dont 136 101 bénéficiant du statut de réfugié et 3 111 de la protection subsidiaire.

Les continents les plus représentés sont, dans l'ordre décroissant, l'Asie (40,7 %), l'Europe (28,8 %), l'Afrique (26,8 %) et le continent américain (3,0 %). Parmi les nationalités dominantes, on notera le Sri Lanka (18 102), le Cambodge (13 195), la Turquie (10 564), la République démocratique du Congo ex-Zaïre (9 952), le Vietnam (8 583), le Laos (7 496) et la Fédération de Russie (7 288).

La répartition par département de résidence des personnes placées sous la protection de l'OFPRA demeure similaire à celle des dernières années ; les départements d'Île-de-France étant largement majoritaires (20 179 en Seine-Saint-Denis et 15 595 à Paris). Pour les autres régions, seul le département du Rhône atteint un niveau comparable (5 909) à certains départements d'Île-de-France.

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

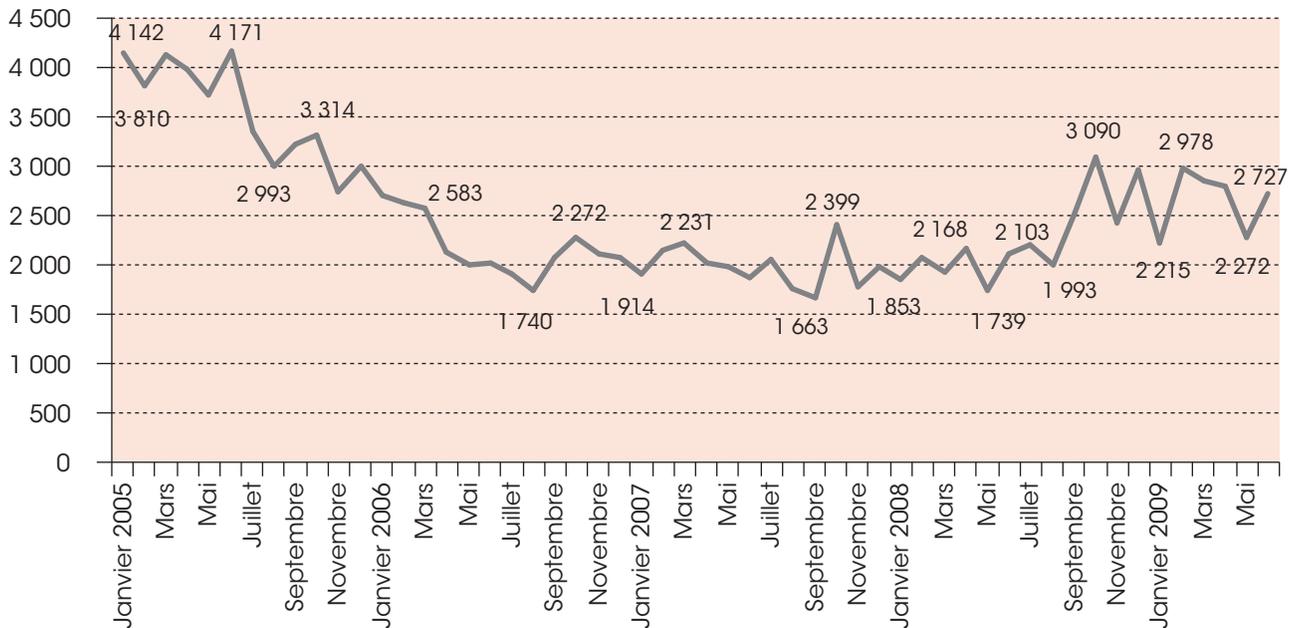
Continent d'origine	Au 31 décembre 2008	%	Au 31 décembre 2007	%	Évolution 2008-2007 %
Asie	56 672	40,7 %	54 616	41,7 %	3,8 %
Europe	40 085	28,8 %	37 178	28,4 %	7,8 %
Afrique	37 303	26,8 %	34 215	26,1 %	9,0 %
Amériques	4 146	3,0 %	3 969	3,0 %	4,5 %
Apatrides & indéterminés	1 006	0,7 %	948	0,7 %	6,1 %
Total	139 212	100,0 %	130 926	100,0 %	6,3 %

Source : OFPRA.

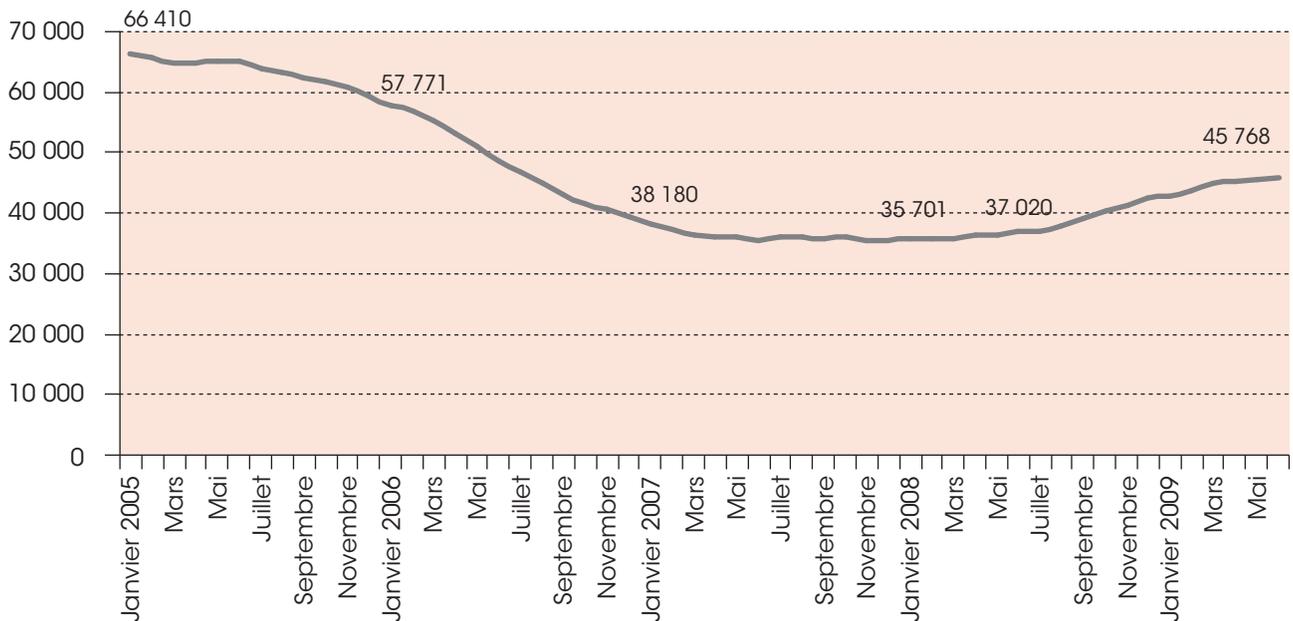
1.4 - Les perspectives de l'année 2009

- **L'évolution des six premiers mois de l'année 2009 révèle une poursuite de l'augmentation des flux de demande d'asile observée au second semestre 2008.** Si la demande globale (réexamens et mineurs inclus) a progressé de 16,5 % à l'issue du premier semestre par rapport à la même période de 2008, l'augmentation des premières demandes hors mineurs accompagnants est soutenue (+ 33,5 %) alors que les réexamens et les demandes de mineurs accompagnants sont en diminution (respectivement - 4,7 % et - 15,7 %).
- **Cette situation, confirmée par celle de la demande globale appréhendée par périodes glissantes de 12 mois, devrait conduire, sauf imprévu, à une demande 2009 de l'ordre de 45 000 personnes (réexamens et mineurs accompagnants inclus), soit une demande légèrement supérieure à celle de 2008 (42 599).**

Graphique n° II-6 : Premières demandes d'asile mensuelles depuis janvier 2005



Graphique n° II-7 : Demande d'asile globale réexamen et mineurs inclus cumulée sur douze mois



1.5 - Le contrat d'objectifs et de moyens passé avec l'OFPPA

Le Comité de modernisation des politiques publiques (CMPP) avait décidé le 12 décembre 2007, la passation d'un contrat d'objectifs et de moyens (COM) avec l'OFPPA « afin de réduire significativement les délais d'instruction et de procédure, et résorber les stocks des demandes. Cet établissement devra s'avérer plus flexible dans son organisation pour pouvoir absorber les pics de demandes sans créer de sureffectif ».

Signé le 9 décembre 2008 par le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, le ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique et le directeur général de l'OFPPA, **le contrat d'objectifs et de moyens** est un outil majeur qui, au-delà de ses

implications financières, pose les axes structurants de l'activité et du développement de l'Office pour les années 2009 à 2011.

Garantissant l'engagement financier de l'État à hauteur de 30,5 M€ en 2009, 32 M€ en 2010 et 33,6 M€ en 2011, le document est organisé en six chapitres couvrant les missions spécifiques de l'Office et la singularité du contexte dans lequel il les exerce :

- apporter, en temps réel, une réponse de qualité à la demande d'asile ;
- assurer une meilleure protection des réfugiés ;
- garantir la qualité de l'avis donné en matière d'admission sur le territoire au titre de l'asile à la frontière ;
- développer la qualité de services d'appui au traitement de la demande d'asile ;
- développer et faire reconnaître l'expertise de l'Office ;
- mettre en place un contrôle interne comptable.

Le COM définit des objectifs quantitatifs clairs (productivité, délai, coût, temps de réaction) mais également des normes de qualité (formation, documentation et recherches, analyse de la jurisprudence) et des schémas de modernisation (veille documentaire, administration électronique, certification ISO des services d'accueil du public, contrôle interne, structure des emplois).

Le suivi en est assuré *via* une liste d'indicateurs hiérarchisés en trois catégories (stratégiques, généraux, de gestion) qui fait l'objet d'un rapport et d'une analyse trimestrielle présentée à la tutelle.

Les objectifs posés, notamment ceux dits stratégiques, sont en pleine cohésion avec le projet annuel de performances (PAP) dont le COM reprend les indicateurs (nombre, délai et coût moyens de traitement d'une demande, nombre d'ETP affectés à des tâches d'instruction).

Développant une analyse à moyen terme des missions de l'Office et structurant ce dernier en conséquence, le contrat d'objectifs et de moyens va toutefois largement au-delà du PAP. Il tient ainsi d'un véritable projet d'établissement.

Prévoyant la réunion, à mi-parcours, du comité de suivi, il ouvre également la possibilité de réunions extraordinaires dudit comité en cas de modification significative des conditions d'activité. Cette possibilité a été utilisée à la fin de l'année 2009 pour répondre aux hausses de la demande enregistrées en 2008 et au premier semestre 2009, largement supérieures aux hypothèses ayant servi de base à la rédaction du document.

2 – LA MISE EN ŒUVRE DU RÈGLEMENT 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).

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

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

Le traitement des dossiers dans le cadre de la procédure Dublin (prise en charge ou reprise en charge) est enfermé dans des délais stricts. Les moyens de communication utilisés entre la France et les États membres étaient essentiellement la télécopie et le courrier postal, notamment en ce qui concerne les échanges entre les préfetures et les États membres. Afin de faciliter les demandes de prise ou reprise en charge, la France procède depuis juin 2008 à une expérimentation, dans 14 préfetures, visant à transmettre les «requêtes Dublin» aux États membres via une messagerie électronique, sécurisée dans toutes ses fonctionnalités : le réseau DubliNet. 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 permettra d'améliorer voire d'accélérer le traitement des demandes.

Flux de Dublin entre la France et les États membres - année 2008

États membres	2008		1 ^{er} semestre 2009	
	Transferts entrants	Transferts sortants	Transferts entrants	Transferts sortants
Allemagne	187	141	129	82
Autriche	20	30	20	22
Belgique	172	67	71	43
Bulgarie		3		1
Chypre		0		
Danemark	9	0	13	
Espagne	9	18	2	27
Estonie		1		0
Finlande	7	4	3	2
Grande-Bretagne	97	84	53	25
Grèce		46		18
Hongrie	5	15	2	65
Irlande	5	2	3	2
Islande	1	0		
Italie	10	158	6	102
Lettonie		0		
Lituanie		1		
Luxembourg	14	6	4	2
Malte		5		7
Norvège	39	8	10	10
Pays-Bas	186	16	82	7
Pologne	2	113	1	32
Portugal	6	2		2
République tchèque	4	19	1	5
Roumanie		5	2	1
Slovaquie		8		2
Slovénie	1	8	1	3
Suède	61	23	36	17
Confédération suisse		0	24	5
Total	835	783	463	482

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

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

Conformément à la directive 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’hébergement dans des CADA comporte aujourd’hui plus de 20600 places (271 CADA, un centre spécialement adapté aux mineurs isolés demandeurs d’asile et 2 centres de transit) alors qu’il ne comptait que 10300 places en 2003. Ces CADA répondent parfaitement aux besoins des demandeurs d’asile puisqu’ils leur offrent un accompagnement tant sur le plan 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 Adoma.

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

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

En outre, les demandeurs d’asile en attente d’une admission en CADA ou qui ne peuvent en bénéficier 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 régionales d’accueil et d’accompagnement qui les informent, les orientent et les assistent dans l’accès aux droits sociaux et dans certains cas les aident dans leurs démarches en matière d’asile. Ces structures, gérées par l’Office français de l’immigration et de l’intégration (OFII), établissement public sous tutelle du ministère de l’Immigration, de l’Intégration, de l’Identité nationale et du Développement solidaire, ou par des associations, jouent également un rôle déterminant dans le premier accueil des demandeurs, particulièrement s’agissant des demandeurs d’asile qui n’ont accès ni aux CADA ni à l’ATA parce qu’ils sont placés en procédure prioritaire ou sous convocation Dublin¹.

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

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

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

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

3.1 - Le renforcement des capacités d'accueil

Le nombre de places de CADA n'a pas évolué en 2008 et 2009, le total des capacités étant de 20 689 places depuis 2007, en incluant les capacités des centres de transit et du centre d'accueil et d'orientation des mineurs isolés demandeurs d'asile (CAOMIDA) (cf. tableau *infra*). Le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire a prévu de créer 1 000 places de CADA supplémentaires en 2010.

Tableau n° III-5

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

Source : Service de l'asile, MIINDS.

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

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

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

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

Région ou département	Capacité en CADA au 31 décembre 2003	Total fin 2009	Région ou département	Capacité en CADA au 31 décembre 2003	Total fin 2009
ALSACE	573	1 159	AUVERGNE	272	372
Bas-Rhin	320	605	Allier	60	70
Haut-Rhin	253	554	Cantal	40	50
AQUITAINE	554	696	Haute-Loire	122	122
Dordogne	70	89	Puy-de-Dôme	50	130
Gironde	239	317	BASSE-NORMANDIE	394	501
Landes	60	60	Calvados	232	337
Lot-et-Garonne	55	70	Manche	90	92
Pyrénées-Atlantiques	130	160	Orne	72	72

Région ou département	Capacité en CADA au 31 décembre 2003	Total fin 2009
BOURGOGNE	826	921
Côte-d'Or	337	357
Nièvre	195	195
Saône-et-Loire	170	245
Yonne	124	124
BRETAGNE	529	863
Côtes-d'Armor	58	130
Finistère	107	186
Ille-et-Vilaine	216	339
Morbihan	148	208
CENTRE	758	1 251
Cher	138	170
Eure-et-Loir	95	110
Indre	50	79
Indre-et-Loire	140	239
Loir-et-Cher	60	180
Loiret	275	473
CHAMPAGNE-ARDENNES	442	689
Ardennes	60	190
Aube	205	205
Marne	72	164
Haute-Marne	105	130
CORSE		
Haute-Corse		
FRANCHE-COMTÉ	360	540
Doubs	170	250
Jura	120	120
Haute-Saône	70	70
Territoire de Belfort		100
HAUTE-NORMANDIE	430	940
Eure	110	220
Seine-Maritime	320	720
Île-de-France	1 976	3 304
Paris	270	410
Seine-et-Marne	440	465
Yvelines	229	409
Essonne	209	451

Région ou département	Capacité en CADA au 31 décembre 2003	Total fin 2009
Hauts-de-Seine	110	269
Seine-Saint-Denis	206	414
Val-de-Marne	225	356
Val-d'Oise	287	530
LANGUEDOC-ROUSSILLON	376	551
Aude	86	86
Gard	100	145
Hérault	110	195
Lozère	30	40
Pyrénées-Orientales	50	85
LIMOUSIN	189	199
Corrèze	10	20
Creuse	20	20
Haute-Vienne	159	159
LORRAINE	510	930
Meurthe-et-Moselle	140	400
Meuse	120	120
Moselle	220	340
Vosges	30	70
MIDI-PYRÉNÉES	651	810
Ariège	65	73
Aveyron	42	42
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
Nord	205	390
Pas-de-Calais	34	62
PAYS DE LA LOIRE	735	1 123
Loire-Atlantique	255	342
Maine-et-Loire	220	260
Mayenne	70	90
Sarthe	150	310
Vendée	40	121

Région ou département	Capacité en CADA au 31 décembre 2003	Total fin 2009	Région ou département	Capacité en CADA au 31 décembre 2003	Total fin 2009
PICARDIE	426	901	RHONE-ALPES	1 243	2 404
Aisne	50	97	Ain	195	237
Oise	197	501	Ardèche	40	65
Somme	179	303	Drome	60	205
POITOU-CHARENTES	261	440	Isère	141	529
Charente	56	80	Loire	190	300
Charente-Maritime	80	125	Rhône	440	740
Deux-Sèvres	60	100	Savoie	60	116
Vienne	65	35	Haute-Savoie	117	212
PACA	726	1 364	ANTILLES GUYANE		
Alpes-de-Haute-Provence	50	100	Guadeloupe		
Hauts-Alpes		50	Martinique		
Alpes-Maritimes	220	346	Guyane		
Bouches-du-Rhône	366	758	La Réunion		
Var	50	60			
Vaucluse	40	50	Total	12 470	20 410

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

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

Ces efforts ont conduit à la réduction sensible depuis 2006 du taux de présence indue des déboutés et des réfugiés en CADA (se maintenant dans les centres au-delà du délai réglementaire) qui est passé de 25 % au 31 décembre 2006 à 8,2 % au 31 décembre 2008.

Le taux d'occupation des places se maintient également à un niveau élevé, supérieur à 97 % au 31 décembre 2008, soit un niveau satisfaisant 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 (557 jours en 2008) du fait de l'allongement des délais d'instruction des recours formés contre les décisions de rejet de l'OFPRA. On constate une augmentation de 7,7 % du nombre d'admissions en 2008 par rapport à l'année précédente, résultant d'une meilleure occupation des capacités et d'une amélioration de la fluidité des CADA.

Enfin, le système d'information, de gestion et de pilotage du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile, mis en place par l'OFII conformément aux dispositions de l'article L. 348-3 du code de l'action sociale et des familles, facilite le suivi des demandeurs d'asile hébergés en CADA et affine le pilotage du

dispositif national d'accueil. Son déploiement sur l'ensemble du territoire s'est achevé au cours de l'année 2008 et 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.

Tableau n° III-7 : Structure de la population hébergée en CADA au 30 juin 2009

Régions	Capacité agréée	Places occupées	Demandeurs d'asile	Réfugiés	Déboutés	Taux de réfugiés en présence indue ^(a)	Taux de déboutés en présence indue ^(b)	(a) + (b)
Alsace	1 159	1 141	1 049	64	28	0,1 %	0,4 %	0,5 %
Aquitaine	696	678	567	63	48	2,4 %	2,5 %	4,9 %
Auvergne	372	367	277	41	49	1,4 %	7,4 %	8,8 %
Bourgogne	921	930	650	112	168	2,7 %	5,8 %	8,5 %
Bretagne	863	855	692	83	80	1,2 %	6,2 %	7,4 %
Centre	1 251	1 214	957	130	127	1,6 %	7,8 %	9,4 %
Champagne-Ardenne	689	675	470	105	100	5,0 %	8,9 %	13,9 %
Franche-Comté	540	541	418	54	69	1,1 %	7,9 %	9,0 %
Île-de-France	3 304	3 203	2 453	652	98	6,6 %	1,3 %	7,9 %
Languedoc-Roussillon	551	527	386	80	61	6,1 %	2,7 %	8,8 %
Limousin	199	192	180	12	0	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Lorraine	930	926	720	109	97	2,6 %	6,5 %	9,1 %
Midi-Pyrénées	810	799	630	60	109	1,5 %	6,5 %	8,0 %
Nord-Pas-de-Calais	452	451	360	48	43	3,1 %	4,4 %	7,5 %
Basse-Normandie	501	493	414	52	27	2,0 %	3,2 %	5,2 %
Haute-Normandie	940	933	595	89	249	3,0 %	20,5 %	23,5 %
Pays de la Loire	1 123	1 127	907	124	73	1,3 %	2,9 %	4,2 %
Picardie	901	865	680	89	96	3,6 %	8,2 %	11,8 %
Poitou-Charentes	440	441	369	45	27	0,9 %	2,5 %	3,4 %
PACA	1 364	1 365	797	348	220	11,7 %	9,8 %	21,5 %
Rhône-Alpes	2 404	2 368	1 922	290	156	2,0 %	2,4 %	4,4 %
Total	20 410	20 091	15 516	2 650	1 925	3,5 %	5,2 %	8,7 %

Source : OFII.

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

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

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

Quatorze arrêtés du ministre chargé de l'immigration et du ministre chargé de l'intérieur ont été publiés au Journal officiel le 19 et le 20 mars 2009.

Ces arrêtés poursuivent une réforme expérimentée dès juin 2006 dans deux régions (Haute-Normandie et Bretagne), à l'initiative d'une décision du Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) prise le 20 novembre 2005, qui vise à faire du préfet du département chef-lieu de région l'unique point d'entrée pour les primo-demandeurs d'asile de la région considérée.

Ils pérennisent la réforme dans six régions (Poitou-Charentes, Franche-Comté, Auvergne, Picardie, Limousin et Lorraine) et lancent une nouvelle expérimentation pour un an dans huit nouvelles régions (Nord-Pas-de-Calais, Bourgogne, Centre, Languedoc-Roussillon, Pays de la Loire, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes et PACA).

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

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

Au terme de cette réforme, dans chaque région métropolitaine (à l'exception des régions d'Île-de-France, d'Alsace et de Corse), le préfet du département chef-lieu de région sera seul compétent pour délivrer (ou refuser) l'autorisation provisoire de séjour aux demandeurs d'asile, après prise d'empreinte sur la borne Eurodac, pour engager éventuellement une procédure de remise à un autre État membre en application du règlement Dublin II ou pour faire une offre d'hébergement dans un CADA.

Les préfets des départements demeurent compétents :

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

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

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

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

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

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

Région	Préfet compétent	Expérimentation	Prorogation pour un an	Pérennisation
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		
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		
PAYS DE LA LOIRE (Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, 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		
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		
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		
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		
Alpes-Maritimes et Var	Alpes-Maritimes (Nice)			

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

La promotion de l’intégration des réfugiés revêt une importance particulière dans le cadre des efforts visant à favoriser la fluidité du dispositif national d’accueil.

Vingt-huit centres provisoires d’hébergement (CPH) ont pour mission principale l’intégration des réfugiés admis en France au titre de la convention de Genève. La capacité d’accueil en CPH est aujourd’hui de 1 083 places. Elle reste stable depuis quelques années, le Gouvernement ayant choisi de privilégier la prise en charge des réfugiés par les dispositifs de droit commun.

Un appel à projet relatif à des actions d’aide à l’accès au logement et à l’emploi des réfugiés a été lancé pour la deuxième fois en 2009. Dans ce cadre, treize projets ont été sélectionnés : ces initiatives proposent des actions innovantes visant à favoriser l’accès au logement et à l’emploi des réfugiés dans des départements particulièrement concernés par cette problématique. De nombreuses actions de ce type reçoivent en outre localement le soutien des services déconcentrés. Par ailleurs, des projets associatifs d’ampleur nationale, tels que les projets Rechercher un logement pour les réfugiés (RELOREF) ou Clefs de France, conduits par l’association France Terre d’Asile (FTDA), sont subventionnés par l’État et reçoivent des cofinancements du Fonds européen pour les réfugiés (FER).

Enfin, l'article 30 de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à l'immigration, à l'intégration et à l'asile a inséré un article L. 711-2 dans le CESEDA, qui prévoit un accompagnement personnalisé pour l'accès à l'emploi et au logement des réfugiés ayant signé un contrat d'accueil et d'intégration (CAI). Pour développer et prolonger la mission d'accompagnement prévue par l'OFII dans le cadre de la signature du CAI, le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire a décidé d'organiser la généralisation progressive, à partir de 2008, de la méthode du projet Accelair, porté par l'association Forum réfugiés depuis 2002 dans le département du Rhône, et dont les résultats en matière d'accès à l'emploi et au logement des réfugiés sont particulièrement encourageants. Depuis le second semestre de l'année 2008, le transfert de la méthode est expérimenté dans la région Rhône-Alpes ainsi que dans les départements des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône et de la Loire-Atlantique. De nouveaux territoires s'impliqueront dans la démarche dès la fin de l'année 2009.

4 – LA RÉFORME DE LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE

L'article 29 de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile a modifié la dénomination de la Commission des recours des réfugiés devenue la Cour nationale du droit d'asile. Parallèlement, le Premier ministre, sur proposition du ministre de l'immigration, a demandé le 15 novembre 2007 à Jacky Richard, conseiller d'État, d'identifier les conditions de la réussite d'une réforme de la juridiction en appréciant les conditions dans lesquelles pourra être assurée la gestion des personnels et en étudiant la possibilité de confier la présidence des formations de jugement à des magistrats d'une ancienneté et d'une expérience suffisante qui seraient à titre principal affectés à la Cour.

Jacky Richard a remis son rapport, contenant trente-cinq propositions, en avril 2008 au Premier ministre, qui en a retenu l'essentiel.

Ainsi, le décret n° 2008-702 du 15 juillet 2008 relatif au droit d'asile a modifié le CESEDA pour tenir compte notamment du changement de dénomination de la Commission des recours des réfugiés et le décret 2008-1481 du 30 décembre 2008 relatif à la Cour nationale du droit d'asile a mis fin à compter du 1^{er} janvier 2009 au rattachement administratif de la Cour à l'OFPRA. La CNDA est désormais rattachée pour sa gestion administrative au Conseil d'État.

Le lien organique existant entre la Cour et l'OFPRA a été supprimé. Comme pour les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, le vice-président du Conseil d'État est l'ordonnateur des dépenses de fonctionnement. Le décret du 30 décembre 2008 a également clarifié les compétences du président de la juridiction et celles de son secrétaire général. Il organise le partage des compétences avec le Conseil d'État en ce qui concerne la gestion des agents de la Cour et a réduit la durée du mandat des membres des sections nommés à compter de la date de son entrée en vigueur, de cinq à trois ans.

Depuis le 1^{er} janvier 2009, la réforme de la CNDA est effective : le budget et les personnels de la Cour sont rattachés au budget et au personnel du Conseil d'État et, depuis le 1^{er} septembre 2009, dix magistrats sont affectés à temps plein à la Cour, dont sept issus des corps des tribunaux administratifs et trois de l'ordre judiciaire. La CNDA est devenue une unité opérationnelle du programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » de la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

5 – LA SUSPENSION PAR LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME DE MESURES D'ÉLOIGNEMENT PRISES À L'ENCONTRE DE DEMANDEURS D'ASILE DÉBOUTÉS

Les demandes de suspension sont essentiellement fondées sur l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales («*Nul ne peut être soumis à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants*»), qu'il s'agisse de demandeurs d'asile déboutés ou d'étrangers qui déposent une demande d'asile en rétention ou en zone d'attente.

Depuis l'arrêt rendu par la grande chambre de la Cour européenne des Droits de l'Homme, *Mamatkulov et Askarov c./Turquie* le 4 février 2005, ces demandes ont un caractère juridiquement obligatoire. Les autorités françaises s'y sont systématiquement conformées.

En 2008, la Cour européenne des Droits de l'homme a demandé à la France, en application de l'article 39 de son règlement intérieur, la suspension de l'éloignement de 94 étrangers. Pour 2009, au 18 septembre, le nombre de demandes de suspension s'élève à 48.

Le recours à cette procédure a été multiplié par vingt en deux ans. Depuis 2006, dix affaires ont fait l'objet d'une levée de l'article 39 et trente-cinq affaires ont fait l'objet d'une radiation. Deux affaires ont abouti à une condamnation de la France en 2007, dont l'arrêt *Gebremedhin* (violation des articles 3 et 123 de la Convention). Cent trente-sept affaires sont pendantes devant la Cour.

6 – LES PROGRAMMES DE RÉINSTALLATION

La réinstallation est l'une des trois solutions durables à la situation des réfugiés (avec le rapatriement volontaire et l'intégration sur place) préconisées par le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et acceptées par la communauté internationale.

Elle consiste à réinstaller dans un pays tiers des réfugiés auxquels le HCR a accordé sa protection et qui se trouvent dans un premier pays d'accueil.

La réinstallation permet ainsi aux réfugiés qui ne peuvent rester dans les régions d'origine ou de transit, faute de protection effective, de trouver cette protection ailleurs, sans remettre en cause le principe du traitement individualisé des demandes d'asile. La décision de réinstaller telle ou telle personne est, en effet, prise par les autorités de l'État compétentes en matière d'asile, au vu de dossiers présentés par le HCR.

La France met en œuvre depuis 2008 trois programmes qui peuvent être rangés dans la catégorie des programmes de réinstallation, même si seul le premier d'entre eux correspond strictement à la définition du HCR.

6.1 – Le programme de réinstallation de réfugiés prévu par l'accord-cadre du 4 février 2008 avec le HCR

Un accord-cadre de coopération entre le Gouvernement de la République française et l'Office du haut commissaire des Nations unies pour les réfugiés a été signé à Paris, le 4 février 2008 par Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes et 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 ».

Au titre de l'année 2008, le HCR a soumis à la France 99 dossiers de réinstallation, représentant 347 personnes.

À la date du 1^{er} septembre 2009 :

- 81 dossiers (292 personnes) ont été traités ;
- 55 dossiers (204 personnes) ont été acceptés ;
- 26 dossiers (88 personnes) ont été rejetés ;
- 114 personnes (correspondant à 31 dossiers) sont effectivement arrivées en France ;
- 18 dossiers (55 personnes) sont encore en cours de traitement.

L'éventail des provenances géographiques (23 pays) et des nationalités (16) est très large, avec deux nationalités et deux provenances qui se détachent : 18 familles russes (73 personnes) d'Azerbaïdjan et 6 familles palestiniennes (33 personnes) d'Irak.

Pour soutenir la mise en œuvre de ce programme de réinstallation, la France peut, à compter de l'année 2009, bénéficier de crédits européens dans le cadre du Fonds européen pour les réfugiés (FER).

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

Le principe de l'accueil en France de ressortissants irakiens menacés a été décidé par le Président de la République fin 2007.

Les modalités de cet accueil ont été fixées en réunion interministérielle le 23 novembre 2007. Les intéressés doivent appartenir à une minorité religieuse menacée (notamment, la minorité chrétienne) et justifier, en principe, d'un lien avec la France (liens familiaux en France ou connaissance de la langue française par au moins un des membres de la famille).

Ils peuvent se trouver soit sur le sol irakien, soit dans un État voisin (Jordanie, Syrie, Liban ou Turquie).

Il a été décidé d'accueillir les intéressés sous couvert d'un statut de droit commun et non dans le cadre de l'asile, cela n'excluant pas la possibilité pour ces personnes de solliciter la reconnaissance du statut de réfugié auprès de l'OFPRA dès leur arrivée en France.

Les dossiers des familles postulantes sont soumis au ministère de l'immigration par deux canaux :

- L'Association d'entraide aux minorités d'Orient (AEMO), qui a pour objet « d'aider et de défendre les minorités d'Orient, d'apporter un soutien aux réfugiés et de sensibiliser l'opinion publique à leur situation ». Cette association dresse des listes de personnes remplissant les critères indiqués ci-dessus et les transmet au conseiller pour les affaires religieuses (CAR) du ministère des Affaires étrangères et européennes qui les communique avec son avis au service de l'asile du ministère de l'Immigration.

- Le HCR présente au service de l'asile des dossiers de ressortissants irakiens déplacés dans les pays limitrophes de l'Irak, placés sous sa protection, répondant au critère de vulnérabilité et, autant que possible, à celui de l'existence de liens familiaux et linguistiques avec la France.

Par ailleurs, des « candidatures spontanées » ont été transmises directement au ministère de l'immigration par des familles irakiennes, ou françaises d'origine irakienne, résidant en France et qui souhaitent accueillir des membres de leur famille.

Les modalités de l'acheminement en France des personnes concernées ont fait l'objet d'une convention que l'OFII a signée le 4 juin 2008, à la demande du ministère de l'immigration, avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).

À leur arrivée en France, les Irakiens sont accueillis à l'aéroport par l'OFII, puis accompagnés jusqu'à leur famille d'accueil lorsque des proches peuvent les héberger ou (dans la très grande majorité des cas) dans l'un des trois centres de transit temporaire mobilisés spécifiquement à cet effet par l'État (centres de Senlis, de Créteil et de Villeurbanne), puis affectés dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA).

Ceux d'entre eux qui sont entrés en France sous couvert d'un visa au titre de l'asile (visa accordé aux personnes sous mandat strict du HCR au sens des articles 6 et 7 du statut du HCR) obtiennent automatiquement le statut de réfugié auprès de l'OFPRA.

Les autres (la majorité d'entre eux), détenteurs d'un visa de court séjour, peuvent déposer une demande d'asile auprès de l'OFPRA ou voir leur situation administrative examinée par la préfecture compétente dans le cadre du droit commun.

Un titre de séjour correspondant à leur situation leur est alors délivré : carte de résident de dix ans pour ceux qui sont reconnus réfugiés ; carte de séjour temporaire d'un an, renouvelable, autorisant à travailler, pour les autres.

Dès lors qu'ils obtiennent le statut de réfugié, les ressortissants irakiens peuvent accéder à un centre provisoire d'hébergement (CPH). D'autres dispositifs spécifiques d'aide à l'accès au logement et à l'emploi des réfugiés sont également mobilisés pour ces ressortissants.

Initialement fixé à 500, le nombre de personnes susceptibles de bénéficier de ce programme s'est établi, au total, à 1 222 (un accord ayant notamment été donné en décembre 2008, à l'accueil supplémentaire de 200 chrétiens de Mossoul se trouvant en situation de grande vulnérabilité).

Ces 1 222 cas se répartissent ainsi, en fonction de l'appartenance religieuse : 1 046 chrétiens, 135 musulmans, 41 non précisée.

Au 1^{er} septembre 2009, 969 cas ont été instruits et ont fait l'objet d'instructions de délivrance de visas. Les autres dossiers sont encore à l'étude.

800 personnes sont effectivement arrivées en France (368 en provenance d'Irak, 135 de Jordanie, 247 de Syrie, 34 du Liban, 11 de Turquie et 5 de Tunisie).

Au rythme actuel d'instruction des dossiers et d'arrivée des personnes, l'opération devrait s'achever au premier semestre 2010.

Ce programme d'accueil en France de ressortissants irakiens s'inscrit désormais dans un contexte européen, puisque le Conseil européen du 27 novembre 2008 a adopté des conclusions fixant l'objectif d'accueillir sur le territoire de l'Union européenne **environ 10 000 réfugiés irakiens**, sur la base du volontariat des États membres.

6.3 – L'opération de transfert intracommunautaire de personnes placées sous la protection de Malte

Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, adopté le 16 octobre 2008 par les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne, prévoit un renforcement de la solidarité entre les États membres, au profit de ceux « dont le régime d'asile national est soumis à des pressions spécifiques et disproportionnées, dues en particulier à leur situation géographique ou démographique ». Vis-à-vis de ces États, « la solidarité doit viser à favoriser, sur une base volontaire et coordonnée, une meilleure répartition des bénéficiaires d'une protection internationale de ces États membres vers d'autres, tout en veillant à ce que les systèmes d'asile ne fassent pas l'objet d'abus ».

Par ailleurs, dans son Plan d'action sur l'asile du 17 juin 2008, la Commission a annoncé qu'elle proposerait « de faciliter la redistribution interne sur une base volontaire d'un État membre à l'autre, des bénéficiaires d'une protection internationale, lorsque la pression exercée par les demandes d'asile est exceptionnelle, notamment en octroyant des crédits communautaires spécifiques au titre d'instruments financiers existants ».

Dans ce contexte, lors du Conseil « Justice et Affaires intérieures » du 27 novembre 2008, le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire a annoncé la disponibilité de la France à accueillir sur son territoire, en 2009, 80 bénéficiaires d'une protection internationale (statut de réfugié ou protection subsidiaire) en provenance de Malte.

Les modalités de sélection des bénéficiaires de ce programme ont été arrêtées en février 2009 avec les autorités maltaises.

Quatre partenaires ont été choisis pour effectuer une présélection de deux cents dossiers parmi les personnes déjà placées sous la protection de Malte (statut de réfugié ou protection subsidiaire) et selon des critères définis par les autorités françaises.

La sélection finale des personnes à accueillir a été effectuée par le ministère français de l'immigration lors d'une mission qui a été organisée à Malte du 15 au 20 juin.

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

Composition familiale

Adultes isolés :	46
Mineurs isolés :	2
Femmes seules avec enfant(s) :	9 (+ 9 enfants)
Personnes en couple avec enfant(s) :	20 (+ 9 enfants)
	<hr/>
	77 (+ 18 enfants)

Type de protection :	4 statuts de réfugiés
	91 protections subsidiaires

Nationalités

Somalienne :	57
Érythréenne :	18
Soudanaise :	8
Irakienne :	4
Éthiopienne :	3
Sri-lankaise :	3
Ivoirienne :	2

Dans le cadre de la convention passée le 9 juin 2008 entre l'OFII et l'OIM, l'OIM a été chargée de procéder aux examens médicaux nécessaires, d'assister les personnes sélectionnées dans les formalités administratives et d'organiser à leur intention une session d'orientation culturelle préalablement à leur arrivée en France, de procéder à l'organisation du voyage.

Le transfert en France des personnes sélectionnées a eu lieu par vol spécial affrété par l'OIM le 9 juillet 2009.

Elles ont été accueillies à l'aéroport par l'OFII qui a organisé leur acheminement vers trois centres d'hébergement : un de vingt places situé à Poitiers et géré par l'association pour la formation des travailleurs africains et malgaches (AFTAM), un de quarante places situé à Nanterre et géré par Adoma (société d'économie mixte spécialisée dans le logement des migrants, exemple : SONACOTRA) et un de vingt places situé à Oissel (Seine-Maritime) et géré par l'AFTAM.

Les intéressés seront pris en charge pendant un an au maximum.

Ils seront accompagnés dans leur parcours d'intégration par l'équipe du centre, signeront un contrat d'accueil et d'intégration qui leur donnera accès à une formation civique et, si nécessaire, à une formation linguistique. Ils recevront un appui dans leur recherche d'emploi et de logement.

À leur arrivée dans les centres, les personnes accueillies ont été assistées par l'équipe d'encadrement des centres d'hébergement pour l'accomplissement des formalités liées à la procédure de transfert de leur statut de protection de Malte à la France. Ce transfert est de droit et la protection accordée par l'État maltais ne sera pas remise en cause. Cependant, les intéressés doivent déposer une demande de transfert de leur statut à l'OFPRA afin de permettre l'exercice par l'Office de sa mission de protection.

La Commission européenne a accepté la demande de la France de cofinancement de cette opération par le Fonds européens des réfugiés (FER) à hauteur de 90 % de la dépense globale évaluée à 760 894 €, soit 687 781 € de crédits communautaires.



CHAPITRE III

L'INTÉGRATION ET L'ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ FRANÇAISE

La politique menée en faveur de l'intégration des étrangers en situation régulière repose sur une approche renouvelée de l'intégration, précisée et confortée par les dispositions de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007, dont l'élément le plus marquant est le contrat d'accueil et d'intégration.

1 – LE CADRE DE LA POLITIQUE D'INTÉGRATION

L'intégration des immigrants légaux, 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 mais passe également par l'accès à l'emploi et un parcours professionnel. La politique d'intégration n'exclut pas un accompagnement plus ciblé à l'égard de populations spécifiques, tel l'accompagnement des jeunes dans leurs études et vers l'emploi, le rattrapage linguistique, le soutien à l'intégration des femmes migrantes et de leurs familles et, enfin, le suivi des migrants âgés.

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

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

1.1 – Le pilotage de la politique d'intégration

1.1.1 – La création d'une direction dédiée à l'intégration au sein du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du développement solidaire

Au sein du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, la Direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté (DAIC), est chargée de l'ensemble des questions concernant l'accueil et l'intégration des populations immigrées séjournant de manière régulière et pour une certaine durée en France. Cette direction a été créée le 1^{er} janvier 2008 (décret n° 2007-1891 du 26 décembre 2007 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire). Elle a exercé depuis lors, conjointement avec les autres ministères concernés, la tutelle sur l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations, devenue Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) en mars 2009, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) et la Cité nationale de l'histoire de l'immigration.

Dans le cadre des principes fondateurs des politiques d'intégration fixés par le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, la DAIC assure l'élaboration, l'impulsion, le suivi et l'évaluation des mesures liées à l'intégration. L'action de la direction comporte par ailleurs une dimension interministérielle en matière d'éducation, de formation, d'emploi, de politique de la ville et de culture.

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

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

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a donné une base législative au cadre de référence, créé par un décret du 14 février 1990 et inégalement appliqué jusqu'alors : les « programmes régionaux d'intégration des populations immigrées » (PRIPI), dont la réalisation a été rendue obligatoire.

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

Les PRIPI constituent ainsi l'instrument de mise en cohérence des actions d'intégration. Ils sont le cadre privilégié d'application des décisions du Comité interministériel à l'intégration (CII) puis, depuis mai 2007, du ministère en charge de l'intégration. Instruments de pilotage global, les PRIPI prennent aussi en compte les politiques de l'accueil, étroitement liées à l'intégration, et mises en place dans les départements de leur ressort par les plans départementaux de l'accueil (PDA), élaborés selon les mêmes principes depuis 1993. Les PRIPI mobilisent les moyens humains et financiers des partenaires concernés et notamment ceux de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances. Ils associent, chaque fois qu'elles le souhaitent, les collectivités locales.

À l'été 2007, vingt et une régions métropolitaines avaient établi leur PRIPI. Une évaluation des PRIPI a donc été confiée en 2007 à un organisme externe au ministère, le centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), qui fait apparaître les observations suivantes :

- **Concernant le diagnostic et la programmation** : chaque région a réalisé un diagnostic préalable à l'élaboration du PRIPI, qui, malgré certaines limites (absence de données qualitatives, de valorisation des ressources des populations concernées...) a permis d'amorcer un travail partenarial de partage des constats et de définition des objectifs à poursuivre. La phase de diagnostic a permis d'amorcer la programmation en inscrivant les principaux acteurs régionaux dans une démarche de projet, indispensable à l'élaboration d'une politique interministérielle.

L'hétérogénéité constatée dans la programmation révèle une forte adaptation des directives nationales aux réalités régionales ;

- **Concernant la gouvernance** : le soutien ou le pilotage du préfet de région est déterminant pour le rayonnement du PRIPI, la mobilisation des acteurs et l'effectivité du travail en interministériel. L'investissement variable d'une région à l'autre des services de l'État et des opérateurs (ACSÉ, ANAEM) dans les comités de pilotage (COPIL) a largement déterminé les priorités régionales.

Le CREDOC a souligné le rôle central d'impulsion que doit avoir le niveau national mais il a également préconisé que l'animation régionale sous l'autorité du préfet de région soit renforcée.

Les recommandations du CREDOC sont les suivantes :

- développer les moyens financiers et humains dédiés à l'animation, au suivi et à l'évaluation de ces programmes ainsi que les relations avec les collectivités territoriales ;
- intégrer l'évaluation dès la phase de conception avec des moyens budgétaires spécifiques ;
- consigner la programmation dans un document cadre, servant de référence pour les services déconcentrés de l'État, notamment pour l'Éducation nationale et les directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) ainsi que pour les collectivités territoriales.

La circulaire du 7 janvier 2009 sur les nouvelles orientations de la politique d'intégration prévoit la relance d'une nouvelle génération de programmes territoriaux qui auront pour objectif de traduire au plan local les grandes priorités nationales de la politique d'intégration.

Les évolutions s'inscriront dans le cadre des réorganisations liées aux décisions de l'État en matière de révision générale des politiques publiques (RGPP) en ce qui concerne tant l'organisation de l'État au plan territorial que le partage des missions des opérateurs nationaux que sont l'OFII et l'ACSÉ.

1.1.3 - 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 2009 est de 73,108 M€. Il se décompose en quatre actions :

Action n° 11 : Accueil, intégration des étrangers primo-arrivants et apprentissage de la langue française (10,30 M€)

L'objet de cette action est de favoriser le parcours d'intégration des immigrants en situation régulière qui s'établissent durablement en France (contrat d'accueil et d'intégration). Ces crédits sont destinés à l'OFII.

Action n° 12 : Autres actions d'intégration des étrangers en situation régulière (59,50 M€)

L'objet de cette action est de faciliter l'intégration des étrangers en situation régulière et, 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, étudiants...) et déconcentrés. Les préfets se sont vu confier en 2009 la responsabilité des actions locales d'intégration précédemment gérées par l'ACSÉ. Les thématiques principales concernent :

- la formation linguistique des immigrés déjà installés en particulier pour l'accès à l'emploi et, quand cela est nécessaire, à la nationalité ;
- l'accès à l'éducation dont notamment la mise en place du contrat d'accueil et d'intégration pour la famille ;
- l'accès à l'emploi par l'établissement de partenariats avec le monde économique, la formation des professionnels de l'emploi et de la formation professionnelle, le soutien à des actions d'information.

Le programme apporte en outre un appui à l'évolution des représentations sur l'immigration, les immigrés et leur apport à la société française, en particulier par l'établissement public « Cité nationale de l'histoire de l'immigration ».

Le soutien aux dispositifs en faveur de l'intégration des réfugiés finance à titre principal les centres provisoires d'hébergement et accorde des aides spécifiques.

Enfin, le programme accompagne le plan de traitement des foyers de travailleurs migrants par des mesures de soutien aux gestionnaires et aux occupants, dont certaines sont déconcentrées auprès des préfets

Action n° 13 : Aide au retour et à la réinsertion (1,50 M€)

L'objet de cette action est de faciliter, pour les migrants âgés qui le souhaitent, leur réinstallation dans leur pays d'origine en application de l'article 58 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, qui a créé une aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine. Compte tenu de la

complexité du dispositif, il a été choisi d'en expérimenter la mise en œuvre par un accord bilatéral avec les pays les plus concernés.

Action n° 14 : Naturalisation et accès à la nationalité (1,80 M€)

Du fait de sa localisation à Nantes, la sous-direction de l'accès à la nationalité française bénéficie d'un budget global de fonctionnement pour ses dépenses locales.

1.2 - Les opérateurs dans le champ de l'intégration

1.2.1 - Le rôle de l'Office français de l'immigration et de l'intégration

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).

Le comité de modernisation des politiques publiques a décidé, le 4 avril 2008, la création, sur la base de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations, d'un nouvel opérateur de l'État en matière d'immigration et d'intégration. Ce nouvel opérateur a été créé en deux phases :

- L'article 67 de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion fonde ses compétences, en ajoutant aux missions de l'ANAEM, les compétences de l'ACSÉ en matière d'intégration des migrants primo-arrivants et de formation des étrangers à la langue française. À cet égard, l'ensemble des marchés de formation linguistique en faveur des étrangers relève de la compétence de l'OFII depuis le 1^{er} juillet 2009 ;
- le décret du 25 mars 2009 substitue la dénomination « Office français de l'immigration et de l'intégration » à la dénomination « Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations ».

Cet établissement a pour mission de participer à toutes actions administratives, sanitaires et sociales relatives :

- à l'introduction en France, au titre du regroupement familial ou en vue d'y effectuer un travail salarié, d'étrangers ressortissants de pays tiers à l'Union européenne ;
- à l'accueil des demandeurs d'asile ;
- au contrôle médical des étrangers admis à séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois ;
- à l'entrée et au séjour des étrangers admis à séjourner en France pour une durée inférieure ou égale à trois mois ;
- au retour et à la réinsertion des étrangers dans leur pays d'origine ;
- à l'emploi des Français à l'étranger.

Il est également chargé, sur l'ensemble du territoire, du service public de l'accueil des étrangers titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner durablement en France. À ce titre, il est chargé de leur inscription dans un parcours d'intégration dans la société française pendant les cinq premières années de leur résidence en France et au-delà pour l'apprentissage du français par les étrangers.

Son action s'incarne notamment dans le contrat d'accueil et d'intégration conclu entre l'État et le migrant primo-arrivant et les migrants familiaux, d'une part, le contrat d'accueil et d'intégration pour la famille s'ils ont des enfants, d'autre part. Pour les étrangers bénéficiant du regroupement familial et les conjoints de Français, un dispositif, dans le pays d'origine, de tests portant sur le degré de maîtrise du français et la connaissance des valeurs de la République et, si nécessaire, le suivi de formations, est mis en place depuis le 1^{er} décembre 2008.

L'opérateur dispose, pour mener cette politique, d'un réseau de plates-formes d'accueil régionales, et, en tant que de besoin, infrarégionales. Il est en effet implanté dans toutes les régions métropolitaines. Des plates-formes ont été créées en 2008 à La Réunion, dans les départements des Antilles et en Guyane.

Ses activités étant financées en majeure partie par des ressources provenant de taxes et redevances que l'établissement perçoit pour l'exercice de ses missions, la loi de finances initiale pour 2009 a réformé le système des ressources propres de l'opérateur afin de remplacer les redevances dont bénéficie l'établissement par des taxes et de supprimer les exonérations devenues obsolètes. Il est attendu de cette réforme une simplification et une homogénéisation des ressources propres de l'opérateur ainsi que leur augmentation significative.

Le nouvel opérateur a tenu son premier conseil d'administration le 22 avril 2009, le deuxième le 15 décembre 2009.

Cette création doit s'accompagner d'un important effort de restructuration puisqu'entre 2009 et 2011, l'opérateur doit diminuer son plafond d'emplois de quarante personnes tout en accueillant des agents de l'ACSÉ.

Enfin, il est prévu qu'un contrat d'objectif et de performance entre l'État et l'OFII soit signé fin 2009.

1.2.2 - L'évolution des opérateurs du champ de l'intégration

La décision du conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 a amené l'ACSÉ à se recentrer sur la mise en œuvre du plan «Espoir banlieues».

Dans le cadre du parcours d'intégration, l'OFII a donc repris, le 1^{er} juillet 2009, la mise en œuvre des dispositifs d'apprentissage de la langue française adaptés aux besoins d'intégration des personnes de nationalité étrangère que l'ACSÉ organisait jusque-là. Celle-ci n'est donc plus opérateur à titre principal du ministère.

2 – LES PRINCIPALES ACTIONS MENÉES 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.

L'action de l'État en matière d'intégration, tant au niveau central qu'au niveau déconcentré ou par des opérateurs, est recentrée en grande partie depuis 2009 autour d'un parcours individuel d'intégration défini sur les cinq premières années de la présence régulière en France de l'étranger et la formation linguistique.

2.1 - Plusieurs domaines d'intervention ont fait l'objet en 2008 et 2009 d'une attention particulière, en raison de leur impact sur l'intégration

2.1.1 - Deuxième édition du prix de l'intégration et du soutien à l'intégration

Afin de promouvoir les réussites en matière d'intégration des immigrés au sein de la société française et, de valoriser les actions d'accompagnement et de soutien des parcours d'intégration, le ministre a reconduit en 2009 le prix de l'intégration et celui du soutien à l'intégration, créés par arrêté du 16 juin 2008.

Le 21 octobre 2009, le comité de pré sélection, composé de représentants de l'OFII, de l'ACSÉ, de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration, du Haut Conseil à l'Intégration (HCI) et présidé par le directeur de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté, a examiné les 90 propositions de candidatures transmises par les préfets de département, en réponse à la circulaire de sollicitation du 18 juin 2009.

Les 31 dossiers retenus (17 pour le prix de l'intégration et 14 pour le prix du soutien à l'intégration) ont été présentés le 3 décembre au jury national, présidé par Patrick Gaubert, président du HCI, pour opérer le choix final des 10 lauréats.

La cérémonie de remise des prix aux 5 lauréats du Prix de l'intégration et aux 5 lauréats du Prix du soutien à l'intégration par le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement se déroulera en janvier 2010.

2.1.2 - 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'ACSE et l'OFIL, a permis de développer de nouvelles actions en 2008 et en 2009 :

Organisation d'une journée interservice sur la question des jeunes de 16-18 ans et de la diversité

En juin 2008, une journée professionnelle interservice intitulée « réussir l'accueil et l'intégration des 16-18 ans étrangers et immigrés : quelles stratégies locales face à la diversité ? » a été organisée en partenariat avec les services du ministère de l'Éducation nationale, de l'ACSE et de la Délégation interministérielle à la ville. Cette journée a permis d'identifier des pistes d'amélioration pour une meilleure prise en charge du public concerné.

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.

L'évaluation de l'opération, réalisée en juin 2009 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 cinquante établissements et ont accueilli 771 parents (dont 91 % de femmes), qui, pour moitié, étaient issus de Turquie, du Maroc et d'Algérie.

Les bilans réalisés auprès des participants indiquent que la majorité d'entre eux ont amélioré leur niveau de français. Parmi ceux-ci, 134 parents ont été en mesure de présenter le diplôme initial de langue française et 29, le diplôme d'études en langue française. De plus, ces formations leur ont donné les moyens de mieux appréhender la scolarité de leurs enfants ainsi que certains aspects de leur vie quotidienne (projet professionnel, démarches administratives, accès aux loisirs, à la culture). De façon plus large, cette opération a été l'occasion pour ce public, essentiellement féminin et souvent isolé, de développer davantage d'autonomie dans la société française.

Les établissements scolaires ont, quant à eux, constaté que le dispositif avait permis aux parents de s'impliquer plus fortement dans la scolarité de leurs enfants, faisant ainsi évoluer le regard de certains professeurs à leur endroit.

Pour l'année scolaire 2009-2010, le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire et le ministère de l'Éducation nationale ont décidé d'organiser cette opération dans 31 départements de 25 académies. Elle est ainsi reconduite dans les 12 départements ayant expérimenté l'opération en 2008-2009 et elle est élargie à tous les départements franciliens ainsi qu'à l'ensemble des départements chefs lieux de région.

2.1.3 - La situation des femmes

Plusieurs initiatives ont été développées, en lien avec le Service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE), l'ACSÉ, d'autres services ministériels et un réseau d'associations important, en faveur des femmes immigrées, qui constituent un public économiquement et socialement souvent plus fragile que la moyenne de la population.

Le renouvellement de l'accord-cadre national relatif aux femmes immigrées et issues de l'immigration

Un accord-cadre national « relatif aux femmes immigrées et issues de l'immigration pour favoriser les parcours d'intégration, prévenir et lutter contre les discriminations » a été renouvelé le 26 décembre 2007 et signé avec cinq autres partenaires (le Service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE), la Délégation interministérielle à la ville (DIV), la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSÉ) et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

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.

Il comporte une double dimension : nationale, pour renforcer la cohérence des actions mises en œuvre (avec un programme de travail annuel) et locale, pour favoriser la coopération et le partenariat entre les différents acteurs.

La prévention et la lutte contre les violences à l'encontre des femmes et des jeunes filles

La DAIC soutient des actions menées par des associations qui agissent plus particulièrement en matière d'accès aux droits et de prévention des violences à l'encontre des femmes immigrées. Ces actions concernent notamment la prévention et la lutte contre les mariages forcés.

Prévention et lutte contre les mariages forcés

Dans le cadre de l'accord-cadre relatif aux femmes immigrées et de conventions passées avec des associations, la DAIC soutient le projet sur l'hébergement d'urgence sécurisé pour des jeunes filles et des femmes en situation de rupture familiale, présenté par un réseau de quatre associations, créé en 2007, «Agir avec elles». Elle finance plusieurs associations qui mènent des actions de prévention et d'aide aux jeunes femmes exposées à ce risque ainsi que des actions d'information et de sensibilisation dans les établissements scolaires.

Accès aux droits personnels et sociaux des femmes

La DAIC soutient notamment l'association «ISM-Interprétariat», spécialisée dans la communication entre les professionnels des services publics et les migrants, pour des actions d'interprétariat et un service d'information juridique par téléphone, «Info Migrants». Les situations impliquant des femmes étrangères ou d'origine étrangère sont les plus nombreuses (55 % en 2008).

D'autres actions ont été soutenues telles que la publication à hauteur de 15 000 exemplaires d'un guide juridique intitulé *Madame, vous avez des droits* destiné aux femmes étrangères ou immigrées, réalisée par l'association «Femmes contre les intégrismes».

Prévention et lutte contre les violences faites aux femmes

La DAIC appuie également l'Association pour l'accompagnement et la formation des femmes et des familles (AFAVO), l'Association de solidarité avec les femmes algériennes (ASFAD), ELELE-Migrations et cultures de Turquie, le Groupe pour l'abolition des mutilations sexuelles et autres pratiques traditionnelles néfastes (GAMS).

Formation des personnels sociaux et des bénévoles

La DAIC a financé, en 2008, la publication du guide *Face aux violences et aux discriminations : accompagner les femmes issues des immigrations* et plus récemment un guide sur la laïcité (réalisé par l'ADRIC). Les crédits du Fonds européen d'intégration ont permis de financer en 2009 des formations régionales sur les questions de violences et de discriminations à l'encontre des femmes.

2.1.4 - La promotion de la mémoire de l'immigration comme facteur d'intégration

L'ouverture de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI) est un instrument de valorisation du rôle de l'immigration dans notre société et contribue à «changer le regard» de nos concitoyens.

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

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

La médiathèque Abdelmalek-Sayad y a ouvert ses portes en avril 2009 : elle offre 100 places en accès libre et gratuit et 20 000 références à consulter (ouvrages, films de fiction, documentaires, bases de données, livres pour enfants...).

Des expositions temporaires sont également organisées. Ainsi, en 2008, *1931, les étrangers au temps de l'exposition coloniale* (6 mai au 7 septembre 2008, prolongée jusqu'au 5 octobre 2008), a évoqué la situation des immigrés étrangers et coloniaux en France métropolitaine en 1931 ; dans le cadre de l'Année européenne du dialogue interculturel, l'exposition *À chacun ses étrangers ? France-Allemagne, de 1871 à aujourd'hui* (16 décembre 2008 au 19 avril 2009), conçue en partenariat avec le Deutsches Historisches Museum de Berlin, proposait un décryptage des représentations de « l'étranger » en France et en Allemagne.

La fréquentation depuis l'ouverture de la Cité en octobre 2007 atteint près de 150 000 visiteurs dont près de 100 000 pour l'année 2008. Les visiteurs viennent y chercher des informations historiques (71 % d'après une enquête de 2008 sur les publics) ou des réponses à une question d'actualité (20 %). La Cité attire un public de jeunes (moins de 26 ans) représentant un tiers des visiteurs, dont une majorité de scolaires.

La fréquentation du site internet (www.histoire-immigration.fr), avec l'offre culturelle et artistique, la programmation événementielle, est supérieure à celle de 2007, et atteint en 2008 près de 800 000 visites.

2.1.5 - Les foyers de travailleurs migrants (FTM)

1) Le plan de traitement des foyers de travailleurs migrants

La mise en œuvre du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants (prorogé de 2007 à 2013 par la convention État-Union d'économie sociale pour le logement du 20 décembre 2006) 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 résidence sociale, ce qui implique d'importants travaux dans la très grande majorité des cas. Ce traitement des foyers de travailleurs migrants comporte deux volets :

- la transformation du bâti (réhabilitation ou production neuve) : deux aides apportées par le ministère chargé de l'intégration contribuent à ce programme de travaux :
 - le financement (participation du Fonds européen d'intégration) d'une partie du mobilier neuf, qui doit souvent être adapté aux besoins spécifiques des résidents immigrés vieillissants vivant dans les FTM ou les résidences sociales qui en sont issues,
 - les surcoûts liés aux incidences des travaux telles que la baisse des loyers perçus pendant la période des travaux (vacance temporaire des logements...).
- l'accompagnement social du projet de traitement d'un FTM : le programme 104, par ses crédits déconcentrés, est cofinanceur, avec d'autres programmes, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), les collectivités locales, les propriétaires et gestionnaires, des maîtrises d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) qui 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 future(s) résidence(s) sociale(s)...

Ces aides contribuent à assurer l'équilibre financier des opérations de traitement, et donc leur faisabilité, y compris sociale.

- Des mesures d'accompagnement des occupants des FTM :

Le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire finance également, par des crédits déconcentrés aux préfets, des missions d'ingénierie sociale visant la mise en réseau des partenaires locaux pour l'inscription des foyers dans les dispositifs sociaux, la formation des agents des organismes gestionnaires, la sensibilisation/information des résidents sur leurs droits et devoirs, et la mise en œuvre d'actions d'accès aux droits.

L'aide transitoire au logement (ATL), créée en 1978, sert par ailleurs à solvabiliser 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), cette aide étant subordonnée notamment à des conditions de ressources des résidents et à des normes de logement. Le coût de l'ATL pour le programme 104 diminue progressivement avec la transformation des FTM en résidences sociales qui remplissent, elles, les conditions de l'APL.

Le montant des dépenses engagées sur financement du programme 104 par l'ACSÉ au titre du logement en matière d'aide au logement des étrangers en foyer de travailleurs migrants était de 18,522 M€ en 2008 :

- transformation des FTM en résidences sociales : 10,789 M€;
- actions en faveur des résidents de FTM : 7,733 M€.

2) La lutte contre la suroccupation des FTM

La Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI) souligne que, dans un contexte de pénurie de logements, notamment en Île-de-France, les solutions ne peuvent être immédiates. En outre leur mise en œuvre, nécessaire, est et sera confrontée à des dysfonctionnements existant depuis des décennies parfois. De plus, certains étrangers en situation irrégulière au regard du séjour contribuent à cette suroccupation.

La lutte contre la suroccupation passe par une action multiforme et de longue haleine combinant :

- des actions de sécurisation (notamment par la mise aux normes de sécurité de certains locaux et la suppression d'activités informelles dans les FTM non encore réhabilités) : un important programme de ce type a été mené en 2006-2007, à partir de subventions (près de 50 % du coût des travaux) apportées par l'ACSÉ;
- la réhabilitation ou, de plus en plus, la démolition-reconstruction des foyers de travailleurs migrants concernés en veillant à une conception des locaux rendant plus difficiles les tentatives de reprise de la suroccupation. Des préconisations architecturales allant dans ce sens ont été établies par l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) en collaboration avec l'État : le respect de ces préconisations (qui entraîne des surcoûts de travaux) permet des financements améliorés;
- le paiement des consommations de fluides (eau, électricité) sera individualisé et se fera au coût réel dans les 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 même 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.

La collaboration de l'ensemble des acteurs ministériels concernés (ministères chargés de l'intérieur, des affaires étrangères, du logement, de la ville, de l'intégration, des affaires sociales) s'est renforcée avec la création du ministère de la Ville et du Logement et du ministère de l'Immigration, de l'Intégration de l'Identité nationale et du Développement solidaire et a permis d'améliorer progressivement la réflexion et la production de réponses à cette question.

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.

2.2 - Le contrat d'accueil et d'intégration

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

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

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

Dans cette perspective, la signature du contrat a été rendue obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2007.

Le CAI est présenté à l'étranger «*dans une langue qu'il comprend*». Par sa signature, l'étranger «*s'oblige à suivre une formation civique et, lorsque le besoin en est établi, linguistique*». La connaissance du fonctionnement des institutions et des services publics, des lois, principes et valeurs de la République et une connaissance suffisante du français constituent en effet les bases de tout parcours d'intégration. À ce titre, l'État offre donc les prestations suivantes :

- une formation civique avec si nécessaire la participation d'interprètes : cette formation d'une journée comporte la présentation des institutions françaises et des valeurs de la République, notamment en ce qui concerne l'égalité entre les hommes et les femmes, la laïcité, l'État de droit, les libertés fondamentales, la sûreté des personnes et des biens ;
- une formation linguistique qui a pour objectif l'obtention du diplôme initial de langue française (DILF), diplôme reconnu par l'État. Cette formation est d'une durée et d'une intensité variables selon les besoins de l'étranger ;
- une «*session d'information sur la vie en France*», actuellement dispensée au cours d'une journée de formation destinée à sensibiliser les nouveaux arrivants au fonctionnement de la société française et à leur présenter, au cours d'ateliers thématiques, les principaux services publics, notamment la santé et la protection sociale, l'école et les modes de garde des enfants, la formation et l'emploi, le logement ;
- un bilan de compétences professionnelles en vue de permettre aux signataires du contrat d'accueil et d'intégration de valoriser leurs qualifications, expériences et compétences professionnelles dans le cadre d'une recherche d'emploi ;
- un accompagnement social si la situation personnelle ou familiale du signataire le justifie.

Toutes ces formations et prestations sont dispensées gratuitement.

Les prestations associées au CAI sont mises en place et financées par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) depuis le 1^{er} janvier 2007, l'OFII depuis 2009.

Le CAI est conclu pour une durée de douze mois. Il peut être prolongé dans la limite d'une année supplémentaire, notamment pour permettre au migrant de terminer son parcours d'apprentissage du français. Dans les faits, l'OFII s'efforce de clôturer 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 clôturé positivement. Dans le cas contraire, il fait l'objet d'une proposition de clôture négative adressée au préfet qui apprécie «*la pertinence de l'adoption d'une mesure de sanction sur le plan du séjour*».

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

Cette obligation a été étendue en 2007 aux étrangers qui «*entre[nt] régulièrement en France entre l'âge de 16 ans et l'âge de 18 ans*»; dans ce cas, le contrat doit être cosigné par le représentant légal de l'étranger, lui-même régulièrement admis au séjour en France. Enfin, la loi offre à l'étranger qui n'a pas conclu un CAI lorsqu'il a été admis pour la première fois au séjour en France, la possibilité de signer un tel contrat. Elle prévoit, en revanche, que les étrangers ayant effectué 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 (article R. 311-19 du CESEDA).

Opérationnel sur l'ensemble du territoire métropolitain, le CAI a été étendu, courant 2008, à tous les départements d'outre-mer : La Réunion, Martinique, Guadeloupe et Guyane, ce qui porte à 100 les départements couverts par le dispositif.

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

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

Au total, ce sont 464 885 contrats qui ont été signés entre le 1^{er} juillet 2003 et le 30 juin 2009.

Tableau n° III-1 : Nombre de contrats d'accueil et d'intégration signés par département

Départements	Juillet à décembre 2003	2004	2005	2006	2007	2008	1 ^{er} semestre 2009	Total
01 - Ain		260	739	676	608	615	305	3 203
02 - Aisne			21	407	413	431	170	1 442
03 - Allier			31	170	190	205	76	672
04 - Alpes-de-Hautes-Provence			46	152	154	146	87	585
05 - Alpes (Hautes)			17	120	117	125	72	451
06 - Alpes-Maritimes		734	1 96	2 91	2 21	1 990	1 006	10 438
07 - Ardèche			117	221	217	223	87	865
08 - Ardennes				123	213	172	81	589
09 - Ariège			83	133	92	115	86	509
10 - Aube				199	356	155	73	783
11 - Aude		73	298	282	283	284	149	1 369
12 - Aveyron				78	178	162	74	492
13 - Bouches-du-Rhône	643	3 891	3 832	4 123	3 883	3 916	2 104	22 392
14 - Calvados			132	486	499	576	234	1 927

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.

Départements	Juillet à décembre 2003	2004	2005	2006	2007	2008	1 ^{er} semestre 2009	Total
15 - Cantal			12	31	32	61	30	166
16 - Charente				203	190	213	131	737
17 - Charente-Maritime				210	314	353	227	1 104
18 - Cher				140	216	209	112	677
19 - Corrèze				92	125	130	92	439
21 - Côte-d'Or				336	503	581	247	1 667
22 - Côtes-d'Armor			51	307	232	285	140	1 015
23 - Creuse				11	41	38	30	120
24 - Dordogne				102	192	254	109	657
25 - Doubs				795	698	698	341	2 532
26 - Drôme			245	485	666	507	271	2 174
27 - Eure				423	482	610	303	1 818
28 - Eure-et-Loir			221	447	424	502	240	1 834
29 - Finistère			7	448	366	434	251	1 506
2 A - Corse-du-Sud				72	1 092	207	99	1 470
2 B - Haute-Corse						207	161	368
30 - Gard			612	890	838	937	504	3 781
31 - Haute-Garonne	808	1 816	1 945	1 452	1 992	1 917	764	10 694
32 - Gers			49	87	93	86	65	380
33 - Gironde	295	1 171	1 597	1 800	1 377	1 559	830	8 629
34 - Hérault	155	1 495	1 362	1 532	1 553	1 332	697	8 126
35 - Ille-et-Vilaine		117	654	749	743	774	494	3 531
36 - Indre				85	177	163	117	542
37 - Indre-et-Loire				399	696	610	359	2 064
38 - Isère		765	1 279	1 649	2 090	2 024	921	8 728
39 - Jura	51	279	219	230	196	238	112	1 325
40 - Landes				92	147	150	89	478
41 - Loir-et-Cher				307	418	437	179	1 341
42 - Loire		754	1 010	1 137	1 036	1 091	502	5 530
43 - Loire (Haute)			14	119	110	94	48	385
44 - Loire-Atlantique		487	1 141	1 195	1 066	1 298	652	5 839
45 - Loiret				678	1 035	1 133	578	3 424
46 - Lot			58	120	77	82	64	401
47 - Lot-et-Garonne				176	250	304	137	867
48 - Lozère			11	35	32	30	13	121
49 - Maine-et-Loire			406	621	544	586	308	2 465
50 - Manche				111	134	133	70	448

Départements	Juillet à décembre 2003	2004	2005	2006	2007	2008	1 ^{er} semestre 2009	Total
51 - Marne				206	474	387	252	1 319
52 - Marne (Haute)				63	142	93	49	347
53 - Mayenne			91	169	110	223	86	679
54 - Meurthe-et-Moselle				831	855	750	440	2 876
55 - Meuse				74	101	72	47	294
56 - Morbihan			9	380	318	345	235	1 287
57 - Moselle		795	1 158	1 324	1 087	1 082	603	6 049
58 - Nièvre				119	140	169	94	522
59 - Nord	1 130	2 802	3 149	3 119	3 643	3 471	1 472	18 786
60 - Oise			134	1 244	1 038	1 148	598	4 162
61 - Orne				125	227	182	104	638
62 - Pas-de-Calais		280	446	512	590	555	231	2 614
63 - Puy-de-Dôme			230	437	469	494	236	1 866
64 - Pyrénées-Atlantiques				187	342	380	203	1 112
65 - Pyrénées (Hautes)				67	148	101	77	393
66 - Pyrénées-Orientales			122	401	435	467	190	1 615
67 - Bas-Rhin	721	1 940	1 720	1 875	1 581	1 680	851	10 368
68 - Haut-Rhin			756	1 368	1 164	1 150	527	4 965
69 - Rhône	1 791	4 204	3 917	3 846	3 720	4 085	1 881	23 444
70 - Saône (Haute)				194	173	134	88	589
71 - Saône-et-Loire				315	409	485	256	1 465
72 - Sarthe	158	497	503	414	381	546	243	2 742
73 - Savoie			222	457	502	442	207	1 830
74 - Savoie (Haute)			815	899	961	1 053	535	4 263
75 - Paris		4 511	9 728	12 151	13 604	13 120	6 704	59 818
76 - Seine-Maritime			425	1 502	1 408	1 596	836	5 767
77 - Seine-et-Marne			1 645	2 344	2 335	2 537	1 301	10 162
78 - Yvelines			1 708	2 625	2 562	2 658	1 054	10 607
79 - Sèvres-(Deux)				113	122	191	93	519
80 - Somme			85	415	348	477	179	1 504
81 - Tarn		103	289	264	271	228	136	1 291
82 - Tarn-et-Garonne			197	264	263	285	175	1 184
83 - Var			562	993	334	1 159	606	3 654
84 - Vaucluse			467	958	824	1 032	414	3 695
85 - Vendée		57	166	194	166	254	146	983
86 - Vienne	123	372	362	297	511	375	210	2 250
87 - Vienne (Haute)				270	395	534	359	1 558

Départements	Juillet à décembre 2003	2004	2005	2006	2007	2008	1 ^{er} semestre 2009	Total
88 - Vosges			38	211	234	230	113	826
89 - Yonne				228	265	341	219	1 053
90 - Belfort (Territoire de)				255	241	268	104	868
91 - Essonne		1 143	3 187	3 845	3 208	3 203	1 515	16 101
92 - Hauts-de-Seine	763	3 007	4 194	5 643	5 716	5 208	2 013	26 544
93 - Seine-Saint-Denis		2 749	5 596	7 737	9 445	10 466	5 380	41 373
94 - Val-de-Marne			2 287	4 978	5 174	5 298	2 243	19 980
95 - Val-d'Oise	1 391	3 331	4 037	4 453	5 280	5 166	2 695	26 353
971 - Guadeloupe						102	298	400
972 - Martinique						32	109	141
973 - Guyane						30	336	366
974 - La Réunion						286	277	563
Total général	8 029	37 633	66 450	95 693	101 217	103 952	51 911	464 885
<i>Nombre de départements</i>	<i>12</i>	<i>26</i>	<i>61</i>	<i>95</i>	<i>95</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	

L'observation de l'origine géographique des signataires du CAI en 2008 révèle que, parmi plus de 150 nationalités 41,4 % des personnes sont originaires du Maghreb, dont 18,6 % d'Algérie, 16,4 % du Maroc et 6,5 % de Tunisie, puis de Turquie (6,2 %). Les personnes venant d'Afrique subsaharienne, notamment du Cameroun, du Congo, de Côte d'Ivoire, du Mali et du Sénégal représentent 16,2 % des signataires. Les personnes originaires de Russie forment 2,3 % des signataires, celles originaires de Chine populaire 3,3 % (en progression sensible par rapport à 2007).

Tableau n° III-2 : Répartition des signataires du CAI suivant leur situation (2008)

Catégories	Hommes	Femmes	Total
FAMILLE DE FRANÇAIS			
Conjoint marié depuis au moins trois ans (article L. 314-9-3°)	1 475	2 070	3 545
Ascendant de Français ou de son conjoint (article L. 314-11-2°)	56	127	183
Enfant < 21 ans ou à charge (article L. 314-11 2°)	277	267	544
Parent d'enfant Français (article L. 314-9)	23	27	50
Total	1 831	2 491	4 322
FAMILLE DE RÉFUGIÉ OU D'APATRIDE			
Enfant de réfugié < = 18 ans (article L. 314-11-8°)	497	471	968
Conjoint de réfugié (article L. 314-11-8°)	189	809	998
Enfant d'apatride < = 18 ans (article L. 314-11-9°)	6	4	10
Conjoint d'apatride (article L. 314-11-9°)	4	5	9
Total	696	1 289	1 985

RÉFUGIÉ			
Droit commun		3 856	2 643
Dispositif national d'accueil	908	903	1 811
Total	4 764	3 546	8 310
VIE PRIVÉE ET FAMILIALE			
Mineur < = 18 ans résidence habituelle depuis l'âge de 13 ans (article L. 313-11-2°)	1 404	1 321	2 725
Conjoint de Français (article L. 313-11-4°)	14 884	19 230	34 114
Conjoint de scientifique (article L. 313-11-5°)	45	242	287
Parent d'enfant français mineur résidant en France (article L. 313-11-6°)	5 158	4 992	10 150
Liens personnels et familiaux (article L. 313-11-7°)	7 345	7 478	14 823
Né en France, résidence pendant huit ans dont scolarité pendant cinq ans (article L. 313-11-8°)	41	38	79
Rente > = 20 % (article L. 313-11-9°)	12	7	19
Apatride ou conjoint ou enfant < = 18 ans (article L. 313-11-10°)	54	56	110
Protection subsidiaire ou conjoint ou enfant < = 18 ans (article L. 313-13)	242	277	519
Considérations humanitaires (article L. 313-14)	951	484	1 435
Total	30 136	34 125	64 261
REGROUPEMENT FAMILIAL	2 307	8 732	11 039
TRAVAILLEURS	8 936	3 841	12 777
AUTRES	554	704	1 258
TOTAL GÉNÉRAL	49 224	54 728	103 952

La répartition homme/femme constatée en 2008 est comparable à 2007. Les femmes sont majoritaires : elles représentent 53 % des signataires contre 47 % pour les hommes. La part des hommes au sein des signataires augmente cependant de 1 % (46 % en 2007), celle des femmes enregistre une baisse de 1 % (54 % en 2007). Le taux d'adhésion est quasi identique chez les femmes (99,6 %) et chez les hommes (99,7 %).

Le public signataire reste jeune : comme en 2007, l'âge moyen constaté en 2008 est de 31 ans. La répartition par âge reste sensiblement équivalente : 86,3 % des signataires ont moins de 40 ans et 55,65 % ont entre 26 et 40 ans. Les signataires âgés de plus de 60 ans sont peu nombreux ; ils représentent tout juste 1 %.

Quant aux taux d'adhésion, c'est la tranche des 26 à 40 ans qui adhère le plus fortement au CAI avec 99,7 % (94,5 % en 2007) contre 85 % pour les signataires de 61 ans et plus.

Tableau n° III-3 : Principales caractéristiques des signataires du CAI en 2007

Principales nationalités
Algérie : 18,6 %
Maroc : 16,4 %
Tunisie : 6,5 %
Turquie : 6,23 %

Principales nationalités
Congo Brazzaville et République démocratique du Congo : 4,7 %
Côte d'Ivoire : 2,7 %
Cameroun : 2,8 %
Chine : 3,3 %
Sénégal : 2,6 %
Russie : 2,3 %
Sexe
Hommes : 47 %
Femmes : 53 %
Âge
Âge moyen : 31 ans
Statut
Familles de Français : 46,7 % dont
Conjoints : 36,2 %
Parents enfant français : 9,8 %
Enfants ou ascendants : 0,7 %
Bénéficiaires du regroupement familial : 10,6 %
Réfugiés ou membres de leurs familles : 10,5 %
Liens personnels et familiaux : 14,3 %
Travailleurs salariés permanents : 12,3 %
Autres : 5,6 %

Source : OFII.

- La formation linguistique

Les signataires 2008 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. En définitive, 21,5 % d'entre eux ont été invités à suivre une formation linguistique destinée à leur permettre d'acquérir un premier niveau de compétence dans ce domaine.

Les signataires ayant satisfait aux épreuves du test de connaissances orales et écrites en langue française (défini dans un arrêté du 19 janvier 2007 et équivalent au niveau A1.1, inférieur au premier niveau de compétence linguistique défini par le Conseil de l'Europe) passées lors de l'entretien avec l'auditeur de l'OFII se voient remettre une attestation ministérielle de dispense de formation linguistique (AMDFL).

Les autres, ceux qui ont échoué aux épreuves du test, se voient prescrire une formation linguistique, obligatoire, qui peut atteindre 400 heures maximum. À l'issue de leur formation, ils sont inscrits à une session d'examen du diplôme initial de langue française (DILF), diplôme de l'éducation nationale créé en application de la loi du 24 juillet 2006 (décret n° 2006-1629 du 19 décembre 2006). Ce diplôme correspond au niveau A1.1 évoqué *supra* et présente l'intérêt de constituer la première étape d'un parcours de certification des compétences en français langue étrangère que prolongent le diplôme d'étude et le diplôme approfondi de langue française (DELFF et DALF). L'État prend en charge les frais de première présentation au DILF dans le cadre du CAI. Si le candidat échoue, il peut se représenter autant de fois que nécessaire, en candidat

libre et à ses frais. L'échec du migrant à l'examen du DILF ne le prive pas *ipso facto* du droit de demeurer en France, mais est susceptible de constituer un élément d'appréciation défavorable de son intégration lors du renouvellement de son titre de séjour ou de l'établissement d'une première carte de résident.

858 sessions nationales du DILF à l'intention des signataires du CAI ont été organisées en 2008.

Tableau n° III-4 : Bilan du DILF pour l'année 2008

Nombre de centres ayant organisé des sessions d'examen	43
Nombre de candidats inscrits	14 265
Nombre de candidats qui ne se sont pas présentés et taux d'absence	1 808 12,7 %
Nombre de candidats présents	12 457
Entrée en formation	9 303 signataires 2007 3 154 signataires 2008
Volume horaire moyen de formation linguistique suivie	De l'ordre de 250 heures
Nombre de candidats non admis et taux d'échec	1 334 10,7 %
Nombre de candidats admis et taux de réussite	11 123 89,3 %

Tableau n° III-5 : Bilan 2008 du contrat d'accueil et d'intégration et des prestations liées

	2003 ⁽¹⁾	2004 ⁽²⁾	2005 ⁽³⁾	2006 ⁽⁴⁾	2007	2008 ⁽⁵⁾
Nombre de personnes auditées	9 252	41 721	71 914	99 703	101 770	104 336
Nombre de signataires du contrat	8 029	37 633	66 450	95 693	101 217	103 952
Taux de signature du contrat en % des personnes auditées	86,8 %	90,2 %	92,4 %	96,0 %	99,5 %	99,6 %
Nombre de personnes inscrites en formation civique	8 010	37 264	65 292	94 534	99 705	102 441
Nombre de formations linguistiques prescrites	2 299	11 600	17 826	25 346	26 121	22 338
Taux de FL prescrites en % des signataires du contrat	28,6 %	30,8 %	26,8 %	26,5 %	25,8 %	21,5 %
Nombre d'inscriptions aux journées d'information « Vivre en France » (module 6 heures)	1 426	8 119	12 467	21 537	38 858	37 660
Taux de bénéficiaires de la journée d'information « Vivre en France » en % des signataires du contrat (module 6 heures)	17,8 %	21,6 %	18,8 %	22,5 %	38,39 %	38,2 %
Nombre de bénéficiaires du suivi social	498	2 971	5 361	10 304	6 900	4 558
Taux de signataires du contrat à qui a été prescrit un suivi social en %	6,20 %	7,90 %	8,10 %	10,80 %	6,82 %	4,4 %

Source : OFII.

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

⁽²⁾ Dans 26 départements au 31 décembre.

⁽³⁾ Dans 61 départements au 31 décembre.

⁽⁴⁾ Dans 95 départements au 31 décembre.

⁽⁵⁾ Dans 100 départements au 31 décembre.

Contrairement au constat établi fin 2007 sur le taux de présence à la formation civique, les améliorations attendues sont réelles. Les migrants ont pris conscience de l'importance que revêtait leur présence à cette formation dans leur parcours d'intégration. Ainsi, le taux de présence à la formation civique est en nette augmentation + 11,9 points (de 81,6 % en 2007 à 93.5 % en 2008).

Cette amélioration se constate également pour la formation linguistique puisque, sur les 22238 bénéficiaires de formation dans ce domaine :

- 4888 (21,9 %) ont terminé leur parcours en 2008 et ont été présentés au DILF ou le seront très prochainement;
- 10471 (47,0 %) sont actuellement en formation et devraient être présentés au DILF courant 2009;
- 1 672 (7,5 %) ont une entrée en formation programmée en 2009 (signataires de fin d'année 2008, demandes de report pour motif légitime, attentes de solution sur le dispositif);
- 4511 (20,2 %) ne se sont pas présentés au rendez-vous d'accueil fixé avec le centre de formation ou ont abandonné à la suite immédiate de celui-ci;
- 696 (3,6 %) ont, après être entrés en formation, abandonné ou interrompu leur parcours.

Ainsi, le taux effectif d'entrée en formation est de l'ordre de 70 % (47,0 % + 21,9 %). Celui des abandons ou entrées différées se situe autour de 30 % (7,5 % + 20,2 % + 3,6 %) alors qu'il atteignait près de 50 % en 2007.

- La sanction du non-respect du CAI

Le non-respect des obligations liées au contrat peut avoir des conséquences pour les signataires. La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration dispose en effet que, lors du premier renouvellement de la carte de séjour, il peut être tenu compte du non-respect, manifesté par une volonté caractérisée par l'étranger, des stipulations du contrat d'accueil et d'intégration.

Elle prévoit, dans son article 7, que l'autorité administrative tient compte de la souscription et du respect par l'étranger du contrat pour la délivrance d'une première carte de résident. Dans ce cadre, le décret n° 2006-1791 du 23 décembre 2006 relatif au contrat d'accueil et d'intégration et au contrôle des connaissances en français d'un étranger souhaitant durablement s'installer en France et modifiant le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (article R. 311-28) fixe les conditions d'application de la loi.

La circulaire du 19 mars 2008 relative au « suivi individualisé des contrats d'accueil et d'intégration et conséquences à tirer de la méconnaissance de ce contrat sur le droit au séjour » a donné aux préfets des instructions sur ce point. L'impact de cette mesure n'est pas encore connu, d'une part, parce que les formations linguistiques, qui sont les plus susceptibles de faire l'objet de défaillances, peuvent se dérouler sur dix-huit mois à deux ans, d'autre part, du fait de la nécessité de créer préalablement à ces constats un dispositif informatique de suivi de cette mesure. Une enquête est en cours auprès des préfets pour avoir une première évaluation de ces conséquences.

2.2.3 - Les évolutions récentes introduites par la loi no 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile

Afin de permettre à l'étranger de mieux réussir le parcours d'intégration, la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 prévoit trois nouvelles dispositions :

- le membre de famille qui demande à rejoindre la France bénéficie, dans son pays de résidence, d'une évaluation de son degré de connaissance de la langue française et des valeurs de la République et, si le besoin en est établi, d'une formation gratuite dans le domaine de connaissances dont l'insuffisance est constatée, d'une durée maximale de deux mois avant la délivrance de son visa;

- la loi rend également obligatoire pour chaque signataire du contrat d'accueil et d'intégration à son arrivée en France un bilan de compétences professionnelles en vue de lui permettre de connaître et de valoriser ses qualifications, expériences et compétences professionnelles dans le cadre d'une recherche d'emploi;
- elle prévoit enfin pour les parents d'enfant ayant bénéficié du regroupement familial un contrat d'accueil et d'intégration pour la famille qui comportera une formation sur les droits et devoirs des parents en France et le respect de l'obligation scolaire. Le président du conseil général du département du lieu de résidence est informé de la conclusion d'un tel contrat. En cas de non-respect des stipulations de ce contrat, manifesté par une volonté caractérisée de l'étranger ou de son conjoint, outre une sanction sur le renouvellement du premier titre de séjour du migrant familial, le préfet peut saisir le président du conseil général qui appréciera la nécessité des mesures correctives de sa compétence.

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

La loi prévoit par ailleurs, dans son article 1^{er}, que le conjoint de Français âgé de moins de 65 ans ainsi que le ressortissant étranger âgé de plus de 16 ans et de moins de 65 ans, pour lequel 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. L'article 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 minimum dont la durée ne peut excéder deux mois.

Une seconde évaluation est réalisée en fin de formation, selon les mêmes modalités que l'évaluation initiale. La réussite à cette seconde évaluation dispense son titulaire de la formation organisée en France lors de la signature du contrat d'accueil et d'intégration mais elle ne le dispense pas de passer le DILF dans les mois qui suivent son arrivée en France. Son résultat n'a pas d'impact sur la délivrance du visa.

- La formation aux valeurs de la République

La durée de la formation aux valeurs de la République est fixée à 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;
- laïcité.

La formation aux valeurs de la République se déroule dans un délai de soixante jours maximum à compter de la notification de l'échec au test portant sur ce domaine. L'« attestation de suivi de formation aux valeurs de la République », qui précise la date de la session de formation et l'assiduité du migrant, est établie en fin de formation et remise à l'intéressé. Lorsque le migrant bénéficie d'une formation linguistique, la formation aux valeurs de la République en constitue un module spécifique.

- La formation linguistique

La formation au français dispensée en France dans le cadre du CAI a pour objectif la mise en place de compétences linguistiques fonctionnelles rudimentaires en communication orale et écrite permettant au migrant de :

- comprendre et utiliser quelques expressions familières et quotidiennes dans des situations de communication très récurrentes ainsi que des énoncés très simples visant à satisfaire certains besoins concrets de la vie sociale ;
- comprendre et répondre à des questions concernant, par exemple, sa nationalité, son âge, son état civil, sa profession, son lieu d'habitation... et, éventuellement, poser lui-même des questions de ce type à quelqu'un de non totalement inconnu ou dans une interaction administrative ou de service prévisible ;
- participer à une interaction ordinaire, au moins partiellement, au moyen d'énoncés simples centrés sur quelques mots, à condition que l'interlocuteur parle lentement et distinctement et se montre coopératif et bienveillant.

Les cours d'initiation à la langue française dispensés à l'étranger, d'une durée minimum 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 maximum.

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

Modalités de mise en œuvre du dispositif

- Pays où l'OFII est représenté

Les pays où l'OFII est représenté sont le Maroc, la Tunisie, la Turquie, le Mali, le Sénégal, 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. Au 31 décembre, **1 464 dossiers** ont été comptabilisés dans ces trois pays.

- 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.

2) La mise en place d'un bilan de compétences professionnelles

La loi prévoit également la mise en place d'un bilan de compétences professionnelles obligatoire. Organisé par l'OFII, il est obligatoire en 2009 pour tous les signataires du CAI à l'exception des mineurs de moins de 18 ans scolarisés, des étrangers de plus de 55 ans et des personnes justifiant d'une activité professionnelle ou déclarant ne pas être à la recherche d'un emploi. Ainsi, 60 % des signataires du CAI seraient bénéficiaires d'un bilan de compétences professionnelles, ce qui représente 60 000 personnes par an.

Ce bilan vise à permettre aux signataires du CAI de connaître et valoriser leurs expériences, leurs compétences professionnelles ou leurs apprentissages dans une recherche d'emploi. Le bilan de compétences professionnelles est effectué avant la fin du contrat, dès lors que la personne a ou a acquis une connaissance suffisante de la langue française pour le réaliser et en tirer bénéfice.

Une expérimentation, mise en œuvre par deux prestataires sélectionnés par appel d'offres lancé par l'OFII en relation étroite avec l'ANPE, s'est déroulée entre mi-novembre 2007 et fin avril 2008 dans quatre départements : Paris, Alpes-Maritimes, Puy-de-Dôme, Allier. Elle a porté sur plus de 300 bilans effectivement réalisés.

L'expérimentation du bilan de compétences sur ces départements a permis de développer des liens de travail intéressants entre l'OFII et Pôle Emploi au niveau local, et permettra ensuite à Pôle Emploi de suivre le signataire du CAI dans son parcours d'accès à l'emploi.

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 :

- responsabilité du dispositif de préparation du parcours d'intégration dans le pays de résidence confié à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (devenue OFII), ou, à défaut, à un organisme auquel celle-ci en délègue la charge ;
- organisation des dispositifs de formation et d'évaluation des connaissances requises préalablement à la venue en France pour les étrangers bénéficiaires du regroupement familial ou étranger conjoints de ressortissants français (contenus, mode de communication des résultats, conditions de dispense de formation, etc.) ;
- 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, d'échanges d'informations entre l'OFII et Pôle Emploi visant à faciliter l'accès à l'emploi des bénéficiaires du bilan de compétences.

3) Un CAI pour la famille

La loi prévoit, dans son article 6, la mise en place, pour les conjoints bénéficiaires du regroupement familial, dès lors qu'ils ont des enfants, d'un contrat d'accueil et d'intégration pour la famille qui sera conclu entre l'État et les deux conjoints (demandeur et rejoignant).

Comme le contrat d'accueil et d'intégration individuel, le contrat pour la famille, est présenté dans une langue que l'intéressé comprend lors d'un entretien individuel, lors de la séance d'accueil à laquelle est conviée chaque personne nouvellement arrivée ou admise au séjour. Les personnes concernées doivent suivre, dans le cadre de ce contrat, une journée de formation spécifique sur les « droits et devoirs des parents » dont le contenu est organisé autour de quatre thématiques : l'égalité entre les hommes et les femmes, l'autorité parentale, les droits des enfants et la scolarité des enfants.

Ce module « droits et devoirs des parents » a fait l'objet d'un marché spécifique passé par l'OFII comme pour les autres formations liées au CAI. Cette journée de formation obligatoire se déroule dans le chef-lieu de région, les parents doivent y assister ensemble. Une attestation nominative de suivi de la formation est délivrée à l'issue de la journée.

2.3 - 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.

2.3.1 - 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 en 2008 et 2009

Dans la suite du bilan de compétences professionnelles institué par la loi du 20 novembre 2007 sur la maîtrise de l'immigration et mis en place par le décret n° 2008-1115 du 30 octobre 2008, des accords de partenariat ont été conclus en 2008 et au premier semestre 2009 entre la Direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté (DAIC) et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), et éventuellement d'autres services publics comme la Direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), Pôle Emploi :

- d'une part avec des représentants de branches professionnelles connaissant des difficultés de recrutement, comme l'Agence nationale des services à la personne (ANSP) ou l'Association pour le développement de la formation professionnelle dans les transports (AFT-IFTIM) en vue de faire bénéficier les signataires du CAI de formations en relation avec ces métiers ou de mesures d'accès à l'emploi dans ces secteurs économiques;
- d'autre part avec de grands réseaux économiques, comme l'Association nationale des directeurs de ressources humaines (ANDRH) ou la Fondation agir contre l'exclusion (FACE), pour expérimenter dans quelques départements des solutions directes d'accès à l'emploi dans des entreprises;
- enfin avec de grands groupes industriels, comme Vinci pour les métiers du BTP, de l'énergie et des concessions, pour tester des méthodes d'intégration rapide de primo-arrivants dans les filiales du groupe, notamment dans la région Nord-Pas-de-Calais.

Ces accords ont un caractère exploratoire et expérimental et ont, pour la plupart, commencé à être mis en œuvre au cours du premier semestre 2009. Ils ont déjà permis d'amorcer une liaison entre le service public de l'accueil et des branches et acteurs économiques, en vue de faire connaître aux entreprises l'OFII et ses services, ainsi que le public des primo-arrivants, qu'elles ne connaissaient au mieux que par le biais de la migration de travail.

De nombreux documents et outils ont ainsi été, soit adaptés, soit créés, pour informer les signataires du CAI, les auditeurs de l'OFII et les prestataires des bilans de compétences professionnelles sur les métiers porteurs et les prérequis pour entrer dans ces métiers. L'enjeu de ce travail est d'opérer progressivement une montée en compétence des professionnels du service public de l'accueil, pour qu'ils puissent renseigner et pré-orienter 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 (abandons en cours de parcours et absentéisme importants). Par ailleurs, le faible niveau de connaissance de la langue française, particulièrement à l'écrit, constitue un obstacle majeur à l'insertion professionnelle.

Enfin, toutes ces expériences montrent la nécessité de mettre en place un sas d'adaptation à l'emploi, notamment avec l'appui de Pôle Emploi ou des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) des branches professionnelles, pour déterminer finement quelles compétences acquises dans le pays d'origine sont réutilisables et pour habituer les primo-arrivants à d'autres façons de travailler, à d'autres types de rapports sociaux et de relations de travail.

Les accords ont également été plus difficiles à mettre en place, en raison du retournement de la conjoncture économique, qui ne favorise pas l'intégration professionnelle de personnes rencontrant des difficultés particulières.

2) Point sur les accords en cours de préparation

Pour les mois à venir, de nouveaux accords associant la DAIC et l'OFII sont en préparation avec de grandes branches professionnelles, des entreprises et des acteurs économiques et sociaux. Ils ont pour but de démultiplier dans d'autres secteurs et territoires les actions initiées en 2008.

Les branches concernées sont l'hôtellerie-restauration, la propreté et l'économie sociale, secteurs qui, malgré la crise, restent porteurs d'emploi. Autant que possible, il est envisagé dans ces accords d'aborder également la question de la formation, pour adapter les personnes aux métiers envisagés, en mobilisant les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), et aussi le développement de solutions d'apprentissage linguistique à visée professionnelle, dont pourront bénéficier les personnes, dès qu'elles auront été embauchées.

Plusieurs grandes entreprises seront également concernées, dans le sillage de Vinci, ainsi que plusieurs acteurs du monde économique et de grandes associations.

Enfin, un nouveau protocole d'accord pluriannuel, qui doit être signé dans les prochaines semaines, est en cours de préparation avec Pôle Emploi, associant la DAIC, la DGEFP, l'OFII et l'ACSÉ. Il doit permettre notamment :

- l'adaptation des prestations de Pôle Emploi afin de faciliter l'intégration professionnelle des étrangers primo-arrivants (ateliers et conseils personnalisés pour préparer l'entretien d'embauche, recours à la méthode de recrutement par simulation, évaluations en milieu de travail...);
- la nomination de correspondants régionaux ou départementaux de l'OFII et de Pôle Emploi et l'organisation de réunions interrégionales, en vue d'intensifier les échanges au niveau local entre les plates formes de l'OFII, les prestataires de bilans de compétences professionnelles et les directions territoriales de Pôle Emploi;
- l'évaluation par l'OFII et Pôle Emploi de l'efficacité du dispositif du bilan de compétences;
- le rapprochement des données informatiques de Pôle Emploi et de celles de l'OFII, en vue de pouvoir identifier et suivre le parcours d'accès à l'emploi des signataires du CAI, notamment à partir de l'exploitation des informations tirées du bilan de compétences;

- la définition de prestations d'accès ou d'adaptation à l'emploi pour les étrangers, dans les cinq premières années suivant l'attribution d'un premier titre de séjour, notamment dans le domaine linguistique et de la reconnaissance des qualifications professionnelles.

2.3.2 - L'appui à la création d'activité par les immigrés

Les étrangers représentent plus de 13 % des créateurs d'entreprises, 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 en 2008 et 2009 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 microcrédits œuvrant dans le domaine de la création d'activité : l'ADIE, France-Initiative (FIR), le Réseau Entreprendre, et La Nouvelle PME

Il s'agit de sensibiliser et de former les agents de ces associations ou les bénévoles qu'elles rassemblent, afin que les problèmes spécifiques des migrants soient mieux pris en compte. Ces réseaux doivent aussi mieux orienter la communication en direction des porteurs de projets, de façon que les étrangers et les immigrés les connaissent davantage et fassent appel à leurs services. Au-delà de la formation et de la communication, les conventions conclues prévoient aussi le recueil et la mutualisation des bonnes pratiques existant au niveau local.

La poursuite du partenariat avec l'APCE a permis en 2008 la création d'un forum, qui s'est déroulé sur toute l'année, avec les réseaux d'appui à la création d'activités, les institutions concernées et les chercheurs.

Ce forum a permis la constitution d'un réseau de soixante professionnels de la création/reprise d'entreprises 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 but de travailler au mieux avec ces publics, et enfin l'organisation d'un colloque prévu en décembre 2009, qui donnera l'occasion notamment de rendre compte des travaux et analyses réalisés lors des auditions.

Il est également prévu d'actualiser et de mettre à jour, en particulier en évoquant le nouveau statut d'auto-entrepreneur, la plaquette d'information à destination des signataires du contrat d'accueil et d'intégration « Créateurs étrangers », distribuée via les plates-formes de l'OFII.

2.3.3 - 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)) ;
- en organisant avec de grands réseaux d'entreprises, comme IMS Entreprendre pour la Cité ou la Fondation agir contre l'exclusion, des rencontres permettant la mise en relation directe entre jeunes immigrés et des quartiers demandeurs d'emploi et des entreprises susceptibles de leur en proposer (forums d'accès à l'emploi, *jobs dating...*), et en favorisant la création de réseaux de parrainage associant des cadres d'entreprises, qui accompagneront ces jeunes vers l'emploi ou la création d'activités.

2.3.4 - Les actions en faveur d'une plus grande diversité dans le recrutement des entreprises

Le label diversité

Le Président de la République, dans son discours sur l'égalité des chances prononcé le 17 décembre 2008 à l'École polytechnique, a annoncé la création d'un « label diversité » pour valoriser les meilleures pratiques des entreprises, associations et autres structures de l'économie sociale, administrations ou collectivités locales engagées dans une démarche active de promotion de la diversité dans la gestion des ressources humaines.

Le décret n° 2008-1344 du 17 décembre 2008 a créé le label en matière de promotion de la diversité et de prévention des discriminations dans le cadre de la gestion des ressources humaines, et institué une commission de labellisation associant l'État (ministères de l'Intégration, de l'Emploi, du Travail, de la Fonction publique, de la Ville), les syndicats, le patronat et l'Association nationale des directeurs de ressources humaines (ANDRH). La présidence est assurée par l'État et pour l'année 2009, par le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire.

Le label diversité est décerné par AFNOR certification, organisme « labellisateur » choisi par l'État à l'issue d'un marché public, après avis de la Commission de labellisation. La Commission de labellisation s'est réunie trois fois de janvier à juillet 2009 et AFNOR certification a délivré le label à vingt entreprises de toutes tailles, permettant ainsi à 473 000 salariés de bénéficier de cette procédure.

En vue d'assurer une promotion plus large du label, des groupes de travail de la Commission de labellisation viennent d'être mis en place, pour faciliter l'accès au label pour les PME, les structures de l'économie sociale, et des services et collectivités publics.

La charte de la diversité

Depuis son lancement en octobre 2004, plus de 2400 entreprises et autres employeurs publics et privés ont signé la charte de la diversité et se sont ainsi engagés à œuvrer pour mieux refléter la diversité à tous les niveaux de leur organisation.

La direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté est partenaire avec d'autres services publics (ACSE, DGEFP...) 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 diversité et le label diversité qui sont complémentaires.

La DAIC a également poursuivi et amplifié, dans le cadre des partenariats conclus avec de grandes entreprises, les réseaux consulaires, des structures du monde économique, des syndicats et des associations, l'action de sensibilisation et de mobilisation du monde économique à la nécessité d'une plus grande diversité dans les recrutements.

La mobilisation de la branche de l'économie sociale

- le protocole d'accord pluriannuel 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, a prévu la réalisation d'un diagnostic. Celui-ci a été réalisé fin 2008. Ainsi, 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 ;
- dans le cadre de l'accord conclu le 2 avril 2008 avec la fondation MACIF, celle-ci a lancé, avec la DAIC et l'ACSÉ, un concours national sur le thème « Économie sociale, diversité ethnique et emploi » réservé aux structures de l'économie sociale. Onze prix régionaux, un prix spécial jury et le prix national ont été remis à Paris le 27 novembre 2008. L'impact de ce concours s'est traduit notamment par une forte mobilisation territoriale de l'économie sociale, l'élaboration et la diffusion d'outils intéressants.

Projets d'accords avec de grands réseaux du monde économique

Des accords sont en cours de signature entre la DAIC et de grands réseaux économiques, comme l'Association nationale des directeurs de ressources humaines (ANDRH) ou la Fondation agir contre l'exclusion (FACE), pour expérimenter avec des entreprises dans quelques départements des solutions directes d'accès à l'emploi d'étrangers primo-arrivants (organisation de forums d'accès à l'emploi ou de *job datings*, de parrainages et de préparations de demandeurs d'emploi par des cadres ou chefs d'entreprises).

3 – L'ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ FRANÇAISE

Les acquisitions, par démarche volontaire, de la nationalité française par ceux qui ne peuvent se réclamer ni des liens du sang, ni du droit du sol, relèvent pour leur plus grande part du ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire (Direction de l'accueil de l'intégration et de la citoyenneté – sous-direction de l'accès à la nationalité française). Il s'agit des naturalisations et des réintégrations par décret et des déclarations de nationalité après mariage. Les autres déclarations sont du ressort du ministère de la Justice.

La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration n'a pas modifié les compétences du ministre chargé des naturalisations et notamment son pouvoir d'agir en opportunité. Elle pose cependant des exigences renforcées en matière d'acquisition de la nationalité française et une solennité accrue dans la procédure d'accueil dans la citoyenneté française. L'acquisition de la nationalité française doit en effet couronner l'aboutissement d'un parcours d'intégration et une relation particulière avec la France.

3.1 – Rappel de l'État du droit

Les voies d'accès à la nationalité sont aujourd'hui les suivantes :

3.1.1 - Acquisition de plein droit

A) À la naissance

- pour l'enfant né en France ou à l'étranger dont l'un au moins des parents est français (droit du sang) ;
- pour l'enfant né en France lorsque l'un de ses parents au moins y est lui-même né (double droit du sol) ;
- pour l'enfant né en France de deux parents apatrides (simple droit du sol).

B) À la majorité

Pour l'enfant né en France de deux parents étrangers : l'article 21-7 du code civil soumet l'acquisition de plein droit à sa majorité à la condition d'une résidence continue ou discontinue en France de cinq années dès l'âge de 11 ans. Toutefois, le mineur a la possibilité d'acquérir la nationalité française par anticipation en souscrivant une déclaration dès l'âge de 13 ans (voir ci-dessous).

L'acquisition de plein droit est constatée par la délivrance d'un certificat de nationalité française délivré par le juge d'instance.

3.1.2 - Acquisition par déclaration

Ne sont présentés ici que les deux principaux types de déclarations acquisitives de la nationalité française (recouvrant plus de 95 % des déclarations).

A) Par les jeunes nés en France de parents étrangers

L'article 21-11 du code civil prévoit la possibilité pour les jeunes âgés de plus de 16 ans d'acquérir eux-mêmes la nationalité française par déclaration durant leur minorité.

Les enfants âgés de 13 à 16 ans non révolus peuvent également acquérir la nationalité française par déclaration, en étant représentés par leurs représentants légaux, s'ils justifient d'une résidence en France de cinq années dès l'âge de 8 ans.

Le juge d'instance du lieu du domicile est compétent pour recueillir la déclaration accompagnée des pièces justificatives. La déclaration est instruite et enregistrée par ses soins si les conditions légales sont réunies.

B) Par les conjoints de Français

L'étranger marié à une Française ou un Français peut obtenir la nationalité française par déclaration quatre ans après le mariage. Il doit notamment pouvoir justifier d'une communauté de vie affective et matérielle et d'une connaissance suffisante de la langue française.

La déclaration souscrite auprès du juge d'instance ou du consul de France est transmise au ministre chargé des naturalisations qui l'instruit et l'enregistre lorsqu'elle satisfait aux exigences légales. Cet enregistrement est, en principe, de droit lorsque les conditions sont réunies mais une opposition à l'acquisition de la nationalité française pour indignité ou défaut d'assimilation autre que linguistique à la communauté française peut intervenir par décret pris après avis du Conseil d'État.

Outre l'allongement de la durée de communauté de vie exigée, la loi du 24 juillet 2006 a introduit les dispositions suivantes : au titre des faits constitutifs du défaut d'assimilation, sont désormais particulièrement visées la situation effective de polygamie du conjoint étranger ou sa condamnation au titre de violences ayant entraîné la mutilation ou une infirmité permanente sur un mineur de 15 ans.

Par ailleurs, le délai pendant lequel le gouvernement peut s'opposer, par décret en Conseil d'État, à l'acquisition de la nationalité française par mariage a été porté d'un à deux ans. Cette disposition s'inscrit dans le prolongement de l'action déjà engagée par le gouvernement pour limiter les détournements de procédure liés à l'acquisition de la nationalité française par mariage.

3.1.3 - Acquisition par décret du Premier ministre, sur proposition du ministre chargé des naturalisations

Toute personne étrangère majeure possédant un titre de séjour peut déposer une demande de naturalisation française par décret auprès des services de la préfecture du lieu de son domicile qui constituent le dossier avant de le transmettre au ministre chargé des naturalisations pour décision.

Certaines conditions doivent être remplies, comme résider en France de manière habituelle et continue avec sa famille (conjoint, enfants mineurs...) depuis cinq ans, être assimilé à la société française (notamment par une connaissance suffisante de la langue française et une connaissance des droits et devoirs conférés par la nationalité française), être de bonnes vie et mœurs (c'est-à-dire ne pas avoir subi certaines condamnations).

La réintégration dans la nationalité française concerne des personnes qui établissent avoir été Françaises et avoir perdu pour divers motifs cette qualité. Elle obéit pour l'essentiel aux mêmes règles que la naturalisation hormis la condition de durée de résidence.

Si une des conditions de recevabilité de la demande de naturalisation ou de réintégration dans la nationalité française n'est pas satisfaite, le ministre chargé des naturalisations est tenu de refuser la nationalité française.

En outre, lorsque les conditions de recevabilité sont remplies, le ministre dispose en principe d'un pouvoir discrétionnaire pour décider en opportunité d'accorder ou non la nationalité française.

Toute décision défavorable (irrecevabilité, ajournement, rejet) doit être motivée et notifiée au demandeur qui peut exercer les voies de recours ordinaires en matière administrative.

Enfin, dans le souci de s'assurer des conditions d'intégration et d'assimilation à la communauté française des candidats à la naturalisation, la loi du 24 juillet 2006 a prévu une réduction des cas où les candidats à la naturalisation peuvent être dispensés de la condition de résidence de cinq ans.

Cette dispense est notamment supprimée pour :

- l'enfant mineur resté étranger bien que l'un de ses parents ait acquis la nationalité française : tout enfant dont le nom ne figure pas dans le décret de naturalisation ou dans le décret de rectification d'erreur matérielle est désormais soumis à condition de stage. L'effet collectif de la naturalisation joue de manière stricte ;
- le conjoint et l'enfant majeur d'une personne qui acquiert ou a acquis la nationalité française ;
- le ressortissant ou ancien ressortissant des territoires et États sur lesquels la France a exercé soit la souveraineté, soit un protectorat, un mandat ou une tutelle.

3.1.4 - Effets de l'acquisition de la nationalité française

A) Effets collectifs

Lorsqu'un parent acquiert la nationalité française, l'enfant mineur non marié du bénéficiaire devient également Français de plein droit à la condition qu'il réside avec l'acquérant de façon habituelle (ou de façon alternée en cas de séparation des parents) et que son nom soit mentionné dans le décret ou la déclaration de nationalité. L'enfant mineur bénéficie alors d'un « effet collectif ».

B) Francisation

Une demande de francisation du nom et/ou du prénom peut être formulée à l'occasion d'une demande d'acquisition de la nationalité française, ou dans l'année qui suit l'acquisition. Cette mesure vise à faire perdre au nom et/ou prénom sa consonance étrangère. La francisation du nom s'étend de plein droit aux enfants mineurs du bénéficiaire.

3.1.5 - L'accueil dans la citoyenneté française : une solennité accrue

L'acquisition de la nationalité française constitue une étape majeure dans le parcours d'intégration d'un étranger à la communauté nationale. Il est apparu essentiel que cet événement soit souligné par une manifestation solennelle et symbolique d'accueil dans la citoyenneté française.

Aux termes de la loi du 24 juillet 2006, la cérémonie d'accueil dans la citoyenneté française est étendue à l'ensemble des personnes acquérant la nationalité française quel que soit le mode d'acquisition (décret, déclaration ou de plein droit). Seules étaient concernées jusqu'alors les personnes devenues françaises par naturalisation.

Cette manifestation est organisée par le préfet, ou le maire autorisé par le préfet, dans les six mois qui suivent l'acquisition de la nationalité française.

3.2 - L'acquisition de la nationalité française : résultats

3.2.1 - Nombre de personnes ayant acquis la nationalité française

Années	Décrets	Déclarations (*)	Total
2003	77 102	30 922	108 024
2004	99 368	34 440	133 808
2005	101 785	21 527	123 312
2006	87 878	29 276	117 154
2007	69 831	30 989	100 820
2008	91 918	16 213	108 131
2009	91 979	16 296	108 275

* Déclarations gérées par la sous-direction de l'accès à la nationalité française.

3.2.2 - Nombre de décrets

Décrets simples

- naturalisation, réintégration, perte de la nationalité française = 60 décrets en 2008 (91 198 individus), 58 décrets en 2009;
- francisation, rectificatifs = 1 par mois;
- modificatifs = 11 en 2008 (572 individus), 11 en 2009 (607 individus).

Décrets après avis du Conseil d'État (décrets individuels)

- opposition à l'acquisition de la nationalité française ou par mariage = 16 en 2008, 13 en 2009;

- rapportant la nationalité française (absence de condition légale ou fraude) = 22 en 2008, 23 en 2009;
- déchéance = 5 en 2006, aucune en 2007, 2008 ni 2009.

3.2.3 - Premier bilan de la généralisation des cérémonies d'accueil dans la citoyenneté française

Un questionnaire a été envoyé en mars 2008 aux préfetures en vue d'une évaluation de la mise en œuvre des cérémonies d'accueil dans la citoyenneté française. Il en ressort les points suivants :

1) L'organisation

- soixante-dix-sept préfetures ont répondu au questionnaire et soixante-seize déclarent organiser des cérémonies d'accueil dans la citoyenneté française;
- ces cérémonies sont, dans la totalité des cas, organisées en préfecture et, complémentairement dans 46 % des départements, au niveau des sous-préfetures;
- le rythme d'organisation des cérémonies est majoritairement, soit semestriel (38 % des départements), soit trimestriel (34 % des cas). Il est dans 20 % des cas mensuel, et dans 4 % des cas hebdomadaires;
- dans 22 % des départements, les préfetures déclarent avoir reçu des **demandes des maires** souhaitant organiser des cérémonies d'accueil dans la nationalité.

2) Le public invité

- l'ensemble des nouveaux Français ayant acquis la nationalité par voie de naturalisation (décret) sont invités aux cérémonies d'accueil;
- les nouveaux Français ayant acquis la nationalité par voie du mariage (déclaration) sont également invités. Mais, dans le quart des départements, ce public ne peut être invité dans les faits, car le lien avec les tribunaux d'instance n'est pas établi ou des difficultés d'organisation sont, dans certains cas, invoquées; aussi on estime à 76 % la proportion de ces nouveaux Français à être invités;
- les jeunes majeurs, nés en France de parents étrangers, et devenus Français sont invités aux cérémonies dans 74 % des départements;
- dans la quasi-totalité des préfetures (93,5 %), les cérémonies d'accueil dans la citoyenneté semblent perçues par les publics invités **de manière «très majoritairement positive»**; dans 6,5 % des cas (cinq préfetures), les cérémonies sont perçues de manière «très partagée ou neutre».

3) Le déroulement des cérémonies

Un livret de nationalité est remis aux nouveaux Français dans 93 % des départements, à l'occasion des cérémonies. Ce livret, établi et diffusé par le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, contient plusieurs documents, dont :

- le décret de naturalisation, document officiel d'acquisition de la nationalité française;
- l'acte d'état civil français «reconstitué» par le service central d'état civil à Nantes;
- un livret rappelant les droits et les devoirs du citoyen français;
- le texte de la déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de 1789;
- les paroles de *La Marseillaise*.

3.3 – La modernisation des procédures : une avancée significative

Si les procédures d'acquisition de la nationalité française relèvent au premier chef du ministre chargé des naturalisations, trois autres ministères sont également concernés :

- le ministère de l'intérieur, dont les préfetures et certaines sous-préfetures constituent les dossiers.
- le ministère des affaires étrangères dont le service central de l'état civil établit les actes d'état civil des nouveaux Français.
- le ministère de la Justice, qui gère une partie des déclarations acquiesitives de la nationalité.

Ces quatre ministères sont associés, depuis plusieurs années, dans le pilotage d'une application informatique partagée, destinée à moderniser les procédures d'acquisition de la nationalité française.

3.3.1 – PRÉNAT (PRÉfectures/NATuralisations) : une application interministérielle

Cette application interministérielle utilisée par les préfetures et sous-préfetures, la sous-direction de l'accès à la nationalité française du ministère chargé de l'intégration et la sous-direction de l'état civil du ministère des affaires étrangères est entrée dans sa phase opérationnelle en 2007 puisque l'ensemble des utilisateurs a été formé à la fin juin. Une circulaire du 22 août 2007 a rendu obligatoire l'utilisation de l'application PRÉNAT à compter du 17 septembre 2007.

Interfacé avec le fichier AGDREF du ministère, l'outil permet à chacun des partenaires de limiter les saisies d'informations, d'accomplir ses tâches d'instruction et de transmettre électroniquement le dossier à l'intervenant suivant. La base de données étant commune, et le système partagé, chaque intervenant peut suivre le dossier même après l'avoir transféré, et peut communiquer des informations nouvelles le concernant à la personne qui l'a en charge.

Des aides en ligne sont fournies aux instructeurs, ainsi que des outils d'édition automatique, des alertes et des échanges d'information télématiques avec les services enquêteurs (DCRI, casier judiciaire national).

L'application est évolutive et a déjà fait l'objet de modifications souhaitées par les utilisateurs. Elle devrait générer des gains de productivité au niveau des tâches logistiques et une amélioration qualitative des dossiers.

Elle servira de support à une « application fille », qui permettra de gérer sur le même mode les déclarations de nationalité avec les tribunaux d'instance (TRINAT). En juin 2005, il a en effet été décidé d'étendre le domaine d'application de PRÉNAT à l'ensemble des déclarations de perte ou d'acquisition de la nationalité française. La phase de conception de ce sous-projet de PRÉNAT, s'est terminée fin 2007. La réalisation de TRINAT commencera en 2010, après le déploiement des évolutions de PRÉNAT relatives à la déconcentration aux préfetures des décisions de naturalisation par décret. Son déploiement dans les préfetures et tribunaux en 2011 concrétisera la mise en cohérence et le partage de l'ensemble des informations relatives à la perte ou à l'acquisition de la nationalité française.

Sur la base de l'activité constatée en 2007 et à législation constante, PRÉNAT permet de gérer environ 80 000 demandes en rythme annuel. L'outil permettra aussi d'enrichir considérablement la connaissance globale des nouveaux Français et la base de données des personnes ayant acquis la nationalité française.

3.3.2 – La dématérialisation des procédures

La demande d'acquisition de la nationalité française en ligne

Dans le cadre du plan d'action pluriannuel pour le développement de l'administration électronique, la demande d'acquisition de la nationalité française et la notice d'information s'y rapportant ont été mises en ligne sur le site du ministère chargé de l'intégration sous la rubrique « Devenir français ».

Dans le même esprit, les crédits de modernisation alloués au service ont permis de lancer une étude de faisabilité sur la possibilité de formuler une demande d'acquisition de la nationalité française par téléprocédure. Les résultats de cette étude seront exploités dans le cadre des évolutions futures de l'application PRENAT.

3.4 - Les évolutions prévues dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP)

Le conseil de modernisation des politiques publiques, dans sa décision du 12 décembre 2007, a considéré qu'il y avait lieu, s'agissant du traitement des demandes de naturalisation par décret, de « *supprimer le double niveau d'instruction, ce qui permettra de réduire les délais tout en préservant l'égalité de traitement* ».

Cette décision a donné lieu, à la demande du ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, à une étude approfondie par la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME) qui a mis en exergue plusieurs constats :

- le délai de traitement est extrêmement variable d'une préfecture à l'autre, le délai moyen de traitement étant de vingt mois ;
- l'état des stocks, tant en préfecture qu'en administration centrale, est important ; aussi, quelle que soit la solution retenue, la réussite de la réforme passe par la résorption préalable des stocks ;
- des doublons existent dans l'instruction des dossiers entre les préfectures et l'administration centrale.

Au vu des conclusions du rapport de la DGME, le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire a arrêté les orientations suivantes :

- les décisions de naturalisation seront toujours prises au niveau national par décret du Premier ministre, sur rapport du ministre chargé des naturalisations (article 21-15 du code civil : « *La naturalisation est accordée par décret* »), mais sur proposition des préfets. Le ministère n'assurera pas de contrôle d'opportunité, mais s'assurera de la recevabilité de ces propositions avant l'inscription des noms des postulants dans un décret de naturalisations ;
- les décisions défavorables (irrecevabilité, ajournement ou rejet) seront désormais prises par les préfets, mais transmises à l'administration centrale, garante de l'homogénéité de la politique des naturalisations sur l'ensemble du territoire ;
- les recours contentieux devront être précédés par un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) traité par l'administration centrale ;
- la sous-direction de l'accès à la nationalité française du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire deviendra une administration d'état-majior :
 - pilotant et contrôlant le dispositif, en veillant à la qualité de l'instruction des dossiers par les préfectures,
 - traitant les recours hiérarchiques et contentieux,
 - élaborant les décrets de naturalisation (dont le traitement des effets collectifs),
 - assurant la conservation des dossiers et décisions,
 - et veillant à une politique de naturalisation uniforme sur le territoire national.

La mise en œuvre de la réforme

1) La première priorité est en 2009 un effort important pour résorber les stocks de dossiers de demande de naturalisation en attente d'instruction, tant dans les préfectures (60 600 au 1^{er} juillet 2009) qu'à la sous-direction de l'accès à la nationalité française (33 400 au 1^{er} juillet 2009).

Une circulaire a été adressée aux préfectures le 30 décembre 2008 pour accélérer l'instruction des dossiers tout en maintenant l'exigence du niveau de qualité à laquelle cette instruction doit répondre. Un suivi mensuel du nombre de dossiers traités est effectué au niveau national et dans les préfectures.

Tant l'administration centrale que les préfectures ont d'ores et déjà engagé un effort important en ce sens puisque, au 30 juin 2009, les stocks étaient réduits de 17,4 % pour la sous-direction de l'accès à la nationalité français et de 9,4 % pour les préfectures par rapport à la situation constatée au 1^{er} janvier 2009.

2) Une expérimentation sera menée dès le 1^{er} janvier 2010 dans vingt et une préfectures. Ont été retenues avec le ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales les préfectures suivantes : préfecture de police, Bouches-du-Rhône, Hérault, Isère, Loire-Atlantique, Loiret, Moselle, Nord, Oise, Orne, Pas-de-Calais, Puy-de-Dôme, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Rhône, Seine-Maritime, Seine-et-Marne, Yvelines, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Val-d'Oise. La généralisation de l'ensemble du dispositif interviendra le 1^{er} juillet 2010.

3) Dans cette perspective, sont parallèlement engagés divers chantiers :

- un projet de décret définissant les modalités et le périmètre de l'expérimentation sera soumis à l'avis du Conseil d'État en septembre 2009 et sera suivi de la diffusion d'une circulaire d'application aux préfets ;
- l'adaptation de l'outil informatique PRENAT sera opérationnelle dès le 1^{er} janvier 2010 ;
- la formation des agents des préfectures expérimentatrices sera organisée dans le courant du mois de novembre 2009.



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 leur pays d'origine. La mise en place d'une politique ambitieuse de développement solidaire répond à l'impératif de prise en compte de cette problématique de plus en plus prégnante.

L'«**Approche globale des migrations**» adoptée par le Conseil européen en 2005, constitue désormais la dimension extérieure de la politique de l'Union en matière de migrations. Elle se fonde sur un véritable partenariat entre les pays d'origine, de transit et de destination des migrants pour couvrir de manière exhaustive et équilibrée les trois dimensions essentielles de l'immigration que sont la gestion de la migration légale, la lutte contre l'immigration irrégulière et le renforcement des synergies entre migrations et développement.

La France a mis au rang de ses priorités pour la présidence du Conseil de l'Union européenne 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».

L'avancée 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 – une des principales régions mondiales sources d'émigration. L'Europe et l'Afrique s'accordent sur la nécessité de coopérer et de se concerter concernant les questions des migrations, dans le cadre d'une même approche reconnue. Lors de la deuxième conférence euro-africaine, qui s'est tenue le 25 novembre 2008 à Paris, un Programme de coopération triennal 2009-2011 a été adopté, qui décline au plan opérationnel le Plan d'action de Rabat (adopté lors de la première conférence euro-africaine de 2006). Afin de renforcer les synergies entre migrations et développement, il prévoit de privilégier l'accompagnement des politiques d'emploi et de développement économique et social des pays d'origine, d'encourager la migration circulaire, de favoriser les transferts de fonds des migrants et leur utilisation à des fins de développement et enfin de promouvoir les liens entre diasporas, pays d'origine et pays d'accueil.

La politique de développement solidaire s'inscrit naturellement dans un tel cadre, dans la mesure où elle vise, entre autres, à valoriser le potentiel de développement des migrants en faveur de leur pays d'origine, en reconnaissant d'une part l'importance des transferts d'épargne qu'ils opèrent à destination de leur pays d'origine et, d'autre part, les compétences et l'expérience qu'ils ont acquises dans le pays d'accueil.

Le développement solidaire comprend :

- le codéveloppement, entendu comme toute action d'aide au développement à laquelle participent des migrants vivant en France (ou leurs enfants dans le cadre des projets de jeunes issus de l'immigration), quelles que soient la nature et les modalités de cette contribution ;
- les actions sectorielles d'aide au développement dans les régions des pays d'origine de forte émigration vers la France, permettant de contribuer à la maîtrise des flux migratoires.

Cette politique se décline autour de plusieurs axes :

- au plan multilatéral, elle vise à appuyer, notamment *via* les organismes bancaires internationaux, le développement, principalement en Afrique subsaharienne et francophone, d'activités productives liées aux transferts de fonds des migrants ;

- elle vise aussi à accentuer l'effort consenti au profit des migrants volontaires au travers d'aides au retour vers leurs 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 ;
- 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

La loi de finances 2008 a créé un nouveau programme du budget général au sein de la mission interministérielle « Aide publique au développement », le programme 301 « Codéveloppement ». En 2009 le programme 301 a pris l'appellation « Développement solidaire et migrations ».

Ce programme contribue pleinement à la réalisation, au niveau bilatéral ou multilatéral, des objectifs de l'approche globale des migrations. Il contribue, entre autres, 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 source d'immigration.

Trois volets, distincts mais solidaires, constituent le socle de ces partenariats d'un nouveau type que la France développe avec les pays d'origine : l'organisation de la migration légale, qui découle essentiellement d'engagements du pays d'accueil, la lutte contre l'immigration irrégulière, qui, en contrepartie des efforts consentis par le pays de destination sur la migration légale, prévoit une étroite coopération avec le pays d'origine pour arrêter les flux de migration clandestine, et la mise en place d'actions de développement solidaire.

Cette nouvelle conception des relations entre pays d'origine et pays de destination des migrations représente, par rapport à une ancienne approche qui se limitait à établir de simples conventions de réadmission, de circulation et d'installation, un véritable changement de génération dans le type d'engagements entre la France et les pays d'origine.

Ces accords se fondent ainsi sur le principe du **bénéfice mutuel** des pays partenaires :

- le **pays d'origine** bénéficie d'une meilleure circulation de ses ressortissants vers la France, d'un meilleur accès au marché du travail français. En revanche, 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 a 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 ce jour, la France a conclu de tels accords avec neuf pays :

- le Sénégal le 23 septembre 2006 ;
- le Gabon le 5 juillet 2007 ;
- la République du Congo (Brazzaville) 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 Faso le 10 janvier 2009 ;
- le Cameroun le 21 mai 2009.

Des contacts préliminaires de caractère exploratoire et préparatoires à de nouvelles négociations ont ainsi été pris avec de nouveaux pays intéressés (Algérie, Maroc, Russie et Guinée Équatoriale), tout en poursuivant les négociations déjà entreprises avec divers partenaires du continent africain comme le Mali et l'Égypte.

L'objectif, fixé dans la lettre de mission du ministre de l'Immigration, de l'Intégration de l'Identité nationale et du Développement solidaire est la signature d'une vingtaine d'accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire à horizon 2012.

Cette intégration des objectifs de gestion des flux migratoires et du développement est encouragée par le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) qui a décidé, lors de sa réunion du 5 juin 2009, qu'un traitement préférentiel en matière d'aide publique au développement serait accordé aux pays signataires d'un accord de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire.

2 – LA MISE EN ŒUVRE EXEMPLAIRE DU NOUVEAU PROGRAMME 301

La création d'un nouveau programme du budget général au sein de la mission interministérielle « Aide publique au développement » s'est accompagnée d'un effort sans précédent en faveur du développement solidaire.

2.1 – Un effort budgétaire sans précédent

Le programme 301 a été doté pour 2008 de 60,5 M€ en autorisations d'engagement (AE) et de 29,5 M€ en crédits de paiement (CP). Cela représente une hausse de 227 % pour les AE et de 103 % pour les CP, par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale (LFI 2007 pour le codéveloppement, dans le programme 209 de la Direction générale de la coopération internationale et du développement.

Tableau n° IV-1 : Budget du développement solidaire (LFI)

	LFI 2007 (en M€)		LFI 2008 (en M€)		Évolution 2008-2007 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Volet multilatéral	0	0	10	3	-	-
Volet bilatéral	18,5	14,5	50,5	26,5	173 %	83 %
Total	18,5	14,5	60,5	29,5	227 %	103 %

Les plafonds définitifs se sont élevés à 53,1 M€ et 23,6 M€. Le programme a été mis en œuvre à plus de 99 % des engagements et 96 % des crédits de paiement compte tenu des reports sur 2009.

Tableau n° IV-2 : Exécution des crédits alloués au programme 301 en 2008

	Crédits ouverts (en M€)		Crédits consommés 2008 (en M€)		Taux d'exécution (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Volet multilatéral	6,6	1,0	6,6	1,0	100	100
Volet bilatéral	46,5	22,6	46,4	21,8	99	96
Total	53,1	23,6	53	22,8	99	96

2.2 - La mise en œuvre d'actions multilatérales et bilatérales innovantes et cohérentes

En 2008 le programme 301 comprend trois grandes catégories d'actions :

- 6,6 M€ d'AE et 1 M€ de CP, principalement destinés à mettre en place, en lien avec la Direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPÉ), un fonds fiduciaire auprès de la Banque africaine de développement (action n° 1) et à promouvoir ainsi la vision française du codéveloppement au niveau international en incitant d'autres bailleurs à contribuer à cet effort;
- 2,5 M€ d'AE et 1,25 M€ de CP au titre des projets de réinstallation des migrants ayant un projet individuel financé en lien avec l'OFII (action n° 2);
- 43,9 M€ d'AE et 20,6 M€ de CP (action n° 3), qui incluent la continuation des actions existantes relevant du Fonds de solidarité prioritaire ou (FSP) (3,8 M€ en CP), des actions vers de nouveaux secteurs (comme la sécurité alimentaire) et de nouveaux pays (6,9 M€ en CP) et, enfin, la mise en œuvre des volets développement solidaire des accords de gestion concertée des flux migratoires (23,3 M€ en AE et 9,9 M€ en CP).

2.3 - Les résultats 2008 : la mobilisation de l'ensemble des acteurs partenaires du développement

En 2008, la préparation de la mise en œuvre des engagements pris au travers, d'une part, des sept accords déjà signés avec le Gabon, le Congo, le Bénin, le Sénégal, la Tunisie, l'île Maurice et le Cap-Vert et, d'autre part, de l'ensemble des initiatives prises par l'administration centrale en lien avec des opérateurs nationaux comme l'Agence française de développement (AFD), l'OFII ou France coopération internationale (FCI) mais aussi avec le monde associatif en France ou dans les pays d'origine et les institutions internationales comme les banques de développement, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) ou la Commission européenne, a permis d'aboutir à ce niveau d'exécution budgétaire très satisfaisant sur le programme 301.

Concernant l'aide apportée au développement des projets individuels ou collectifs portés par les migrants, ont été financés :

- 40 projets concernant l'éducation et la formation professionnelle pour un montant de CP de 16,6 M€;
- 26 projets concernant le développement rural pour un montant de CP de 2,1 M€;
- 15 projets concernant le microcrédit et la création de très petites entreprises pour un montant de CP de 3,3 M€;
- 13 projets concernant la santé pour un montant de CP d'1 M€;
- 10 projets concernant l'appui institutionnel et la gestion urbaine pour un montant de CP de 450 000 €.

3 – PRÉSENTATION STRATÉGIQUE DU PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES

La France considère le lien entre « migration et développement » comme un des enjeux majeurs du XXI^e siècle. La politique française en matière de « migration et développement » contribue à l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement. Huit objectifs ont été définis en septembre 2000 par les États membres des Nations unies : réduire l'extrême pauvreté et la faim, assurer l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité et l'autonomisation des femmes, réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle, combattre le VIH SIDA, le paludisme et d'autres maladies, assurer un environnement durable et enfin mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Dans ce contexte, la finalité du programme 301 « Développement solidaire et migrations » est de favoriser le développement, notamment celui des pays à l'origine de flux migratoires importants vers la France, en considérant que les migrations peuvent être un facteur clef de développement à partir du moment où elles sont gérées en concertation et dans l'intérêt mutuel.

Pour ce faire, le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire a défini une politique qui vise trois grands objectifs :

- l'inscription des questions migratoires au cœur des politiques de développement;
- l'organisation des migrations en concertation étroite avec les pays d'origine;
- l'appui aux efforts des migrants en faveur du développement de leur pays d'origine.

Ces objectifs s'inscrivent pleinement dans la politique transversale de l'Aide publique au développement (APD), coordonnée par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) selon les orientations définies par la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide du 2 mars 2005.

Le programme « Développement solidaire et migrations » du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, participe à la politique transversale de l'aide publique au développement aux côtés des programmes d'autres ministères (« Aide économique et financière au développement » et « Solidarité à l'égard des pays en développement »). Par ailleurs, il concerne vingt-huit pays, dont vingt-sept font partie de la liste des cinquante-cinq pays de la zone de solidarité prioritaire définie par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement en 2004. Il s'inscrit ainsi en cohérence et en convergence avec les actions de l'APD.

Ce programme a vocation à soutenir deux types de projets de développement :

- ceux participant dans ces pays à une meilleure maîtrise des flux migratoires ;
- ceux portés par des migrants en faveur de leur pays d'origine, quelles que soient la nature et les modalités de leur contribution.

À ce titre, il inclut, d'une part, des projets liés à des politiques sectorielles et d'autre part, les cinq axes du codéveloppement :

- le développement local des régions de fortes migrations ;
- la promotion de l'investissement productif, y compris en facilitant la réinsertion des migrants et en faisant la promotion des outils financiers mis à disposition des migrants par la législation française (le compte épargne codéveloppement et le livret d'épargne codéveloppement) ;
- la mobilisation des diasporas, en particulier l'aide à des missions d'experts ;
- le soutien à des initiatives de la jeunesse ;
- les transferts de fonds des migrants.

Les projets mis en œuvre doivent contribuer à l'augmentation des richesses produites dans les pays d'origine (en tant que sources de revenus et d'emplois). Systématiquement suivis et évalués, ils doivent se concrétiser dans les délais impartis. Ils requièrent également d'être relayés par des acteurs à divers niveaux.

En ce sens, le programme « Développement solidaire et migration » 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 trois indicateurs et quatre sous-indicateurs qui couvrent l'ensemble du champ de cette nouvelle politique globale et concertée d'immigration au service des intérêts des pays d'origine autant que des pays d'accueil. La lisibilité de cette politique est ainsi renforcée.

3.1 – Réalisation des objectifs et indicateurs de performances

3.1.1 – Objectif 1 : Promouvoir les actions de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire

Il s'agit de s'assurer que l'objectif d'une vingtaine d'accords relatifs à la gestion concertée des flux migratoires soit poursuivi au cours de la période 2009-2011, selon un séquençage de sept accords par an. Ces accords traduisent une nouvelle conception du partenariat avec les pays d'origine des flux migratoires vers la France : l'approche globale (voir présentation). Ils comportent un volet relatif à l'organisation de la migration légale et à la lutte contre l'immigration irrégulière (mesurée par l'indicateur 1). Un volet particulier relatif au développement solidaire est inclus (mesuré par l'indicateur 2).

Tableau IV-3 : Indicateur 1.1 – Taux de conclusion des accords de gestion concertée des flux migratoires

	Unité	2006 réalisation	2007 réalisation	2008 réalisation
Taux de conclusion des accords de gestion concertée des flux migratoires	%	Non disponible	Non disponible	35

La période d'observation est de trois années glissantes : le pourcentage 2008 est calculé sur la cible 2010 (vingt accords prévus au cours de la période 2008-2010).

Tableau IV-4 : Indicateur 1.2 – Taux de conclusion des accords de développement solidaire

	Unité	2006 réalisation	2007 réalisation	2008 réalisation
Taux de conclusion des accords de développement solidaire	%	Non disponible	Non disponible	50

Au cours de la période 2008-2010, il est prévu de conclure quatorze accords de développement solidaire.

3.1.2 – Objectif 2 : Contribuer au développement des projets individuels ou collectifs portés par les migrants dans leur pays d'origine

Il s'agit de conforter le développement d'une politique innovante en faveur du développement économique et social des principaux pays sources d'immigration en soutenant des projets économiques individuels de réinstallation et des projets collectifs de développement local.

Le dispositif d'aide à la réinstallation a évolué avec la mise en place du nouvel opérateur unique, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), qui reprend entre autres les activités de l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), comme indiqué plus haut.

Tableau IV-5 : Indicateur 2.1 – Nombre de projets de développement solidaire financés dans les pays d'origine des migrants

	Unité	2006 réalisation	2007 réalisation	2008 réalisation
Nombre de projets individuels de codéveloppement financés dans les pays d'origine des migrants	Nombre	Non disponible	Non disponible	756
Montant moyen d'un projet individuel de codéveloppement financé dans les pays d'origine	Euros	Non disponible	Non disponible	6 073
Nombre de projets collectifs de codéveloppement financés dans les pays d'origine des migrants	Nombre	Non disponible	Non disponible	62
Montant moyen d'un projet de codéveloppement financé dans les pays d'origine	Euros	Non disponible	Non disponible	65 014

Le doublement du coût moyen par rapport à la cible se justifie par la nature des projets validés. La préoccupation de privilégier des projets significatifs se traduit par des volumes de financement plus importants, qu'ils le soient au titre de l'aide publique au développement ou au titre de l'implication des associations de migrants.

S'agissant des projets individuels, malgré un léger fléchissement au troisième trimestre, les résultats dépassent les prévisions de l'année 2008 avec cinquante-six projets de plus que prévu. Outre l'impact de la nouvelle politique menée, la campagne de communication spécifique menée par l'OFII, auprès de ses délégations nationales pour valoriser l'intérêt de ces projets, en s'appuyant sur des exemples concrets, ne peut que favoriser leur développement, en particulier les projets dont la réalisation est portée par des migrants non bénéficiaires de l'aide au retour.

L'écart entre le coût moyen constaté et la cible (- 15 %), s'explique par des modalités réglementaires sur les montants octroyés qui sont aujourd'hui moins favorables aux pays européens. En 2009, l'application des accords bilatéraux signés en 2008 modifiera ces modalités et relèvera les plafonds d'attribution pour certains types de projets.

L'un des projets soutenus, qui a été lauréat du prix du Codéveloppement en juin 2008, concerne la réalisation d'une entreprise piscicole en bordure du lac de Guiers au Sénégal. Avant son retour au Sénégal, la promotrice a exercé des activités commerciales basées sur les produits à destination des communautés africaines de France. Son projet a été financé à hauteur de 7 000 € et a bénéficié d'un accompagnement pour une valeur de 1 900 €.

S'agissant des projets collectifs, le dépassement de la cible (soixante-deux pour trente prévus) est lié à la forte extension des actions au Sénégal, avec le financement d'un projet spécifique au développement local des régions d'origine des migrants, à la relance des activités au Mali, au démarrage des activités avec l'Union des Comores et Haïti.

Au 31 décembre 2008, soixante-deux projets ont été validés, quatre ayant déjà fait l'objet d'une exécution complète (vingt-huit réalisés au 30 juin 2009).

3.2 – Présentation par action des crédits mobilisés pour 2008

Tableau n° IV-6 : Présentation par action des crédits mobilisés pour 2008

Numéro et intitulé de l'action		Total en €
01	Aides multilatérales en faveur du codéveloppement	6 625 000
02	Aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine	2 500 000
03	Autres actions bilatérales de codéveloppement	43 920 042
Total		53 045 042

3.3 – Le champ géographique du développement solidaire

Le programme 301 cible plus précisément les pays à l'origine des principaux flux migratoires vers la France, regroupés majoritairement au sein de la zone de solidarité prioritaire (ZSP) en Afrique subsaharienne et au Maghreb.

Sont ainsi considérés comme prioritaires pour la mise en œuvre du programme les pays suivants : l'Algérie, le Burkina Faso, 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 leur communauté vivant à l'étranger à leur politique de développement.

Ce choix est aussi déterminé par la conclusion des accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire (voir le point consacré aux accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire au paragraphe 1).

4 – PRÉSENTATION DES ACTIONS BILATÉRALES

4.1 – La mise en œuvre des actions de développement solidaire dans le cadre des accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire

4.1.1 – Tunisie

La France et la Tunisie conçoivent les mouvements migratoires dans une perspective favorable au développement et refusent qu'ils se traduisent par une perte définitive pour le pays d'origine.

Les deux pays sont également convaincus 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 pour tous. C'est pourquoi ils ont signé le 28 avril 2008 un accord relatif à la gestion concertée des migrations et au développement solidaire.

Le protocole en matière de développement solidaire et ses annexes prévoient des actions en matière de développement solidaire sous plusieurs titres et représentant des engagements prévisionnels de l'ordre de 38 M€. Elles visent à intervenir sur les axes suivants :

- actions concertées en vue de promouvoir l'emploi et la création de richesses, notamment dans les zones défavorisées ;

- encouragement aux investissements ciblés et aux projets structurants dans les régions d'origine des migrants;
- contribution à la mise au point d'actions en matière d'emploi et de formation professionnelle et universitaire destinées à la jeunesse;
- identification de projets de coopération décentralisée comportant un volet développement solidaire en privilégiant les secteurs de l'éducation, de la recherche scientifique et technologique, de la santé, de la culture, de l'environnement, du développement rural, de l'agriculture et du tourisme.

Plusieurs accords ont d'ores et déjà été signés pour la mise en œuvre du protocole d'application consacré au développement solidaire :

- un mémorandum d'entente tripartite entre les États Français et Tunisien et l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes;
- un mémorandum d'entente entre le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire (MIIINDS) et le ministère tunisien de l'Éducation et de la Formation;
- une convention tripartite entre le MIIINDS, le ministère tunisien de l'Éducation et de la Formation et l'Institut méditerranéen des technologies métalliques de Menzel Bourguiba;
- une convention entre le MIIINDS et le Centre technique des industries mécaniques et électriques;
- un protocole d'application avec le ministère tunisien de l'Industrie, de l'Énergie et des Petites et Moyennes entreprises relatif à l'institut de formation aux métiers de la mode;
- un protocole d'application avec le ministère tunisien du Transport relatif à l'institut de formation aux métiers maritimes.

L'accord signé entre la France et la Tunisie est exemplaire, à la fois par les montants financiers sur lesquels la France s'est engagée et par la volonté de cibler des projets concrets qui intéressent les deux pays. La formation professionnelle représente à cet égard une priorité formulée par les autorités tunisiennes. Le développement régional et la création d'entreprise constituent les autres priorités prises en compte dans cet accord.

Il s'agit notamment de préparer une main-d'œuvre tunisienne qualifiée pour les grands projets d'infrastructure de la Tunisie (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 portera 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 complément de formation dont ils ont besoin pour trouver du travail, en priorité en Tunisie et s'ils le souhaitent à l'étranger.

De même au niveau régional, il s'agit de réduire les disparités de développement et de créer les conditions d'une amélioration des conditions de vie locales.

À côté des organismes tunisiens publics et privés qui interviennent dans leur mise en œuvre, le MIIINDS a confié l'exécution des projets de développement solidaire à des opérateurs reconnus, en totale coordination avec les organismes tunisiens bénéficiaires :

- l'Agence française de développement (AFD), pour le volet matériel et immatériel de construction ou réhabilitation de centres de formation professionnelle et la mise en place d'une garantie bancaire pour les jeunes entrepreneurs;
- 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;

- le conseil général de l'Hérault pour le projet de développement régional dans le gouvernorat de Médenine avec lequel il développe des opérations de coopération décentralisée depuis une quinzaine d'années.

Du côté tunisien :

- les centres techniques spécialisés apportent leur profonde connaissance des entreprises et leur expérience de la formation ;
- l'Institut méditerranéen des technologies métalliques, initiative d'entreprises tunisiennes pour répondre aux besoins en soudeurs certifiés au niveau international, ouvre ses formations à l'Agence tunisienne de la formation professionnelle (ATFP) ;
- le LAMSIN, Laboratoire de mathématiques appliquées de l'université Tunis El Manar, mobilise les compétences de chercheurs tunisiens exerçant en France pour former de jeunes ingénieurs.

Les montants engagés par le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du développement solidaire représentent 20 M€, la formation professionnelle constituant l'axe central de ses interventions avec des montants engagés de 18 M€ pour financer douze projets.

Les actions engagées sur la formation concernent

a) *La création de centres de formation professionnelle :*

- nouveaux métiers du bâtiment (7,9 M€),
- création d'une École des métiers de la mode avec le CETTEX (centre technique du textile - 0,1 M€).

b) *La réhabilitation de centres de formation professionnelle :*

- soudure et construction métallique à Menzel Bourguiba (2,8 M€).

c) *Actions transversales en formation initiale (5,5 M€) :*

- formation des formateurs de l'Agence tunisienne de la formation professionnelle ;
- formation des équipes de direction des centres de formation professionnelle ;
- formation aux nouveaux métiers des services (services à la personne) ;
- formation aux nouveaux métiers de l'ameublement ;
- développement d'espaces-entreprises dans les centres de formation professionnelle.

d) *Actions transversales en formation continue :*

- formation du CETIME (Centre technique des industries mécaniques et électriques - 0,3 M€),
- institut de soudure de Menzel Bourguiba (0,3 M€),
- professionnalisation de l'enseignement supérieur avec le Centre international d'études pédagogiques (CIEP) (0,3 M€).

2 M€ sont engagés pour soutenir des actions spécifiques

- un projet de développement régional intégré et d'appui à la filière palourde, centré sur le gouvernorat de Médenine et s'appuyant sur la coopération décentralisée avec le département de l'Hérault (1 M€) ;
- la mise en place d'une garantie bancaire pour les jeunes entrepreneurs (1 M€) ;
- une action de mobilisation des compétences tunisiennes en France (0,5 M€) avec un projet très novateur déposé par le Laboratoire de modélisation mathématique et numérique dans les sciences de l'ingénieur (LAMSIN - université Tunis El Manar).

Le comité de pilotage chargé du suivi de l'accord, qui se réunira pour la première fois en septembre 2009, pourra décider de redéploiements de crédits vers de nouveaux projets soumis, en particulier, pour répondre aux besoins du marché de l'emploi.

4.1.2 - Sénégal

S'agissant du Sénégal, l'accord s'est traduit par la signature le 21 janvier 2009 de la convention bilatérale portant sur le programme d'appui aux initiatives de solidarité pour le développement qui prévoit la mobilisation, sur financement du programme 301 « Développement solidaire et migrations », d'un montant de 9 M€ sur trois années. Ce programme vise à :

- accompagner des promoteurs de projets d'investissement économiques privés au Sénégal;
- mobiliser la diaspora scientifique et technique pour des missions de courte durée au Sénégal;
- appuyer techniquement et financièrement les associations de ressortissants en France pour la réalisation d'infrastructures de développement local dans leurs régions d'origine;
- mobiliser, à la demande de structures sénégalaises, de jeunes diplômés, enfants de ressortissants sénégalais établis en France, pour la réalisation de mission de volontariat dans les régions d'origine de leurs parents;
- développer des actions contribuant au désenclavement numérique.

La participation de l'État sénégalais se monte à 0,57 M€, celle attendue des migrants et de leurs partenaires au Sénégal et en France à 3,3 M€.

L'aide au projet de l'OFII dans le cadre de l'aide à la réinstallation devrait représenter un montant important compte tenu de la mise en œuvre prévue d'une aide à la réinstallation bonifiée aux porteurs de projets créateurs d'au moins cinq emplois.

Ces actions sont pilotées par un comité franco-sénégalais qui se réunit en moyenne deux fois par an et qui prend l'ensemble des grandes décisions d'orientation stratégique. Un comité de suivi est réuni en France.

Ce programme résulte de l'expérience de la mise en œuvre du projet initiatives de Codéveloppement qui a été soutenu sur la phase initiale et complémentaire par le MIINDS à hauteur de 3,3 M€ (1,2 M€ sur financement initial du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE)). Les résultats obtenus ont permis de mesurer concrètement l'engagement des ressortissants sénégalais établis en France dans le développement économique et social de leur pays d'origine et de leur offrir un dispositif d'appui répondant à leur besoin.

Plus de 5000 ressortissants sénégalais établis en France ont été appuyés dans la mise en œuvre de projets au Sénégal. 195 porteurs de projets d'investissements privés ont été accompagnés, 42 associations subventionnées pour la réalisation d'infrastructures socio-économiques dans leur région d'origine et 35 experts mobilisés pour la réalisation de missions d'expertise au Sénégal.

4.1.2.1 - La promotion de l'activité économique

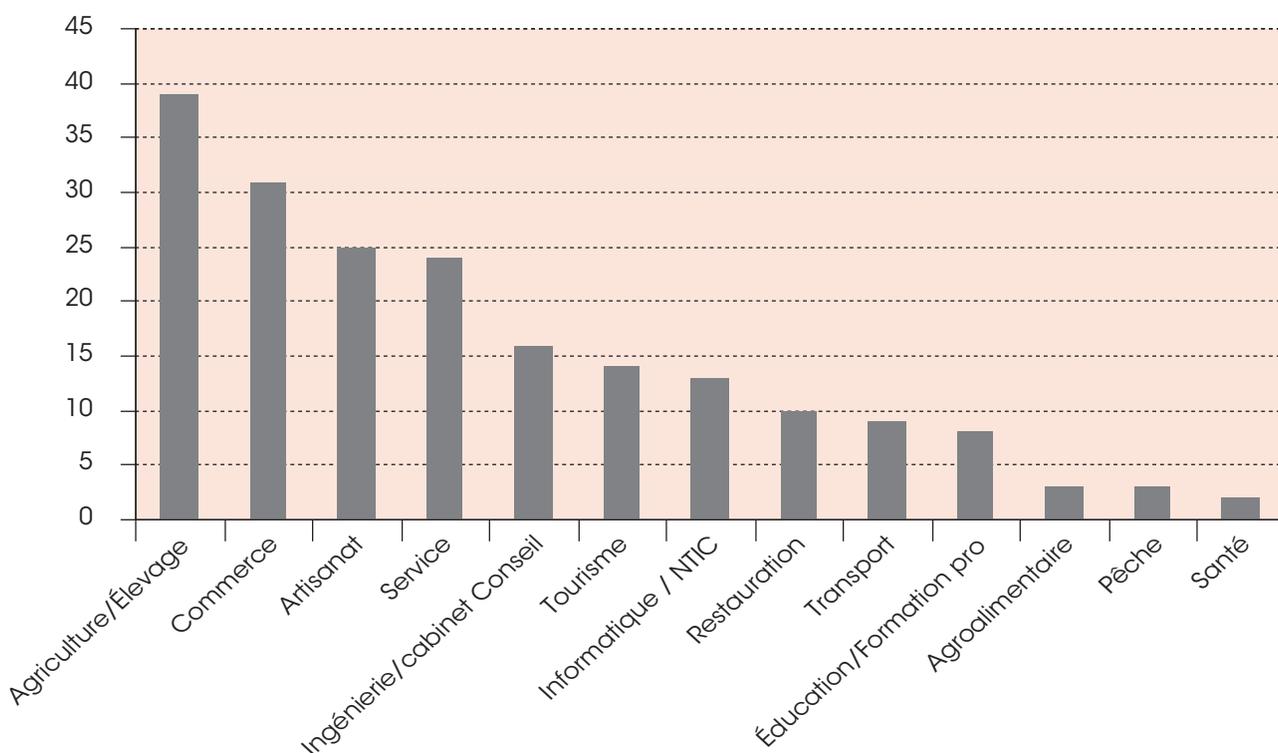
L'accompagnement proposé aux migrants porteurs de projet pour le développement d'activités économiques au Sénégal peut comporter tout ou partie des interventions suivantes :

- conseil à la conception et au montage des projets : bilan professionnel, étude de faisabilité, étude de marché, étude architecturale, business plan, etc.;
- renforcement des capacités adapté au secteur d'intervention envisagé, en particulier dans le domaine de la gestion ou de la comptabilité en fonction des besoins exprimés et identifiés;
- actions de suivi pendant une durée d'au moins douze mois pour accompagner le porteur de projet.

Au 31 décembre 2008, ce sont 197 porteurs de projets qui ont été accompagnés par 15 opérateurs, sélectionnés. **52 % des projets sont en phase active de mise en œuvre** pour plus de 130 M€ d'investissements réalisés par les promoteurs et le potentiel de création d'emplois s'élève à plus de 800.

18 % des promoteurs ont entre 18 et 30 ans, 60 % de 30 à 55 ans, 22 % plus de 55 ans ; les projets sont implantés en majorité dans la région de Dakar (56 %) ; les autres projets sont répartis également dans les autres régions du Sénégal.

Graphique n° IV-1 : Répartition des secteurs d'investissement des promoteurs de projets économiques



Il convient de souligner que le Sénégal se caractérise par des profils de promoteurs diversifiés, avec notamment un nombre significatif de promoteurs diplômés (masters, DESS, doctorat...) porteurs de projets nécessitant une certaine expertise et un apport personnel significatif. Ce phénomène récent s'explique à la fois par l'attachement des promoteurs à leur pays et à la forte implication des autorités sénégalaises dans le cadre du programme bilatéral de codéveloppement. Le Sénégal a la particularité de disposer de nombreux ressortissants en France bénéficiant de hautes qualifications et exerçant une activité professionnelle. Leur démarche est de développer des entreprises au Sénégal afin d'assurer une possibilité de réinstallation au pays qui soit confortable et durable. Ce type de projets a une grande valeur d'exemplarité pour les jeunes professionnels diplômés au Sénégal.

23 % des projets ont ainsi concerné des bureaux d'études et cabinets de conseil (développement local, formation, environnement), tandis que 32 % concernaient le commerce, dont notamment le commerce électronique *via* internet (« e-commerce»). D'autres projets sont intervenus dans des domaines aussi variés que la conception et la commercialisation de mobilier, la pisciculture, le recouvrement, le secteur culturel et éducatif, la presse et la santé.

4.1.2.2 - Mobilisation des compétences de la diaspora

Trente-deux experts ont pu être mobilisés dans des secteurs divers : les nouvelles technologies de l'information et de la communication, la recherche, les collectivités locales...

L'accompagnement par les pouvoirs publics consiste à financer la mobilité des experts sénégalais amenés à intervenir pour des missions de courte ou moyenne durée au Sénégal. Accessoirement peut être financée une participation au fonctionnement et à l'acquisition de l'équipement indispensable à la conduite des projets.

Les missions suivantes ont été réalisées au profit :

- de la communauté des agglomérations de Rufisque pour élaborer une banque de projet ;
- de la communauté des agglomérations de Dakar pour élaborer une étude stratégique et institutionnelle ;
- de la direction des stratégies de développement, ministère de l'Économie et des Finances, Direction générale du plan, pour l'étude prospective Sénégal 2025 ;
- de l'université Cheikh Anta Diop, notamment faculté de médecine et de pharmacie pour une recherche médicale accompagnée du financement de matériel ;
- de l'agence de l'informatique de l'État pour la sécurisation des réseaux ;
- de l'Agence de développement et d'encadrement des PME (ADPME) ;
- de la commune de Ngor dans le cadre de la mise en place d'un projet de collecte et de gestion des déchets ;
- de la direction de la coopération décentralisée, pour la mise en place d'un système numérisé de cartographie des actions de coopération décentralisée au Sénégal.

L'identification des personnels qualifiés de la diaspora sénégalaise a permis de recenser 455 experts sur le principe de leur inscription sur la base de données sur l'expertise humaine www.senexpertise.gouv.sn

4.1.2.3 – Développement local dans les régions d'origine

Cette composante a pour objet de mettre en œuvre des projets de développement à caractère collectif initiés par les migrants et partagés avec les populations des zones concernées. Elle est ouverte aux associations de ressortissants sénégalais basées en France et apporte des financements pour la mise en œuvre des actions.

Quarante-quatre projets de développement local ont été cofinancés dans les secteurs suivants :

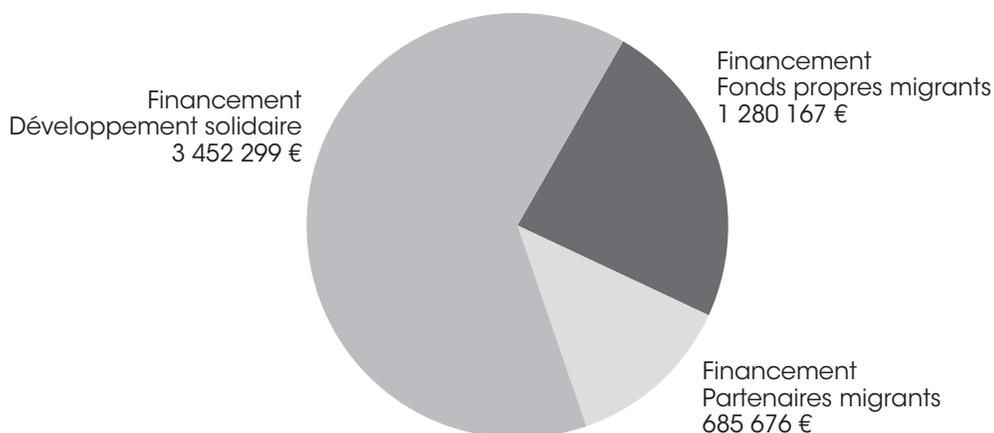
- éducation (15) ;
- hydraulique (11) ;
- santé (9) ;
- infrastructures hydro-agricole (6) ;
- formation professionnelle (3).

Pour un total de 3 043 154 €, l'assemblage financier s'établit comme suit :

- financement global du « Programme initiatives de codéveloppement » : 1 722 662 € (l'ensemble des projets n'est pas engagé au 31 août 2008 d'où l'écart avec le tableau précédent) ;
- apport global des migrants sur fonds propres et mobilisés auprès de partenaires : 1 320 492 € ;

La grande majorité des projets se situe dans les régions de Matam, Bakel et Tambacounda, zones historiques de migration.

Graphique n° IV-2 : Structuration des financements des projets de développement local au Sénégal



Plusieurs points positifs sur ces actions ont été soulignés par les comités de suivi et de pilotage franco-sénégalais :

- appropriation du dispositif par les ressortissants sénégalais établis en France (proximité, délai de mise en œuvre court, implication des bénéficiaires dans le processus, garantie de transparence des ressources financières);
- bonne cohérence avec les politiques nationales de développement (réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), articulation avec le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté) et les plans locaux de développement;
- méthodologie d'instruction, de mise en œuvre et de suivi des projets qui intègre les principes de bonne gouvernance;
- implication de plusieurs partenaires en soutien aux initiatives des migrants (collectivités locales, ONG, établissements publics...);
- contribution des migrants à la création d'emplois et à la mise en œuvre de la stratégie de croissance accélérée;
- implication croissante d'investisseurs sénégalais hautement qualifiés établis en France;
- implication de l'expertise sénégalaise établie en France en soutien aux stratégies de développement nationales.

Les éléments d'impact dans le cadre de lutte contre la pauvreté et l'atteinte des OMD ont fait l'objet d'une étude spécifique qui a mis en avant les résultats suivants :

- plus de 80 000 personnes sans accès aux soins de santé primaire (consultation, traitement, accouchement) bénéficient d'une infrastructure fonctionnelle à moins de 5 km de leur domicile;
- plus de 5 000 élèves non scolarisés ou scolarisés dans des structures provisoires ont désormais accès à l'éducation et à la formation professionnelle dans des conditions optimales;
- 80 000 personnes sans accès à l'eau potable bénéficient aujourd'hui d'un accès à domicile ou par l'intermédiaire de bornes fontaines collectives;
- des réserves d'eau pérennes ont été créées dans les zones les plus enclavées de l'Est du Sénégal : plus d'1 million de m³ de réserve d'eau servant à l'abreuvement du bétail, à la pisciculture et au maraîchage.

4.1.3 - Bénin

L'accord relatif à la gestion concertée des flux migratoires et au codéveloppement signé le 28 novembre 2007 à Cotonou prévoit deux types d'actions : des projets de développement solidaire dans leur formulation classique du codéveloppement et un programme de développement solidaire relatif à la santé.

Lors de la dernière visite du ministre, le 9 janvier 2009, une déclaration commune sur la mise en œuvre des actions santé du programme de développement solidaire a été signée. Elles sont mises en œuvre au travers de huit projets suivis par un comité bilatéral réuni au ministère béninois de la Santé.

I) Pôle régional d'excellence

Il s'agit de financer les missions d'expertises de l'étude de préféabilité de l'hôpital régional de référence (300 000 €), infrastructure jugée prioritaire par l'État béninois. C'est l'Association de coopération pour le développement des services de santé (ACODESS - 300 000 €), qui a été retenue avec l'association béninoise Afrique Conseil (50 000 €) chargée localement de mettre en œuvre l'expertise de nationaux. Pour ces missions, appel est fait aux compétences des Béninois de l'étranger.

Par la suite, la Banque africaine de développement et la Banque mondiale devraient participer à cette opération ambitieuse dont l'objectif est de réduire les coûts des frais médicaux à l'étranger représentant plusieurs milliards de francs CFA et d'offrir aux malades un plateau technique de référence.

II) Banque régionale de matériels, équipements d'urgence, école de formation

Toutes les actions sont regroupées autour de l'Institut Bioforce Développement, lié à la fondation Mérieux de Lyon (480 000 €). L'objectif est de renforcer les compétences, publiques et privées, dans la gestion et la maintenance des matériels de santé, y compris sur un plan sous-régional, par des formations spécialisées diplômantes et d'acquérir des matériels d'urgence. Sont prévues une banque de matériels et d'équipements d'urgence et une école de formation professionnelle. Bioforce prévoit d'associer à cette action d'autres associations comme Humatem, SAMU 63, l'AIPBH et les universités de Cotonou (EPAC) et de Compiègne (UTC).

III) Achat d'un scanner

L'Ordre de Malte a été sélectionné pour l'acquisition, l'installation, la maintenance d'un scanner et la formation du radiologue qui sera intégré dans le futur hôpital de zone de Djougou (1,6 M€).

Le financement de la construction de cet hôpital de zone est assuré par le Fonds africain de développement (FAD) (environ 176 MF CFA), pour le compte du maître d'ouvrage ministère de la Santé, assisté par l'Ordre de Malte désigné gestionnaire de ce futur hôpital.

IV) Mise en place d'un régime d'assurance-maladie universelle et d'une mutuelle dédiée aux personnels de santé

Afin de participer à ces études, dont l'enjeu est de fixer les professionnels de la santé béninois, la partie assurance-maladie universelle (150 000 €), étudiée par l'Association de coopération pour le développement des services de santé, prévoit de recourir à des bureaux d'études qualifiés comme le CREDES, le Centre international de développement et de recherche (CIDR) ou SCEN-AFRIK. Pour la partie mutuelle (127 000 €) c'est l'association « des projets vers une Afrique développée » (PROVADEV) qui intervient.

V) La lutte intégrée contre le paludisme

L'Institut de recherche pour le développement (IRD), installé à Cotonou, a créé un laboratoire de référence internationale sur le paludisme en liaison avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et les facultés de médecine de Cotonou et de Parakou. Le soutien de 370 000 € servira à un complément d'équipements

du laboratoire, à l'acquisition de tests, réactifs et combinaisons thérapeutiques en lien avec les médicaments existant sur le terrain.

VI) Installation des médecins en zone rurale

Pour éviter la fuite des cerveaux et répondre à l'importante demande de soins médicaux, notamment dans les régions déshéritées du nord Bénin, priorité a été donnée à ce programme d'installation de médecins en zone rurale. (898 000 €). Il s'agit d'encourager de jeunes médecins béninois à se mettre au service de la population rurale.

Sont prévues des actions de formation à la médecine de proximité de qualité, la mise à disposition de structures simples mais fonctionnelles (équipements), le suivi formation avec monitoring des centres médicaux communautaires en compagnonnage avec des médecins émigrés en France.

C'est l'association Santé Sud, spécialisée dans ce type de programme, qui le met en œuvre et intervient en liaison avec la faculté de médecine de Parakou et des associations béninoises comme l'Association des œuvres médicales privées confessionnelles et sociales (AMCES).

VII) Télémédecine

En liaison avec le précédent projet, il s'agit d'interconnecter neuf centres de santé dans tout le pays avec le CHU de Cotonou. Les liens satellites permettront de partager l'information médicale, d'accéder à l'enseignement par vidéoconférence avec des établissements en France (Pitié-Salpêtrière, université numérique francophone, etc.). Cet outil permettra également 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.

Le Centre national d'études spatiales (CNES), établissement public de recherche qui mène de nombreux projets de ce type dans le monde et déjà au Bénin (Institut régional de santé publique (IRSP) de Ouidah avec l'université numérique francophone), coordonne l'opération.

Cette opération de 600 K€ sur deux ans devrait déclencher l'intérêt de la Banque mondiale et éventuellement de l'Union européenne pour un développement futur sous régional de ce type de projet.

VIII) Assurance qualité - certification

Dirigé par un enseignant-chercheur d'origine béninoise, l'Institut international de formation et d'accompagnement à la certification en qualité, environnement et sécurité nord/sud (IIFACQES) intervient sur ce projet (150 000 €).

Il s'agit d'améliorer les compétences des acteurs du système de santé en renforçant leurs compétences dans les établissements sanitaires béninois (formations-élaboration de normes standards), 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.

4.2 - La mise en œuvre des actions de développement solidaire dans le cadre de programmes bilatéraux de codéveloppement

Ces projets résultent de conventions signées par le MAEE et transférés au MIIINDS le 1^{er} janvier 2008. Ce sont :

- le projet de poursuite et renforcement du codéveloppement avec le Mali (Fonds de solidarité prioritaire (FSP) 2005-81 approuvés par le Comité du FSP du 8 novembre 2005) pour un montant de 1 218 237 €;
- le projet de codéveloppement avec l'Union des Comores (FSP 2005-66 approuvés par le Comité du FSP 28 novembre 2005) pour un montant initial de 2 M€.

4.2.1 - La poursuite du codéveloppement avec le Mali

Ce pays est l'un de ceux avec lequel des négociations sont en cours pour la préparation d'un accord relatif à la gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire.

La poursuite de la mobilisation de deux experts français, l'un basé à Bamako, l'autre à Kayes, a été assurée par le MIIINDS à compter respectivement de juillet et novembre 2008 au travers d'une convention-cadre avec France Coopération Internationale.

L'évaluation, lancée au premier trimestre 2009, a fait l'objet d'un rapport qui n'a pas encore reçu l'approbation du comité de pilotage. Le rapport provisoire souligne que les objectifs prévus ont été atteints grâce en particulier :

- à la démarche de mise en œuvre du projet par une structure malienne, la Cellule technique du codéveloppement, appuyée par deux experts français et relayée, en France et au Mali, par plusieurs opérateurs techniques ;
- aux procédures de sélection mises en place ;
- à l'implication locale des acteurs institutionnels et associatifs.

Il convient de souligner que l'un des deux experts financés par le MIIINDS apporte un appui à la Cellule technique du codéveloppement pour l'élaboration d'un projet de codéveloppement dans le cadre du Centre d'information et de gestion des migrations (CIGEM). Le CIGEM est financé par l'Union européenne ; il s'agit d'un projet pilote qui vise à créer un partenariat avec les pays source d'immigration, tant à dimension nord/sud que sud/sud, illustrant l'approche globale du processus de Rabat et liant migration, emploi et développement.

4.2.1.1 - Promotion de l'activité économique

Avec 387 projets financés depuis 2006, le projet « Codéveloppement » a permis de faciliter la réinstallation de 368 Maliens bénéficiaires d'une aide spécifique. Depuis septembre 2008, six promoteurs économiques de la diaspora ont bénéficié d'accompagnement en France et au Mali dans leur projet économique au Mali non lié à une réinstallation (pizzeria, hôtel, filière coton biologique, usine d'assemblage de matériels agricoles, agriculture, bijouterie, centre de formation informatique, transport de marchandises, restauration universitaire) :

- 80 % des projets bénéficient d'une préparation à partir de la France, notamment grâce à la présence de la cellule-relais du codéveloppement en France ;
- 900 000 € ont été investis sur la période par les migrants dans leurs projets de réinsertion soit sous forme d'apport matériel, soit sous forme d'apport financier ;
- 70 % des projets sont réalisés dans les domaines du commerce et du transport, qui sont les secteurs pour lesquels les migrants ont le plus d'expérience, mais qui sont également considérés comme des secteurs accessibles pour des migrants n'ayant que peu ou pas de formation professionnelle ;
- 3 emplois sont créés en moyenne par projet ;
- pour ce qui concerne la pérennité des projets, une étude menée en juin 2005 auprès de 120 migrants réinstallés de manière durable donne les résultats suivants :
 - a) 75 % des projets fonctionnent de manière durable ;
 - b) 80 % des migrants considèrent leur réinsertion sociale comme réussie.

Tableau n° IV-7 : Récapitulatif des cofinancements des projets de réinsertion depuis 2006 (en €)

2006	133 projets	
ANAEM*	600 000	67 %
Migrants	300 000	33 %
Budget total des projets	900 000	100 %
<i>Appui technique Codev</i>	<i>180 000</i>	<i>20 %</i>
2007	153 projets	
ANAEM*	685 000	62 %
Migrants	425 000	38 %
Budget total des projets	1 110 000	100 %
<i>Appui technique Codev</i>	<i>200 000</i>	<i>18 %</i>
2008 (premier semestre)	78 projets	
ANAEM*	350 000	66 %
Migrants	180 000	34 %
Budget total des projets	530 000	100 %
Appui technique Codev	100 000	19 %

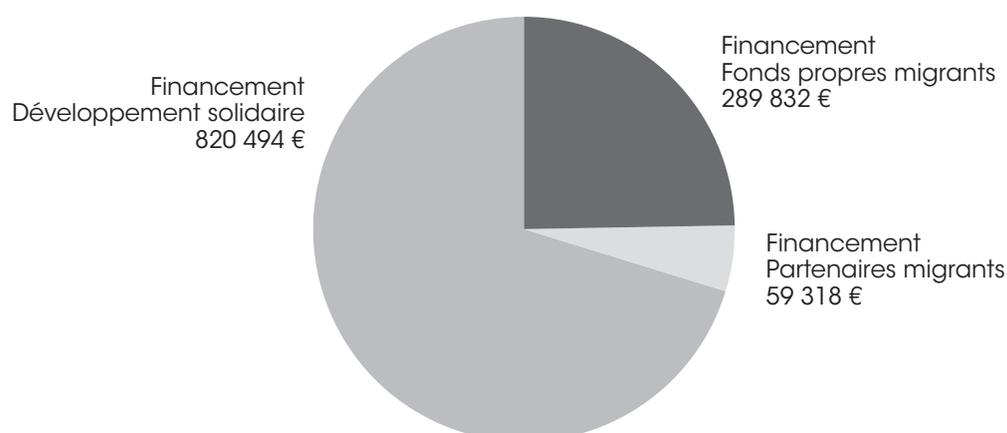
* : devenue OFII.

4.2.1.2 - Mobilisation des compétences des diasporas

Quarante-cinq missions d'universitaires maliens résidant en France ont été réalisées dans le cadre du programme TOKTEN du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) afin d'appuyer l'université du Mali.

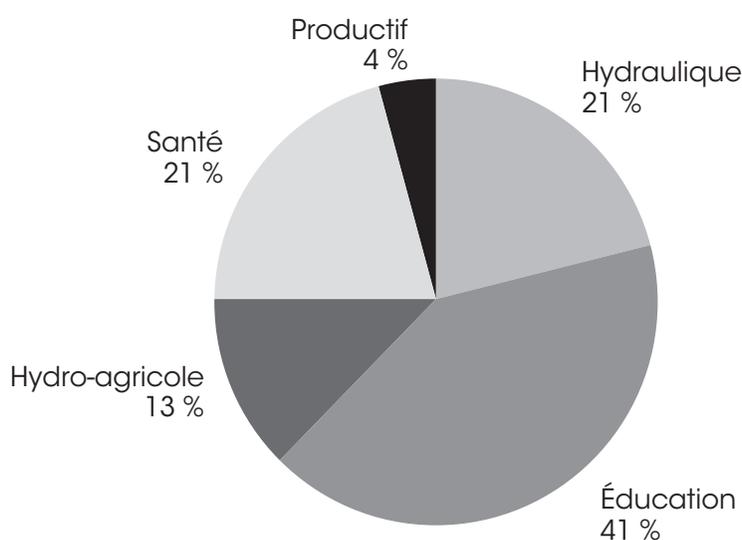
4.2.1.3 - Cofinancement de projets de développement local

Graphique n° IV-3 : Structuration des financements des projets de développement local au Mali



Au total, vingt-six projets ont été financés, mobilisant 385 000 € auprès des migrants et des associations locales bénéficiaires.

Graphique n° IV-4 : Répartition des secteurs d'intervention des projets de développement local



Le soutien aux projets productifs

Ces projets s'articulent autour d'une infrastructure réalisée et gérée collectivement. Sur cette base, des activités de production destinées à la consommation et/ou génératrices de revenus sont mises en œuvre à titre individuel ou collectif, essentiellement en région de Kayes.

Afin de valoriser les initiatives de « Codéveloppement » en faveur des projets productifs au Mali un fascicule de présentation a été conçu sur la base des actions réalisées depuis 2006. Des exemples de projets y sont présentés pour mettre en avant :

- les raisons d'investir dans ce type de projets ;
- les conditions de leur mise en œuvre ;
- les modes de gestion des infrastructures bases des activités génératrices de revenus ;
- la mise en réseau et la mobilisation de différents partenaires autour d'un même projet (associations, collectivités locales françaises).

4.2.1.4 - Programmes jeunesse

Le codéveloppement appuie les projets de jeunes Français d'origine malienne, d'une part parce que ces jeunes sont porteurs de compétences et de valeurs citoyennes, d'autre part parce que le lien avec le pays d'origine de leurs parents est un élément important de leur insertion socioprofessionnelle en France ou au Mali.

Ainsi, depuis 2006, dix-sept projets de jeunes ont été retenus, la majorité d'entre eux impliquant des communes françaises (Montreuil, Gentilly, Aubervilliers, etc.).

4.2.2 - Le Programme de codéveloppement avec l'Union des Comores

Le « Programme de codéveloppement avec l'Union des Comores » (PCUC), doté d'un montant de 2 M€, était prévu pour une durée de trente-six mois à compter de la signature de la convention de financement et de son avenant (10 avril 2006). Mais le démarrage effectif des activités a été retardé, en raison notamment de tensions politiques et de la suspension subséquente de la coopération bilatérale.

En raison de ce démarrage tardif, et à la demande de la partie comorienne, ce projet, désormais pris en charge par le ministère chargé du développement solidaire a fait l'objet, par avenant du 10 octobre 2008, d'une prorogation au 31 décembre 2009.

Le projet a un objectif triple, dont la finalité est de contribuer au développement économique et social des Comores :

- aider les associations de migrants dans leurs initiatives pour le développement local du pays d'origine ;
- mobiliser les migrants comoriens qualifiés en vue du développement de leur pays, à travers l'accompagnement d'initiatives conçues sur un mode partenarial avec des institutions publiques, parapubliques et le cas échéant privées du pays d'origine ;
- soutenir les initiatives économiques de migrants comoriens ;
- accompagner la mise en œuvre du programme (cellule relais en France pour mobiliser la diaspora, cellule de coordination aux Comores pour suivre la mise en œuvre).

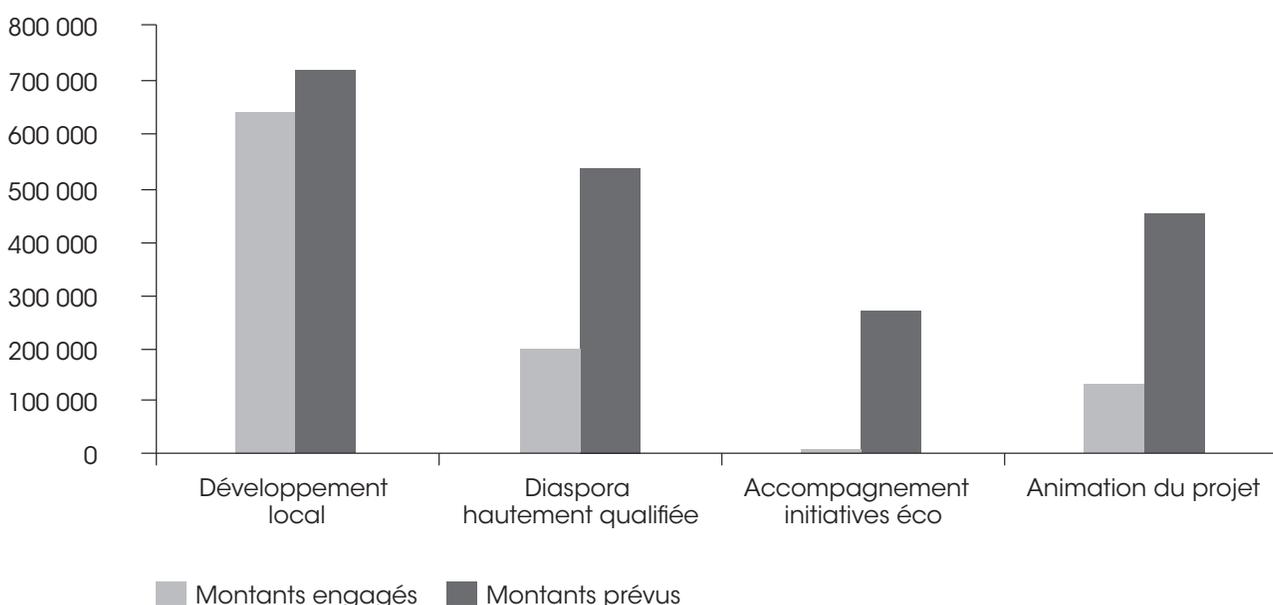
Le bilan proposé est le résultat de dix-huit mois d'activité.

Tableau n° IV-8 : Crédits disponibles et état de leur consommation au 30 juin 2009 (en €)

Composante	Montant alloué au PCUC	Montants engagés en 2008-2009	Taux d'engagement	Montants payés	Taux d'exécution
Soutien aux associations de migrants dans leurs initiatives pour le développement local	740 000	640 892	87 %	234 473	37 %
Mobilisation de la diaspora hautement qualifiée	548 000	195 550	36 %	134 713	69 %
Accompagnement des initiatives économiques	272 000	5 996	2 %	3 751	63 %
Animation et accompagnement du projet	440 000	130 995	30 %	19 395	15 %
Total	2 000 000	973 433	49 %	392 332	40 %

La réalisation des différentes composantes du programme atteste d'un écart entre, d'une part, les initiatives de développement local portées par la diaspora en lien avec les associations locales aux Comores et, d'autre part, les projets économiques.

Graphique n° IV-5 : Mise en œuvre du PCUC par composante (en €)



4.2.2.1 – Appui aux porteurs de projets de développement local

Les projets soutenus sont des projets à caractère collectif initiés par les migrants et qui :

- participent à l'amélioration des conditions de vie et d'insertion socio-économique des populations ;
- privilégient les réalisations concrètes, entre autres dans les secteurs du développement rural, de l'hydraulique, de l'énergie ;
- privilégient une maîtrise d'ouvrage par les collectivités locales et les acteurs de la société civile (associations), afin de garantir une forte implication des bénéficiaires et un renforcement de la capacité des acteurs.

Tableau n° IV-9 : Répartition des projets de développement local par secteur au 30 juin 2009

Secteur	Nombre de projets	Montants engagés en €	% de la composante
Développement rural	5	153 917	24 %
Éducation/formation	4	132 430	21 %
Eau	3	130 801	20 %
Infrastructures urbaines	3	101 625	16 %
Santé	3	69 178	11 %
Social	1	30 490	5 %
Tourisme	1	22 451	4 %
Total	20	640 892	100 %

L'analyse sectorielle démontre l'importance de la problématique d'approvisionnement en eau, cruciale notamment pour les villages isolés en montagne ainsi que celle des aménagements urbains, par exemple l'aménagement de places de marché. 40 % des projets concernent les secteurs de l'éducation, de la santé et du social mais l'investissement est en général de petite envergure (rénovation ou création de centres de santé, création de salles de classes). Un seul des projets de développement rural concerne la mise en place d'un périmètre irrigué aux fins d'exploitation agricole, les autres concernent essentiellement l'aménagement de digues.

La mobilisation de la diaspora est très différente selon les îles concernées par les projets de développement. L'île de la Grande Comore mobilise, avec quinze projets, les financements les plus importants (86 % des apports de la diaspora). Il faut rappeler qu'Anjouan, pour des raisons politiques internes, n'a pu bénéficier du PCUC au cours de l'année 2008. La diaspora originaire de Mohéli est beaucoup plus faible numériquement que celle des deux autres îles.

4.2.2.2 – Mobilisation de la diaspora hautement qualifiée

Le projet mobilise l'expertise et les compétences de la diaspora comorienne en France pour la création d'activités porteuses de développement aux Comores. À travers cette composante peuvent être accompagnées toutes les initiatives associant, sur un mode partenarial, d'une part la diaspora hautement qualifiée établie en France métropolitaine, à Mayotte et à La Réunion, d'autre part les institutions comoriennes (publiques, parapubliques ou privées) qu'elle est à même de faire bénéficier de ses compétences.

Cet accompagnement consiste à financer la mobilité des experts comoriens amenés à intervenir dans les initiatives retenues pour des missions de courte et moyenne durée aux Comores. Le financement nécessaire à l'intervention de l'expert peut également être pris en compte.

Au 30 juin 2009, neuf projets ont été retenus notamment au bénéfice de l'université des Comores et de l'institut universitaire de technologie de Moroni, du ministère du Tourisme de Grande Comore et d'une association locale.

Tableau IV-10 : Expertise de la diaspora comorienne – répartition par secteur

Secteurs	Nombre de projets	Montants engagés au 30 juin 2009	%
Formation supérieure techniciens professionnels	4	105 190	54 %
Tourisme-écotourisme	3	48 288	25 %
Agro-alimentaire	1	24 392	12 %
Hydrogéologie	1	17 680	9 %
Total	9	195 550	100 %

4.2.2.3 – Accompagnement des initiatives économiques

Un accompagnement est proposé aux porteurs de projets migrants pour le développement d'activités économiques aux Comores. L'accompagnement proposé par le programme consiste dans le financement d'études de faisabilité des projets, de la formation du porteur et du suivi de l'activité sur douze mois suivant le démarrage du projet.

Afin de favoriser le développement de ces projets et de structurer l'accompagnement des porteurs de projet, plusieurs actions ont été entreprises en 2008 :

- expérimentation, en partenariat avec trois banques de la place en matière de financement des projets labellisés « développement solidaire » ;
- réunions de travail relatives à la mise en place d'une ligne de crédit ou d'un fonds de garantie local en faveur des porteurs de projets labellisés d'une part, et d'autre part, d'un mécanisme de transfert de fonds interbancaire franco-comorien (cf. réunions Banque centrale des Comores – institutions bancaires et financières locales – PCUC) ;
- mise en œuvre de la convention de partenariat avec la chambre de commerce franco-comorienne (CCFC), opérateur local, pour l'accompagnement des porteurs de projet sur place.

Sur les six projets en cours d'instruction en 2008, trois ont vu leur étude de faisabilité prise en charge. Ils concernent les secteurs d'activité des services, de la pêche, et de l'aviculture. Un nouvel appel à propositions pour l'accompagnement des porteurs de projets économiques a été lancé en 2009. Il permettra de diversifier les opérateurs d'appui selon les secteurs concernés.

4.2.2.4 – Animation et accompagnement du projet

En France, la cellule relais a été mise en place en octobre 2008 après sélection sur appel d'offres. Elle a organisé des réunions d'information à l'intention de la diaspora à Paris, Marseille, Lille et Bordeaux, dans le but de présenter l'ensemble du dispositif et le rôle d'appui de la cellule relais. Elle a diffusé auprès de la communauté comorienne un dépliant d'information sur le PCUC, élaboré en partenariat avec la Cellule de coordination à Moroni.

La cellule relais a reçu quarante projets, dont vingt-quatre projets collectifs, quatorze projets individuels et deux missions d'experts. Trente-deux projets ont été retenus suite à l'instruction de la Cellule de coordination.

5 – L'Appui AUX PROJETS DES MIGRANTS

5.1 – Les aides à la réinstallation

Les aides à la réinstallation gérées par l'OFII constituent des aides à la création d'entreprise qui ont pour objet de soutenir les initiatives économiques des migrants dans leur pays d'origine et s'inscrivent dans le cadre des actions de développement solidaire.

Au titre de l'action n° 2 du programme 301, l'OFII intervient dans l'aide au montage, l'accompagnement et le suivi des projets économiques portés par des migrants créateurs d'entreprises ainsi que dans une aide financière au démarrage des projets.

La mise en œuvre de cette action a fait l'objet d'une première convention d'un montant de 2,5 M€ pour couvrir les coûts des projets engagés en 2007 et 2008, consommée à hauteur de 1 884 701 € à sa clôture. Les AE non couvertes par des crédits de paiement font l'objet d'un désengagement.

L'augmentation significative des crédits affectés à ce programme d'aide à la réinstallation est liée à l'extension de son champ géographique (Maghreb et Afrique centrale notamment) et à la volonté de soutenir un nombre plus important de projets économiques portés par des migrants. L'amplification de ses actions en France, grâce notamment à l'action des opérateurs, devrait contribuer à encourager l'adhésion des migrants à ce programme.

5.1.1 – Les conditions d'éligibilité au programme et les aides proposées

Le régime des aides était jusqu'à présent fixé dans le protocole d'accord du 23 novembre 2006 pour « la mise en œuvre de l'appui aux initiatives économiques de migrants rentrant dans leur pays d'origine dans le cadre de programmes de codéveloppement », signé entre le ministère des Affaires étrangères, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et l'ANAEM. Dès 2010, ce régime sera arrêté par une délibération du conseil d'administration de l'établissement, après accord du ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire.

Les pays dans lesquels l'OFII gère directement, ou par ses délégataires conventionnés, un programme d'aide à la création d'entreprises pour la réinsertion des migrants sont les suivants : Afghanistan, Arménie, Bangladesh, Bénin, Bosnie-Herzégovine, Burkina Faso, Cameroun, Cap-Vert, Congo-Brazzaville, République démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Égypte, Éthiopie, Gabon, Géorgie, Guinée Conakry, Haïti, Inde, Irak, Iran, Kenya, Kosovo, Mali, Maroc, Maurice, Mauritanie, Moldavie, Nigeria, Pakistan, Sénégal, Serbie, Soudan, Sri Lanka, Togo, Tunisie, Ukraine.

L'éligibilité au programme

Sont éligibles à ce programme :

- les migrants, porteurs d'un projet de réinstallation, ayant bénéficié d'un dispositif d'aide au retour géré par l'OFII ;
- les migrants, en situation régulière ou irrégulière, porteurs d'un projet de réinstallation, revenus par leurs propres moyens depuis moins de six mois, après un séjour d'au moins deux ans en France.

Le dispositif

Dans l'ensemble des pays concernés, ces aides incluent :

- une aide d'un opérateur technique pour le montage, la réalisation 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 € maximum¹ selon les pays.

Cet appui peut, selon les pays, être complété par un accompagnement social et une formation professionnelle.

Le financement des aides

Dans l'ensemble des pays concernés, l'OFII prend en charge les aides financières au démarrage des microprojets économiques.

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.

Dans l'ensemble des pays concernés, l'OFII prend en charge les aides financières au démarrage des microprojets économiques.

À l'exception du Sénégal², l'OFII assure également le financement des opérateurs techniques, des formations professionnelles et des frais d'accompagnement social et de formation professionnelle³.

Projets financés

- Année 2007

En 2007, 347 aides au démarrage de projets ont été acceptées pour financement par l'ANAEM au bénéfice de migrants souhaitant créer une activité économique génératrice de revenus dans leur pays d'origine, ce qui a représenté pour l'ANAEM, un engagement financier de 1 454 644 €, auquel s'ajoutent 177 122 € au titre des prestations d'aide au montage et de suivi des projets prises en charge par l'ANAEM, soit au total la somme de 1 631 766 €.

Ces projets ont surtout concerné l'Afrique, dont le Mali, avec 153 projets validés, essentiellement dans les secteurs du commerce (37 %), et du transport (33 %), avec toutefois des projets divers, notamment : exploitation de camion benne, espace de jeux vidéos, entreprise de construction de bâtiments, vente de produits de première nécessité, vente de peaux de bœuf, exploitation d'un taxi.

Le montant moyen du financement s'est élevé au Mali à 4 525 € par projet.

1. À l'exception du programme mené en Roumanie où l'aide au projet est fixé à 3 660 € maximum.

2. Au Sénégal, les frais d'accompagnement des projets (aide au montage et au suivi des projets et formation professionnelle) sont pris en charge par le budget du Fonds de solidarité prioritaire (FSP codéveloppement Sénégal).

3. Au Mali, ces prestations étaient assurées par le budget du Fonds de solidarité prioritaire (FSP codéveloppement Mali). Les crédits alloués à cette action ayant été entièrement consommés fin septembre 2008, l'OFII a pris le relais à la demande du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire.

Au Sénégal, 28 projets ont été acceptés en financement dans les secteurs suivants : agriculture, élevage, commerce, tourisme, NTIC, consultance, transport et services, pour un montant de financement moyen par l'ANAEM de 5553 €.

S'agissant de l'Europe de l'Est, le principal pays bénéficiaire est la Roumanie, où 90 projets ont été financés, à hauteur de 3660 € par projet dans les secteurs suivants : élevage (élevage porcin, bovin et chevaux) mais également dans le commerce et les prestations de services dans le domaine agricole.

- Année 2008

409 aides ont été validées par l'ANAEM – soit une progression de près de 18 % – représentant ainsi un engagement financier de **2 303 468 € (+ 58 %)**.

Les nouveaux projets économiques financés en 2008 ont concerné les pays suivants : Cameroun, Congo République démocratique du Congo, 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).

Tableau n° IV-11 : Ventilation par pays des projets acceptés en financement

Pays	Nombre de projets		
	2007	2008	Premier semestre 2009
Cameroun	5	11	6
République démocratique du Congo	8	13	0
Côte d'Ivoire			11
Guinée		6	0
Mali	153	132	48
Sénégal	28	55	31
Total Afrique	194	217	96
Arménie	9	27	13
Bosnie	22	31	18
Géorgie	16	19	10
Moldavie	16	29	52
Roumanie	90	85	49
Total Europe	153	191	142
Haïti		1	0
Total Afrique plus Europe plus Amérique	347	409	238
Montant total des aides aux projets	1 454 644 €	2 303 468 €	1 652 230 €

Tableau n° IV-12 : Nombre d'emplois créés sur les projets aidés (hors migrant promoteur de projet)

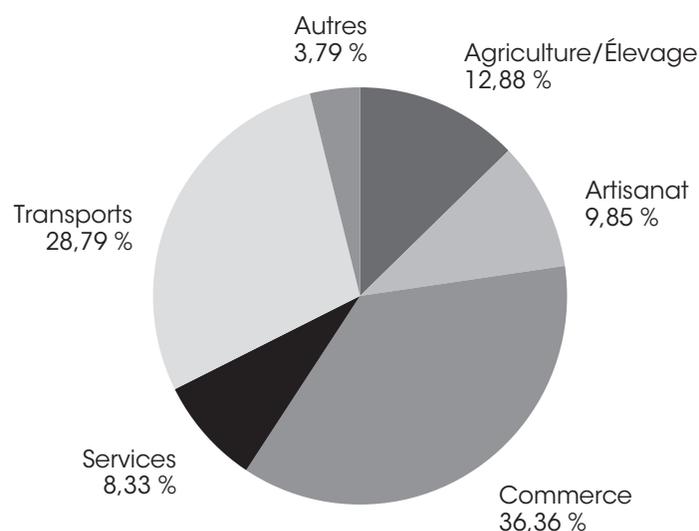
Pays	2007			2008			Premier semestre 2009		
	Nombre de projets	Nombre d'emplois	% par projet	Nombre de projets	Nombre d'emplois	% par projet	Nombre de projets	Nombre d'emplois	% par projet
Cameroun	5	7	1,4	11	20	1,8	6	43	7,2
République démocratique du Congo	8	25	3,1	13	22	1,7	0	0	0
Côte d'Ivoire	0	0	0,0	0	0	0	11	43	3,9
Guinée Conakry	0	0	0,0	6	12	2,0	0	0	0
Mali	153	254	1,7	132	247	1,9	48	98	2,0
Sénégal	28	60	2,1	55	213	3,9	31	132	4,3
Total Afrique	194	346	1,8	217	514	2,4	96	316	3,3
Arménie	9	6	0,7	27	6	0,2	13	16	1,2
Bosnie	22	7	0,3	31	7	0,2	18	0	0,0
Géorgie	16	23	1,4	19	26	1,4	10	11	1,1
Moldavie	16	54	3,4	29	55	1,9	52	103	2,0
Roumanie	90	37	0,4	85	7	0,1	49	8	0,2
Total Europe	153	127	0,8	191	101	0,5	142	138	1,0
Haïti	0	0	0	1	1	1,0	0	0	0
Total général	347	473	1,4	409	616	1,5	238	454	1,9

Mali

La grande majorité des projets correspondent à des personnes ayant bénéficié d'une aide au retour de l'OFII (90 %). Le nombre de retours humanitaires et de retours volontaires est presque identique.

Les bénéficiaires sont en majorité des hommes (91 %), âgés en moyenne de 30 ans et dont la durée moyenne de séjour en France est de 7 ans (avec un maximum de 26 ans de durée de séjour en France). Présentant souvent un faible niveau de qualification, ils sont venus pour la plupart en France, seuls, pour des raisons économiques.

Graphique IV-6 : Secteurs d'activité des projets validés en 2008 au Mali

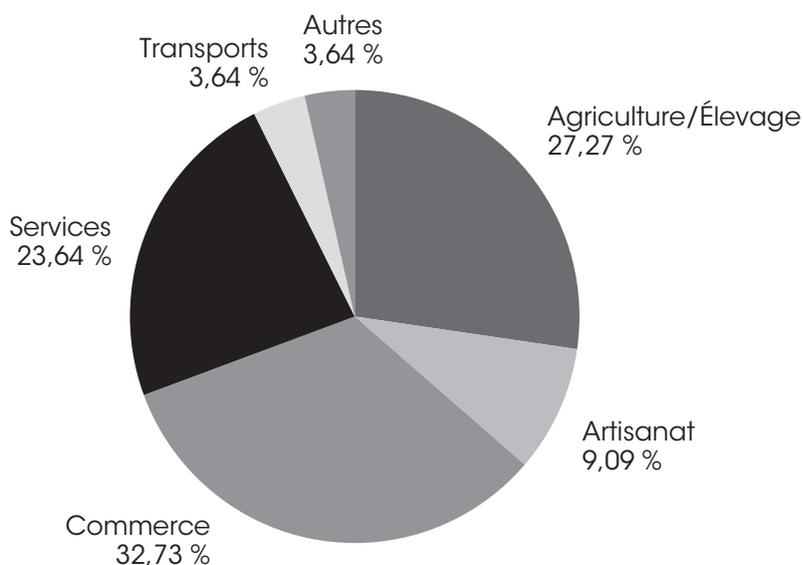


On observe une prédominance des projets dans les secteurs du commerce (36 % des projets) et du transport (29 % des projets). Ceci est principalement dû au fait que la majorité des promoteurs n'ont pas de qualification particulière.

Sénégal

Au Sénégal, les promoteurs présentent des profils diversifiés, avec notamment un nombre de plus en plus important de promoteurs diplômés (masters, DESS, doctorat...) ayant des projets nécessitant une certaine expertise et un apport personnel parfois significatif. Ce phénomène récent est lié pour l'essentiel à l'attachement des promoteurs à leur pays et à une réelle volonté d'investir.

Graphique IV-7 : Secteurs d'activité des projets validés en 2008 au Sénégal



23 % des projets concernent des bureaux d'études et cabinets de conseil (développement local, formation, environnement) et 32 % des projets concernent le commerce, dont des projets relatifs au commerce via internet.

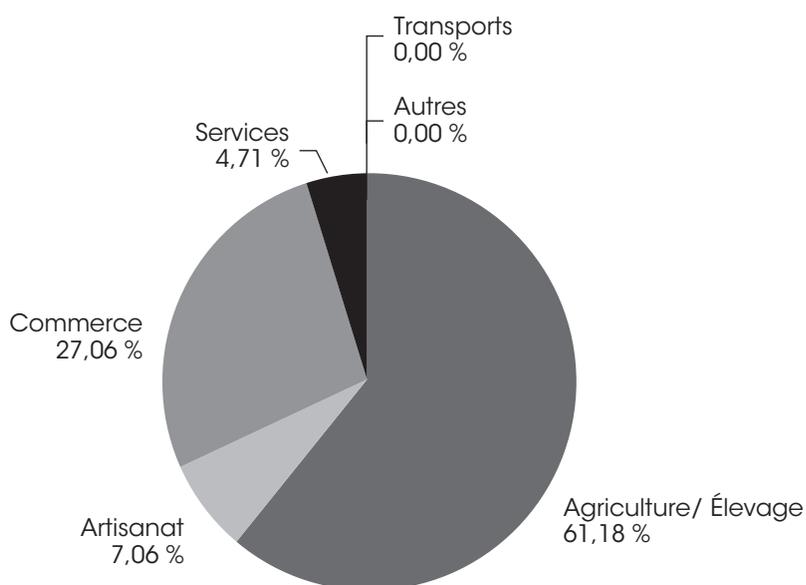
On relève par ailleurs des projets dans des domaines variés tels que : conception et commercialisation de mobilier, pisciculture, agence de recouvrement, cybercafé, journal éducatif, cabinet dentaire...

Il est à noter que la majorité des promoteurs sénégalais sont revenus spontanément dans leur pays et n'ont pas bénéficié de l'aide au retour (trente et un retours spontanés contre vingt-quatre retours aidés).

Roumanie

En Roumanie, les secteurs d'activité concernés ont été moins variés compte tenu du profil des bénéficiaires, souvent en situation de grande précarité, parfois analphabètes et sans formation. 61 % des projets ont ainsi été des projets d'élevage (élevage de mouton, chèvres, vaches et taurillons). Près de 27 % le sont dans le secteur du commerce (textile et location de matériel de construction).

Graphique IV-8 : Secteurs d'activité des projets validés en 2008 en Roumanie



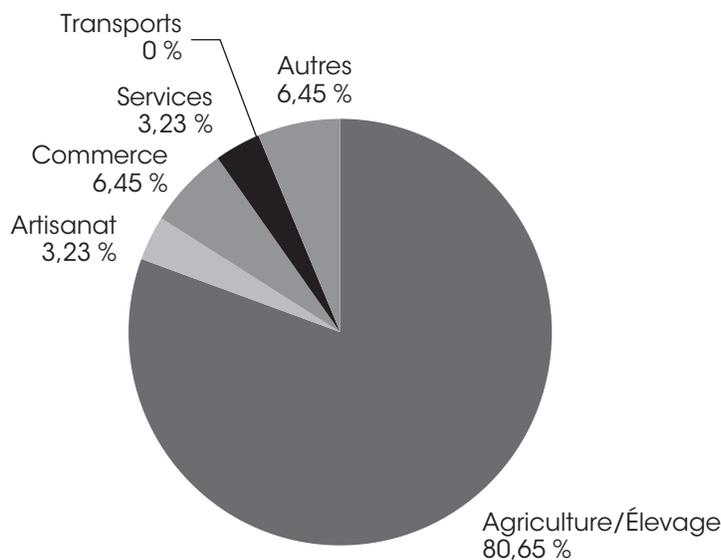
Les projets développés en Roumanie ont concerné essentiellement des projets en faveur de bénéficiaires de l'aide au retour humanitaire (ARH) (8 240 en 2008). Ils sont peu pérennes et créent peu d'emplois (7 pour 85 projets). Toutefois, certains porteurs de projets, qui disposaient d'une expérience professionnelle et souhaitaient réellement se réinstaller et s'impliquer dans leur projet, ont été accompagnés dans la création d'activités connaissant actuellement en Roumanie des difficultés de recrutement. Ont été ainsi financés des projets de commerce de matériaux de bâtiment, rénovation et aménagement intérieur et de services de maintenance électrique et sanitaire.

Bosnie-Herzégovine

En Bosnie-Herzégovine, où les promoteurs retournent essentiellement vers des régions rurales, les projets ont surtout concerné les secteurs de la production agricole, l'élevage et le maraîchage (80,65 %). On relève notamment les projets suivants : production laitière, élevage de moutons, production d'œufs, torréfaction de café, apiculture. À signaler que l'agriculture représente, toujours, un revenu complémentaire et sûr pour les familles, dans un contexte marqué par une grande difficulté d'accès à l'emploi salarié.

Les porteurs de projets sont en majorité des hommes mariés ayant deux enfants. Le couple, dont la tranche d'âge se situe entre 27 et 35 ans, vit chez les parents du mari. Les porteurs de projets ont en général terminé un lycée professionnel, mais n'ont pas de formation professionnelle précise car l'enseignement reste théorique.

Graphique IV-9 : Secteurs d'activité des projets validés en 2008 en Bosnie



Les trente et un projets adoptés en 2008, ont créé seize emplois soit à temps plein soit à temps partiel. Ce programme permet en conséquence aux porteurs de projet et à leurs familles de retrouver une certaine stabilité économique et la dignité par le travail au moment de se réinstaller et les financements représentent un apport intéressant à l'économie locale.

Dans les autres pays concernés, les projets ont essentiellement trait à la production et aux services agricoles et à la fabrication de meubles (notamment en Arménie, Géorgie et Moldavie) ou à la vente et au transport (République démocratique du Congo et Guinée Conakry).

5.2 - Le soutien aux initiatives collectives

5.2.1 - La stratégie sur les enjeux de développement

Le ministère a souhaité qu'en 2008, première année de mise en œuvre du programme 301, les enjeux du développement solidaire connaissent la plus large diffusion auprès de la société civile, par une information menée auprès des acteurs et opérateurs susceptibles de relayer, d'accompagner et de nouer des partenariats avec les migrants.

Cela s'est traduit par une mobilisation à tous les niveaux : fédérations d'associations de migrants telles que le Forum des organisations de solidarité internationale issues des migrations (FORIM), opérateurs tels que l'Agence française de développement (AFD), l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), Campus-France, mais aussi les collectivités locales et les préfetures.

Les actions de soutien au secteur productif, qui concentrent près du tiers des cofinancements, concernent notamment la promotion de l'entrepreneuriat, l'appui à des programmes de microfinance, le projet «Entrepreneurs en Afrique» de Campus France.

Le programme 301 soutient par ailleurs, par le biais de concours aux ONG, les actions des fédérations de migrants telles que le FORIM et les programmes d'appui tels que le «Programme d'appui aux initiatives de développement local et d'implication des migrants dans le développement de leur région d'origine» géré par le Groupe de recherche et de réalisations pour le développement rural (GRDR) et le «Programme d'appui aux migrants porteurs de projets économiques» (PMIE) géré par le Programme «Solidarité-Eau», au sein du réseau Groupe d'appui à la micro-entreprise (GAME).

Les projets financés (hors programmes bilatéraux et programme mobilisateur) concernent les secteurs d'intervention suivants :

Tableau IV-13 : Nombre de projets collectifs et montants accordés sur 2008 (hors programmes)

Secteur	Nombre de projets	Montants accordés (en €)	Proportion des cofinancements attribués
Entreprises et autres services	7	5 541 220	26,8 %
Éducation/ formation/enseignement supérieur	9	2 976 576	14,4 %
Développement rural	19	1 477 573	7,2 %
Concours aux fédérations et plateformes de services aux migrants	4	3 025 000	14,7 %
Formation professionnelle	6	4 942 100	23,9 %
Santé	10	1 112 101	5,4 %
Services sociaux	7	831 017	4,0 %
Société civile	4	500 335	2,4 %
Sensibilisation au développement	7	161 200	0,8 %
Développement et gestion urbaine	2	79 128	0,4 %
Total	75	20 646 250	100,0 %

Les projets de développement rural, les plus nombreux, concernent l'accès à l'eau ou à l'électricité des villages reculés, la création de marchés ruraux et d'ateliers artisanaux, la mécanisation agricole, etc.

Les actions en matière d'éducation, de santé et de services sociaux concernent tant les infrastructures (construction de salles de classe, de dispensaires etc.) que les mesures d'accompagnement (transferts de savoir-faire).

5.2.2 - Un nouveau partenariat entre collectivités locales et migrants

Le ministère a pris en charge une partie des projets des collectivités locales au titre de l'appel à projets national de soutien à la coopération décentralisée « Solidarité à l'égard des pays en développement » du ministère des Affaires étrangères et européennes pour 2008. Vingt projets de collectivités ont ainsi pu être financés pour un montant global de 705 005 €.

Les secteurs concernés sont :

- l'hydraulique rurale et l'adduction d'eau dans les villages (4 projets) ;
- le développement rural et la création de micro-activités génératrices de revenus (7 projets) ;
- des actions de formation professionnelle (4 projets) ;
- des actions d'appui pour le renforcement des capacités en gestion urbaine et en bonne gouvernance (5 projets).

Fin 2008, le ministère a participé, conjointement avec le ministère des Affaires étrangères et européennes, à l'appel à projets national de soutien à la coopération décentralisée 2009. Pour la première fois, le ministère a déterminé des critères spécifiques d'éligibilité au programme 301 :

- la collectivité locale partenaire est située dans une zone de forte migration ;

- les associations de migrants résidant sur le territoire français sont impliquées : cette implication se traduit par une mobilisation importante, qu'elle soit financière ou technique ;
- le projet intervient sur les secteurs participant à l'amélioration des conditions de vie et d'insertion socio-économique des populations ou qui contribuent à créer des conditions plus favorables à l'investissement productif dans les zones concernées ;
- le projet est en cohérence avec les initiatives de développement local en cours, que celles-ci soient portées par les collectivités locales, les pouvoirs publics ou les acteurs privés ;
- la pérennisation du projet est assurée par la collectivité locale partenaire.

Au premier semestre 2009, vingt-quatre collectivités ont répondu à l'appel à projets dans le cadre du programme 301. Six collectivités ont vu leurs projets retenus, dans les domaines de l'éducation et de la jeunesse (3 projets), de l'hydraulique rurale (1 projet), du développement rural et du microcrédit (1 projet) ainsi que la reconversion économique d'une région (1 projet). La modestie de ces résultats est à mettre au compte de la nouveauté de la démarche associant les collectivités locales aux migrants pour la réalisation de projets en direction du pays d'origine.

Une convention-cadre accompagnant l'action d'une collectivité locale (département des Yvelines), permettra en outre de venir en soutien des projets de développement solidaire initiés par les migrants résidant dans ce département. Le premier comité de suivi, réunissant le conseil général et le ministère, se tiendra courant 2009.

Une convention analogue est intervenue fin 2008 avec le département de l'Hérault, investi depuis quinze ans dans des actions de coopération avec le gouvernorat de Medenine en Tunisie. Ces actions sont ainsi partie prenante de l'accord signé avec la Tunisie.

5.2.3 - La création d'un réseau de référents développement solidaire

Pour accompagner les porteurs de projets, un réseau de référents développement solidaire a été constitué dans les départements. Les référents sont désignés par les préfets à raison de leurs compétences en instruction de projets et/ou de leur connaissance des milieux associatifs. Près de soixante projets ont ainsi pu être remontés par les préfetures courant de l'année 2008.

Un séminaire de formation s'est tenu en décembre 2008 à Lognes afin de présenter les enjeux du programme et les modalités de mise en œuvre de celui-ci.

5.3 - Les transferts de fonds

La mobilisation de l'épargne des migrants vers l'investissement productif est un enjeu que la France regarde comme essentiel et qui se décline autour de trois axes.

5.3.1 - Mieux connaître l'environnement des transferts

La Banque mondiale met à jour une série de statistiques concernant 194 pays et 13 régions du monde sur les transferts de fonds et l'évolution des flux migratoires. À ce titre et avec l'objectif d'affiner les connaissances sur les montants et l'utilisation des transferts financiers réalisés par les migrants en Afrique, elle pilote un nouveau programme de recherche « Migrations et Développement ». Ce programme comporte quatre phases d'enquêtes (banques centrales, fournisseurs de services de transferts, enquêtes ménages dans les pays d'origine, enquête auprès des diasporas) qui portent tant sur les pays d'accueil (États-Unis, Canada, Grande-Bretagne, France) que sur les pays d'origine (Burkina Faso, Mali, République démocratique du Congo, Cameroun, Ghana, Nigeria, Kenya, Ouganda, Mozambique). Dans le souci d'un renforcement des capacités des acteurs africains, les recherches de terrain en Afrique sont effectuées par des équipes

africaines. Le rapport final sera présenté en mai 2010 à Washington lors des assemblées annuelles de la Banque mondiale.

La France, représentée dans les instances de pilotage du programme par l'Agence française de développement (AFD), est le premier bailleur au travers d'un soutien du ministère (à hauteur de 375 000 € soit 484 275 USD, ce qui représente 20 % du montant global) aux côtés de ceux de la Banque africaine de développement (175 000 USD) de l'Agence canadienne pour le développement international (266 325 USD), du ministère des Affaires étrangères danois (151 695 USD) ; du Fonds international de développement agricole (FIDA) (200 000 USD), de l'Agence suédoise de coopération (249 970 USD) et du ministère britannique du Développement international (283 000 USD).

5.3.2 - Diminuer le coût des transferts

L'AFD a été mandatée par le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) du 19 juin 2006 pour mettre en œuvre un observatoire des coûts des transferts financiers internationaux. Le site www.envoidargent.fr a été ouvert en octobre 2007 avec une douzaine de partenaires (banques et sociétés de transfert) et cinq pays : Maroc, Tunisie, Mali, Sénégal et Comores.

Conçu comme un outil web statique, ce comparateur permet aux banques inscrites sur le site de déclarer :

- les coûts des transferts dans les cinq pays couverts par le comparateur ;
- les types de transferts proposés ;
- les conditions de transferts pratiquées par ces établissements financiers (tarifs, délais et garanties).

L'année 2008 a permis l'extension de ce site aux pays avec lesquels un accord de gestion concertée des flux migratoires et du développement solidaire a été signé. Sont concernés à ce jour : la Tunisie, le Bénin, le Sénégal, le Mali, les Comores et le Maroc.

Pour rendre le site plus attractif et en assurer sa promotion, le ministère a décidé de soutenir l'Agence française de développement, avec le ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, sur un projet de refonte du site [envoidargent.fr](http://www.envoidargent.fr) pour le migrer d'un simple comparateur web vers un portail web intégrant, outre le comparateur web, un support de communication s'adressant aux migrants et à la diaspora.

5.3.3 - Défisiscaliser et bonifier l'épargne des migrants

Le compte épargne codéveloppement, créé par l'article 1^{er} de la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, est destiné à recevoir l'épargne de ressortissants de certains pays en développement afin de financer des opérations concourant au développement économique de ces pays. Il ouvre droit à une réduction d'impôt sur le revenu de 40 % des sommes versées annuellement sur le compte. Il est rémunéré par un taux librement fixé entre l'établissement de crédit et l'épargnant. Lorsqu'elles sont retirées, ces sommes doivent obligatoirement être investies dans un pays en développement (création ou reprise d'entreprise, microfinance, investissement immobilier d'entreprise ou locatif, rachat de fonds de commerce, fonds d'investissement dédiés au développement, etc.). Dans le cas contraire, un prélèvement libératoire de 40 % leur est appliqué.

Faisant suite à la convention signée entre l'État et le groupe des caisses d'épargne en septembre 2007 pour la commercialisation de ce produit, une autre convention a été finalisée en 2008 avec une banque tunisienne. Le montant actuel des encours est de 10 700 €.

Créé par la loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, le livret d'épargne pour le codéveloppement (LEC) est aussi destiné à recevoir l'épargne de ressortissants de certains pays en développement. À l'issue d'une phase d'épargne comprise entre trois et huit ans, le titulaire du livret bénéficie d'une prime d'épargne, à la condition de contracter un prêt aux fins d'investis-

sement dans un pays signataire avec la France d'un accord prévoyant la distribution du LEC. Le taux de rémunération est librement fixé entre l'établissement de crédit et l'épargnant.

Le LEC n'est pas encore distribué, aucune banque n'ayant à ce stade signé de convention.

À la demande du CICID, une mission d'évaluation des produits d'épargne codéveloppement sera conduite en 2009-2010.

6 – LES 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 et suscitant des actions de développement solidaire.

Les accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire deviennent un instrument de la politique migratoire européenne.

Ce faisant, la France est fortement sollicitée pour contribuer dans les dialogues entre pays d'accueil, de transit et de destination qui se sont développés depuis 2006 et dans les travaux d'experts et séminaires ainsi que pour participer à l'élaboration et au renforcement des liens entre politiques migratoires et politiques de développement.

À travers les nombreux partenariats noués à tous les niveaux (mondial, régional et local), elle se dote de capacités nouvelles pour identifier avec les pays d'origine des actions de développement solidaire qui seront gagnantes pour les deux pays. Avec des opérateurs et des banques, des accords ont pu être trouvés pour la mise en place de fonds fiduciaire.

6.1 – La promotion de la politique française sur la scène internationale

6.1.1 – La participation aux dialogues sur la migration et le développement entre pays d'origine, pays de transit et pays d'accueil

Ces dernières années, un certain nombre de processus de dialogues formels ou informels réunissent des pays pour échanger sur la thématique «Migration et Développement».

Cette année, la France a été directement impliquée dans le processus euro-africain dit «de Rabat».

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 par des pays d'origine, de transit et de destination.

Ces dialogues sont :

- au niveau mondial, le Forum global migration et développement (FGMD) : le troisième FGMD s'est tenu à Athènes du 1^{er} au 5 novembre 2009. Ce forum informel faisait suite à celui qui s'est tenu à Manille en octobre 2008 et à Bruxelles en juillet 2007. La tenue d'un forum annuel informel organisé par un pays volontaire jusqu'en 2013 a été décidée à New York, lors du dialogue de haut niveau sur la «Migration et le Développement» des Nations unies en septembre 2006;

- au niveau euro-africain : la deuxième 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 qui s'était tenue à Rabat en juillet 2006. Cette deuxième conférence a réuni à Paris cinquante-neuf États dont trente-deux États d'Afrique de l'ouest et les vingt-sept États membres de l'Union européenne ainsi que la Commission européenne et une vingtaine d'organisations internationales;
- au niveau de la Méditerranée occidentale, le dialogue 5+5 sur les migrations en Méditerranée occidentale.

Cet exercice réunit chaque année les ministres chargés des migrations des dix pays des rives nord et sud de la Méditerranée. En 2009, le dialogue est présidé par la Libye. Dans l'intervalle, des réunions d'experts décidées par les ministres, ainsi qu'un atelier sur les migrations circulaires s'est tenu à Tunis en février 2009.

Au niveau des pays occidentaux, la France a réintégré en 2009 l'*Intergovernmental Consultations on Migration* (IGC), forum multilatéral informel de dialogues entre les principaux pays de destination occidentaux. À l'assemblée générale de mai à Berne, elle a participé aux échanges destinés à mieux coordonner les positions entre pays de destination.

6.1.2 - Les actions menées avec la Commission européenne, d'autres États membres, des pays tiers et des organisations internationales

Cette année, la France a participé avec la Commission européenne, des États membres (notamment l'Espagne, la Belgique, les Pays-Bas et la Grande-Bretagne) et des pays tiers (la Tunisie, l'île Maurice, le Cap-Vert, le Bénin, le Maroc, le Sénégal, le Burkina Faso, le Cameroun, la Moldavie) à de nombreux travaux dont :

- des réflexions approfondies sur des nouvelles formes de migrations circulaires (plusieurs réunions d'experts à Bruxelles; séminaire à l'île Maurice en septembre 2008);
- les séminaires préparatoires de la deuxième conférence eurafricaine à Rabat (promotion de migrations légales), à Ouagadougou (lutte contre sur les migrations illégales) et à Dakar (migration et développement) organisés par le comité de pilotage de la conférence qui regroupe le Maroc, le Burkina Faso, le Sénégal, la France, l'Espagne, la Commission européenne et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO);
- des rencontres avec l'Italie, l'Espagne, les Pays-Bas, l'Angleterre et la Commission européenne à La Haye en juin 2009 autour du volet diaspora du partenariat «Migration, Mobilité et Emploi» (MME) décidé au sommet Union européenne-Union africaine de Lisbonne en décembre 2007;
- des groupes de travail décidés lors de la conférence Euromed sur les migrations à Lisbonne en décembre 2007;
- le séminaire de lancement d'un projet européen sur les politiques de pays tiers pour maximiser l'action de leurs diasporas, à La Haye en juin 2009;
- des missions pour engager des «partenariats pour la mobilité» (Cap-Vert et Moldavie);
- des réunions d'experts des États membres arabes et européens du dialogue sur la migration de transit en Méditerranée (MTM) soutenu par la Commission européenne à Paris en décembre 2008 et à Damas en juin 2009.

La France s'apprête à participer à l'appel à propositions du programme de la Commission européenne pour des projets de coopération avec les pays tiers en matière de migrations et d'asile.

En 2008, deux projets soutenus par la France ont été retenus :

- un projet du GIP-Inter conduit avec l'ANAEM, l'ANPE et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) pour expérimenter de nouvelles modalités de gestion des migrations dans les pays d'Afrique francophone;

- un projet, déposé par le Centre international pour le développement des politiques migratoires (ICMPD) avec le soutien financier de plusieurs États membres dont la France, de cartes des routes migratoires (I-Map) en Méditerranée avec des indications sur les flux migratoires concernés, auxquelles vont s'ajouter des informations sur les projets liant migration et développement le long de ces routes.

Le résultat du dernier appel à propositions, publié pour réponse le 13 novembre 2009, sera connu en 2010.

Enfin, la France participe à de nombreux travaux et conférences d'organisations internationales parmi lesquels les actions de :

- l'OCDE, organisation du Forum politique de haut niveau sur les migrations réuni les 29 et 30 juin 2009 et réunion annuelle du groupe de travail sur les migrations du 1^{er} juillet 2009 portant sur les conséquences de la crise économique sur les migrations internationales, réunions présidées par le ministre de l'Immigration et du Développement solidaire;
- la Banque mondiale, notamment en juin 2009 lors de la présentation du rapport sur la mobilité entre l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient et l'Europe à l'horizon 2050;
- la Banque africaine de développement pour la création du fonds fiduciaire «Migrations et développement» (9 € entre 2008 et 2010);
- l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE); cette année plusieurs conférences de cette enceinte étaient consacrées aux questions migratoires. La France est intervenue dans une conférence à Tirana en mars 2009.

6.1.3 - Les actions menées avec l'Union économique et monétaire ouest-africaine

La France a signé le 10 janvier 2009 avec l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) un accord-cadre relatif à la promotion du développement par la mobilisation de la diaspora. Cet accord s'inscrit dans le cadre des actions de l'UEMOA en matière d'intégration régionale.

6.2 - Le fonds fiduciaire «Migration et Développement»

La création de ce fonds, sur initiative française, a été proposée à la Banque africaine de développement et s'est traduite par la signature le 23 octobre 2009 d'un accord multi-donateurs de don par la BAD, le Fonds international de développement agricole et le ministère chargé du développement solidaire. Son plan d'investissement stratégique retenu lors des négociations, élaboré avec l'appui du ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi - plus particulièrement la Direction générale du Trésor et de la politique économique - et le ministère des Affaires étrangères et européennes, porte sur les objectifs suivants :

- amélioration des connaissances disponibles et mise à niveau des opérateurs intervenant dans le champ des transferts de fonds (maximum 10 % des ressources du fonds);
- appui aux réformes des cadres réglementaires (maximum 15 % des ressources du fonds);
- développement de nouveaux produits financiers (minimum 25 % des ressources);
- appui à l'investissement productif (minimum 15 % des ressources);
- appui au développement local (minimum 15 % des ressources).

Cette opération multilatérale prévue par la loi de finances 2008-2010 à hauteur de 9 M€ a fait l'objet d'un engagement de 6 M€. Une participation de 3,1 M€ sera effective à la fin de l'exercice 2009. Un audit sera réalisé en 2010.

Cette action a également permis de soutenir à hauteur de 0,38 M€ (AE = CP) l'effort multilatéral piloté par la Banque mondiale pour affiner les connaissances sur les montants et l'utilisation des transferts financiers réalisés par les migrants en Afrique, et d'appuyer à hauteur de 0,15 M€ (AE = CP) le programme D-MADE

de la Banque mondiale visant à aider au montage financier de quelques projets d'investisseurs de la diaspora africaine installés en Europe et souhaitant contribuer au développement économique et social de leur pays d'origine. Une opération de soutien au Centre international pour le développement des politiques migratoires (ICMPD), dans le cadre du programme thématique de la Commission européenne relatif à la coopération avec les pays tiers dans les domaines de la migration et de l'asile, a été engagée à hauteur de 0,1 M€ (en AE) en vue de soutenir le projet de carte interactive sur les routes et flux migratoires et le projet de renforcement des liens avec les communautés d'émigrants pour plus de développement.

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 source d'immigration, y rendent la pression migratoire exceptionnellement élevée et la mise en œuvre de la politique de contrôle de l'immigration plus difficile. Ce constat se retrouve dans une moindre mesure en Guadeloupe et à Saint-Martin.

Cette particularité se traduit, pour ces territoires, par :

- la présence, par rapport à leur population totale, d'une population étrangère en situation régulière ou irrégulière nettement plus importante que dans les autres collectivités ;
- des admissions annuelles au séjour beaucoup plus nombreuses ;
- des éloignements d'étrangers en situation irrégulière en nombre plus important.

La très forte croissance du nombre d'éloignements depuis la Guyane, Mayotte, la Guadeloupe et Saint-Martin, témoignent 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 le Secrétariat d'État 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 à 40 000 le nombre de clandestins dont 3 000 à 5 000 en forêt travaillant sur les sites d'orpaillage clandestin ;
- Martinique : le chiffre de 2 000 paraît cette année encore une estimation raisonnable sans évolution significative ;
- La Réunion : seulement une centaine d'étrangers en situation irrégulière sont interpellés annuellement. Le chiffre de 1 500 clandestins au regard de la population globale reste pertinent. La Réunion est le département le plus peuplé de l'outre-mer ;
- Mayotte : la préfecture estime, à partir des chiffres de la rentrée scolaire, des remontés de terrain (gendarmerie et police) et des nombres de reconduites à la frontière et de départs volontaires, que le nombre d'immigrés clandestins est proche de 50 000. En 2008, l'INSEE a estimé la part des étrangers à 41 % de la population de Mayotte, dont une très large majorité en situation irrégulière.

Tableau n° V-1 : Indicateurs du contrôle de l'immigration dans les départements d'outre-mer et Mayotte

	Éloignements en 2006	Éloignements en 2007	Éloignements en 2008
Guadeloupe	1 964	1 826	1 682
Martinique	436	390	404
Guyane	8 145	9 031	8 085
La Réunion	64	53	52
Mayotte	13 258	13 990	13 329

Sources : MIOMCT-DLPAJ-DCPAF-OPFRA.

**Tableau n° V-2 : Population, population étrangère en situation régulière au 31 décembre 2008
hors mineurs, et dix principales nationalités**

Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte
Population totale 400736	Population totale 397728	Population totale 205954	Population totale 781962	Population totale 160265 (recensement 2002)
dont étrangers en situation régulière 18037	dont étrangers en situation régulière 5886	dont étrangers en situation régulière 28819	dont étrangers en situation régulière 7484	dont étrangers en situation régulière 13279
Hàïtienne 9528	Hàïtienne 1806	Hàïtienne 8473	Malgache 2765	Comorienne 11574
Dominiquaise 3141	Sainte-Lucienne 1805	Surinamienne 7503	Mauricienne 1733	Malgache 1141
Dominicaine 1826	Dominiquaise 217	Brésilienne 6684	Comorienne 1078	Rwandaise 172
Portugaise 407	Dominicaine 216	Guyanaise 1997	Chinoise 287	Congolaise (RDC) 85
Américaine (USA) 221	Chinoise 211	Chinoise 974	Belge 231	Belge 27
Belge 207	Brésilienne 130	Dominicaine 880	Indienne 230	Indienne 23
Sainte-Lucienne 203	Cubaine 120	Péruvienne 326	Italienne 84	Burundaise 22
Britannique 165	Belge 115	Sainte-Lucienne 263	Marocaine 82	Mauricienne 19
Italienne 148	Syrienne 99	Laotienne 223	Algérienne 61	Marocaine 13
Jamaïquaine 137	Vénézuélienne 93	Néerlandaise 133	Allemande 59	Italienne 11

Source : INSEE-MIOMCT/DLPAJ.

Tableau n° V-3 : Population étrangère en situation irrégulière (estimation)

Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte
15000	2000	40000	1500	50000

Source : MIOMCT-SEOM.

1 – LES dispositions applicables

Les conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans les départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion) et dans l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon sont régies par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) qui s'y applique (article L. 111-2), sous réserve de certaines adaptations justifiées par les caractéristiques et les contraintes particulières de ces collectivités.

La loi n° 2005-371 du 22 avril 2005 modifiant certaines dispositions législatives relatives aux modalités de l'exercice par l'État de ses pouvoirs de police en mer permet dans les départements et collectivités d'outre-mer, sur autorisation du procureur de la République, la destruction immédiate des embarcations dépourvues de pavillon qui ont servi à commettre des infractions d'entrée et de séjour irréguliers.

Dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), les conditions d'entrée et de séjour des étrangers sont régies par des textes spécifiques (qui reprennent, pour partie, les dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) en les adaptant) :

- ordonnance n° 2000-371 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans les îles Wallis et Futuna ;
- ordonnance n° 2000-372 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Polynésie française ;
- ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte ;
- ordonnance n° 2002-388 du 20 mars 2002 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Nouvelle-Calédonie ;
- loi n° 71-569 du 15 juillet 1971 relative aux territoires des Terres australes et antarctiques françaises.

Le livre VII du CESEDA régit le droit d'asile sur l'ensemble du territoire de la République. Son titre VI précise les conditions dans lesquelles ces dispositions s'appliquent en outre-mer.

En revanche, la convention d'application de l'accord de Schengen signé le 19 juin 1990 ne s'applique qu'au territoire européen de la République française : les départements, les collectivités d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie sont donc exclus de l'espace de libre circulation créé par cet accord.

La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration qui comporte un titre VI spécifique à l'outre-mer renforce la lutte contre l'immigration irrégulière en adaptant le droit applicable. Ce texte prévoit notamment :

- la faculté de détruire les embarcations maritimes non-immatriculées servant au transport d'étrangers en situation irrégulière en Guyane ;
- la visite sommaire des véhicules dans des zones bien déterminées en Guyane, Guadeloupe et Mayotte en vue de relever les infractions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers ;
- l'immobilisation de véhicules terrestres et d'aéronefs par la neutralisation de tout élément indispensable à leur fonctionnement, en Guyane, Guadeloupe et à Mayotte ;
- le relevé des empreintes digitales des étrangers non admis à entrer à Mayotte ;
- l'extension à la Guadeloupe du caractère non suspensif des recours en annulation contre les arrêtés de reconduite à la frontière, déjà en vigueur en Guyane et à Saint-Martin ;
- un contrôle plus efficace des reconnaissances de paternité, afin de lutter contre les reconnaissances frauduleuses à Mayotte ;
- des vérifications d'identité des personnes dans les zones d'arrivée des clandestins en Guadeloupe, Guyane et Mayotte ;
- un renforcement du dispositif de lutte contre le travail dissimulé, à Mayotte ;
- l'accroissement du délai de placement des étrangers en situation irrégulière en centre de rétention administrative à Mayotte.

Par ailleurs, la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile comporte pour l'outre-mer :

- une mention expresse d'application des dispositions relatives à l'asile et des mesures d'adaptation ;
- une habilitation à prendre les mesures nécessaires pour adapter les dispositions du projet de loi dans les collectivités d'outre-mer ;
- la ratification de l'ordonnance n° 2007-98 du 25 janvier 2007 relative à l'immigration et à l'intégration à Mayotte, dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

L'ordonnance n° 2009-536 du 14 mai 2009 a étendu avec les adaptations nécessaires la loi du 20 novembre 2007 à Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

2 – LA SITUATION MIGRATOIRE

Le phénomène migratoire se présente de façon hétérogène. Certains territoires ultra-marins 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 13 329 à Mayotte et 8 085 en Guyane.

Pour les autres collectivités d'outre-mer, la situation est moins préoccupante. Certains territoires présentent des situations intermédiaires comme en Guadeloupe et en Martinique (voir 2.2), d'autres sont épargnés par l'immigration clandestine (voir 2.3).

2.1 – L'immigration à Mayotte et en Guyane

2.1.1 – L'immigration à Mayotte

- *L'immigration légale*

La demande d'asile a quasiment quintuplé en un an, alors que les accords ne croissent que de 60 %. Les premiers mois 2009 enregistrent un repli sensible de la demande d'asile.

Tableau n° V-4 : Les demandes d'asile à Mayotte

Mayotte	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Premier semestre 2009
Demandes		85	199	119	203	979	297
Décisions	87	42	184	161	179	534	537
Accords	31	8	28	42	71	114	41
Rejets	56 (dont 35 Comoriens)	34	156	119	108	420	496

Source : OFPRA.

NB : Les décisions ne correspondent pas forcément à des demandes déposées la même année, mais peuvent porter sur des demandes formulées au cours des années antérieures.

L'immigration clandestine

Mayotte subit une forte pression migratoire en provenance principalement de l'Union des Comores, plus particulièrement de l'île d'Anjouan, mais aussi depuis Madagascar, via les Comores. Alors que l'île connaît une forte croissance démographique (4,1 % par an), le contrôle de l'immigration constitue un enjeu majeur pour le développement économique ainsi que pour la préservation de l'ordre public et des équilibres sociaux.

Le nombre d'étrangers en situation irrégulière est estimé à environ 50 000 personnes dans l'île, soit près d'un tiers de la population. Le nombre de reconduites à la frontière exécutées a été de 13 329 en 2008.

Les interceptions de kwassas¹ 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. Le nombre d'interceptions au cours du premier semestre 2009 a progressé de 27,7 % par rapport à la même période 2008. Les 129 embarcations interceptées ont permis l'interpellation de 154 passeurs et 2 903 clandestins. En 2008, 256 embarcations ont été interceptées contre 179 en 2007 (soit + 43,02 %) et 100 en 2006 (soit + 156 %).

Cette progression notable est le fruit d'une très forte implication de l'État dans l'augmentation des moyens humains et opérationnels dédiés à la lutte contre l'immigration irrégulière et l'emploi d'étrangers sans titre de travail et de séjour.

Ainsi, les effectifs de la police aux frontières (PAF) ont augmenté entre 2004 et 2008 de 280 % et moyens matériels et opérationnels ont été considérablement renforcés :

- depuis 2008, sous l'autorité du préfet et en concertation avec les autres services, mise en place par la PAF d'une cellule de coordination opérationnelle zonale qui permet de mutualiser les renseignements, de définir les stratégies, et d'établir un planning rationnel des moyens nautiques (gendarmerie, douanes, PAF, marine) ;
- depuis le début de l'année 2009, création d'un Groupe d'intervention régional (GIR) au niveau de la gendarmerie et d'une Brigade mobile de recherche (BMR) au sein de la PAF.

En sus des moyens nautiques, la surveillance de l'immigration clandestine par voie maritime est assurée par trois radars fixes implantés au Nord, à l'Ouest et à l'Est de l'île de Mayotte assurant une couverture optimale sur 75 % du territoire. La mise en place d'un quatrième radar fixe a été annoncée par le Premier ministre à l'occasion de son déplacement à Mayotte en juillet 2008. Il permettra de couvrir la zone d'ombre existante au Sud de l'île. Dans l'attente, un radar mobile est utilisé pour couvrir les 25 % restant. Ce modèle vieillissant se caractérise par une faible portée raccourcissant le préavis de détection, et nécessite des moyens humains importants pour son fonctionnement et sa sécurisation.

Début 2009, la construction d'un nouveau centre de rétention administrative (CRA) de 140 places en remplacement de l'actuel CRA sous-dimensionné pour faire face au nombre de retenus accueillis (16 000 par an) a été décidée. Les arbitrages budgétaires ont été rendus et la livraison prévue en 2012.

La PAF, enfin, a programmé l'installation fin 2009, dans ses locaux, de stations de contrôle biométrique afin d'accéder aux données de la base VISABIO. Ce dispositif fait suite à l'ouverture d'une antenne consulaire à Anjouan (Comores) destinée à instruire les demandes de visas pour Mayotte et à délivrer des visas biométriques contre l'engagement d'une présentation systématique au retour.

Enfin, la PAF de Mayotte a reçu deux vedettes supplémentaires en 2008.

1. Kwassa(s) est le nom des petits canots de pêche rapides de 7 mètres, à fond plat et nanti de deux moteurs.

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 2008, 440 étrangers en situation irrégulière et 15 passeurs (flux migratoire par voie maritime en provenance des Comores, et notamment de l'île d'Anjouan).

Tableau n° V-5 : Nombre d'éloignements réalisés à Mayotte

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Évolution 2008- 2007	Évolution 2008- 2002
Éloignements	3970	6241	8599	7714	13258	13990	13329	- 4,7 %	+ 235,8 %

2.1.2 - L'immigration en Guyane

La demande d'asile

Elle augmente fortement entre 2007 et 2008 (+ 75 %) et les premiers mois de 2009 confirment cette forte augmentation.

Tableau n° V-6 : Demandes d'asile en Guyane

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Premier semestre 2009
Demandes	Non disponible		280	368	322	564	346
dont Haïtiens		109	177	201	133	115	131
Décisions	176	217	157	335	365	365	302
Accords	0	15	0	17	21	10	7
Rejets	176 (dont 99 Haïtiens)	202	157	318	344	355	295

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 leurs délais de traitement. Cette antenne instruit les demandes d'asile déposées en Guyane au moyen de missions foraines. L'ouverture de cette antenne a permis de faire chuter les délais d'examen des dossiers.

La protection contre l'immigration clandestine

Frontalière du Surinam et du Brésil et située à proximité immédiate de pays sud-américains confrontés aux problèmes du développement, la Guyane apparaît pour nombre de ressortissants de ces pays comme un espace de liberté et de richesse. D'où une forte immigration en provenance, par ordre décroissant, du Brésil, du Suriname, du Guyana, d'Haïti et de la République dominicaine.

La lutte contre l'immigration clandestine est une priorité de l'action de l'État en Guyane.

Outre l'adaptation législative, la lutte contre l'immigration irrégulière en Guyane s'articule autour d'un renforcement des moyens et de l'action diplomatique.

Les moyens

Les effectifs de la police au 1^{er} janvier 2009 s'élevaient à 663 fonctionnaires tous corps confondus, soit une augmentation de 37 % depuis le 1^{er} janvier 2002. Les effectifs de la gendarmerie départementale s'élevaient à 469 gendarmes. À cela s'ajoutent cinq escadrons de gendarmes mobiles dont deux spécialement chargés de la lutte contre l'orpaillage clandestin soit 850 gendarmes au total.

La PAF a fait évoluer ses structures et a créé une nouvelle antenne à Saint-Georges-de-l'Oyapock en 2006 en prévision de l'achèvement de la construction du pont frontière entre le Brésil et la France : soixante fonctionnaires devraient y travailler à terme.

La lutte contre l'immigration clandestine se traduit depuis plusieurs mois par des contrôles d'identité menés par la PAF sur Cayenne et les communes alentours. L'éloignement des étrangers en situation irrégulière, placés au CRA ou interpellés à Cayenne ou aux frontières, peut se faire, depuis octobre 2008, par voie aérienne avec un avion affrété auprès d'Air Guyane.

L'unité opérationnelle de coordination du GIR constituée de onze personnes est devenue permanente depuis novembre 2006, afin notamment d'améliorer la lutte contre le financement de l'orpaillage clandestin et les réseaux d'aide à l'immigration clandestine. Ses résultats sont très encourageants.

À la frontière brésilienne, compte tenu de la convergence existant entre l'orpaillage clandestin et l'immigration irrégulière, l'accent a été mis sur la répression des réseaux de trafiquants. Le recrutement des *Garimpeiros*, orpailleurs clandestins, s'effectue parmi une population brésilienne démunie de tout titre de séjour. Ainsi, des opérations menées conjointement avec les forces armées en Guyane permettent d'associer la PAF de manière efficace à la lutte contre l'orpaillage clandestin.

L'action diplomatique

- Concernant la coopération entre la Guyane et le Surinam :

Afin, en particulier, de renforcer la lutte contre les flux clandestins à destination de la Guyane, des patrouilles mixtes franco-surinamaises sont maintenant régulièrement mises en œuvre depuis le 24 septembre 2007 sur le fleuve Maroni, suite à la signature d'un accord bilatéral de coopération transfrontalier le 29 juin 2006 à Saint-Laurent-du-Maroni.

Par ailleurs, début 2009, la Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) a participé activement à la rédaction du projet fonds de solidarité prioritaire (FSP) d'appui à la sécurité intérieure et à la justice du Surinam, qui comprend notamment une composante relative à la lutte contre la criminalité transfrontalière.

- Concernant la coopération entre la Guyane et le Brésil :

- la cinquième Commission mixte transfrontalière franco-brésilienne (CMT), qui s'est tenue le 14 août 2009 à Macapa, a été l'occasion de constater une volonté de renforcement de la coopération entre les forces de police et les douanes des deux États :

- s'agissant notamment de la lutte contre les pêches illicites, il apparaît que les opérations de *vive force* entreprises fin 2007 ont été efficaces. Le représentant du ministère brésilien de la Défense a pu rappeler combien la coopération militaire était bonne entre les deux États. Il a proposé que deux nouveaux pelotons soient affectés à la surveillance de la frontière entre les deux États ;

- une déclaration d'intention pour jeter les bases d'une coopération opérationnelle entre les services compétents des deux pays a été arrêtée. En attendant, un projet d'accord pour la mise en œuvre d'un centre de coopération policière a été établi. Ce centre sera implanté sur le territoire français et aura vocation à développer l'échange d'informations, à l'exclusion cependant de toute coopération opérationnelle. Il n'aura donc pas vocation à coopérer directement avec des organismes internationaux ou des États tiers ;

- la mise en œuvre d'un accord de coopération en matière de lutte contre l'orpaillage clandestin est en projet;
- la conclusion, le 7 septembre 2009, d'un arrangement administratif créant un mécanisme de consultation sur les flux migratoires entre les deux pays.

Ainsi, la coopération judiciaire et policière avec les États frontaliers indispensables pour maîtriser les flux migratoires s'améliore de façon notable avec le Brésil. En juillet 2009, un officier de liaison immigration français a été nommé à Macapa, et deux officiers de liaison brésiliens ont pris leurs fonctions en Guyane : le premier à Saint-Georges-de-l'Oyapock au sein du « centre provisoire de coopération » et le second à Cayenne. Pour mémoire un dispositif miroir a été mis en place, côté brésilien à Saut-Maripa.

Les discussions engagées avec le Guyana n'ont en revanche pas pu aboutir à une signature à ce jour.

Tableau n° V-7 : Nombre d'éloignements effectués en Guyane

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Évolution 2008- 2007	Évolution 2008- 2002
Éloignements	4 244	4 852	5 318	5 942	8 145	9 031	8 085	- 10,5 %	+ 90,5 %

2.2 - L'immigration dans les départements des Caraïbes

2.2.1 - L'immigration en Guadeloupe

L'immigration légale en Guadeloupe

Au 31 décembre 2008, 18 037 étrangers majeurs résidaient régulièrement en Guadeloupe (îles du Nord incluses).

La demande d'asile en Guadeloupe

La très forte progression de 2004 et de 2005 est enrayée, même si on assiste à une forte augmentation de la demande d'asile entre 2007 et 2008. Le nombre d'accords est, quant à lui, en diminution entre ces deux dates. Le 9 janvier 2006, une antenne de l'OFPPRA a été ouverte à Basse-Terre en Guadeloupe pour faire face à l'accroissement du nombre des demandes, notamment haïtiennes, et diminuer leurs délais de traitement. Cette antenne instruit également les demandes d'asile déposées en Martinique et en Guyane via des missions foraines.

Tableau n° V-8 : Demandes d'asile en Guadeloupe

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Premier semestre 2009
Demandes	Non disponible	Non disponible	3 612	537	261	534	245
dont Haïtiens		1 472	3 491	537	237	326	141
Décisions	32	1 297	2 357	2 200	393	456	238
Accords	1	11	51	132	28	23	1
Rejets	31 (dont 29 Haïtiens)	1 286	2 306	2 068	365	433	237

Source : OFPPRA.

NB : Les décisions ne correspondent pas forcément à des demandes déposées la même année, mais peuvent porter sur des demandes formulées au cours des années antérieures.

La protection contre l'immigration irrégulière

La Guadeloupe, en raison de sa prospérité économique, présente une forte attractivité pour l'immigration clandestine provenant essentiellement d'Haïti et de la Dominique. Cette immigration utilise la voie maritime, par nature difficilement contrôlable en raison de l'étendue et du relief des côtes.

En 2008, 1 682 mesures de reconduites à la frontière ont été exécutées contre 1 826 en 2007 soit une baisse de 8 %.

Plusieurs mesures opérationnelles, législatives et réglementaires, ont été mises en œuvre et la coopération internationale a été améliorée :

- extension à la Guadeloupe du caractère non suspensif des recours en annulation contre les arrêtés de reconduite à la frontière, déjà en vigueur en Guyane et à Saint-Martin ;
- signature d'un accord de réadmission avec la Dominique le 9 mars 2006 ; son protocole d'application a été ratifié le 6 novembre 2006 ;
- extension du CRA et l'augmentation parallèle des effectifs de la police aux frontières.

Tableau n° V-9 : Nombre d'éloignements réalisés en Guadeloupe

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Évolution 2008- 2007	Évolution 2008- 2002
Éloignements	686	1 053	1 083	1 253	1 964	1 826	1 682	- 8 %	+ 145,2 %

La situation spécifique de l'île de Saint-Martin

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 (Princess Juliana) dans la zone néerlandaise et de l'absence de contrôle à la frontière entre les deux parties de l'île. La Direction départementale de la police aux frontières (DDPAF) a cependant mis en place en octobre 2002 un accord visant à échanger des renseignements avec les services d'immigration de l'aéroport de Juliana. Les autorités des Antilles néerlandaises se sont engagées le 8 juillet 2009, à l'occasion de la réunion franco-néerlandaise qui s'est tenue à La Haye entre le secrétariat d'État à l'outre-Mer et les services des ministères des affaires étrangères et de l'intérieur néerlandais à faciliter la mise en œuvre de **l'accord de coopération en matière de contrôle de personnes dans les aéroports de Saint-Martin** en date du 17 mai 1994.

Les deux parties se sont également accordées à considérer que la conclusion de **l'accord de coopération policière** était urgente. Le texte devrait être finalisé rapidement.

Le nouveau local de rétention administrative a été inauguré au mois de mai 2008. Il est placé sous la responsabilité de la PAF dont les effectifs ont augmenté et pourra accueillir douze personnes. Les reconduites à la frontière pourront être désormais effectuées au départ de l'aéroport international de Juliana et non plus, comme par le passé, par l'intermédiaire du centre de rétention de Guadeloupe.

Tableau n° V-10 : Éloignements à Saint-Martin

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Évolution 2007- 2008
Éloignements	274	269	297	234	289	287	410	+ 42,9 %

La situation spécifique de l'île de Saint-Barthélemy

La PAF de Guadeloupe a redéployé ses effectifs et l'antenne PAF de Saint-Martin s'est vu renforcée tandis que la lutte contre l'immigration clandestine et le contrôle des frontières à Saint-Barthélemy ont été confiés entièrement à la gendarmerie nationale.

2.2.2 - L'immigration à la MartiniqueL'immigration légale

Au 31 décembre 2008, 5 886 étrangers résidaient régulièrement à la Martinique pour une population estimée à presque 400 000 habitants.

La demande d'asile

Elle a quintuplé en un an, et les premiers mois de l'année 2009 connaissent une croissance forte mais moins soutenue.

Tableau n° V-11 : Demandes d'asile à la Martinique

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Premier semestre 2009
Demandes	5	139	131	137	42	219	190
dont Haïtiens	3	123	131	137	41	204	178
Décisions	Non disponible	92	111	220	65	132	109
Accords		2	20	16	8	4	5
Rejets		90	91	204	57	128	104

Source : OFPRA.

NB : Les décisions ne correspondent pas forcément à des demandes déposées la même année, mais peuvent porter sur des demandes formulées au cours des années antérieures.

Le 9 janvier 2006, une antenne de l'OFPRA a été ouverte à Basse-Terre en Guadeloupe pour faire face à l'accroissement du nombre des demandes, notamment haïtiennes, et diminuer leurs délais de traitement. Cette antenne instruit les demandes d'asile déposées en Martinique *via* des missions foraines.

La protection contre l'immigration irrégulière

La Martinique connaît une immigration clandestine provenant principalement de Sainte-Lucie 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-12 : Éloignements en Martinique

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Évolution 2008- 2007
Éloignements	290	330	466	603	436	390	404	+ 3,6 %

La proximité de Sainte-Lucie (40 km), l'usage de la langue créole, les relations historiques entre les deux îles constituent les principales raisons d'une immigration facilitée par la présence d'une communauté bien intégrée en Martinique.

Un régime expérimental avait été mis en place le 1^{er} mars 2000, permettant aux ressortissants de Sainte-Lucie de séjourner dans les départements français d'outre-mer en dispense de visa pour des séjours inférieurs à quinze jours. Au vu des effets produits par cette mesure (augmentation des flux de personnes), sa pérennisation a été soumise à la signature d'un accord de réadmission et à des aménagements repris dans un accord facilitant la circulation des Sainte-Luciens dans les départements français d'Amérique. Ces accords gouvernementaux ont été signés à Castries le 23 avril 2005 et sont entrés en vigueur le 1^{er} mai 2006 (décret n° 2006-431 du 12 avril 2006).

On trouve avec les Haïtiens une situation par bien des points semblables. La présence d'une communauté haïtienne, localisée dans le nord de l'île, bien intégrée dans l'économie agricole, constitue un appel à la venue de clandestins. Les candidats à l'immigration, recrutés en Haïti, passent en général, soit par l'aéroport de Juliana à Saint-Martin soit par la Dominique où ils ne sont pas soumis au visa, soit par le Venezuela avec l'utilisation de faux documents vénézuéliens.

D'un point de vue diplomatique, l'État est fortement impliqué dans la zone Caraïbes. Ainsi, s'agissant de la Barbade, différents projets d'accords ont été adressés à ce partenaire et sont actuellement examinés par son gouvernement. Après le refus de Trinité-et-Tobago de conclure un premier projet d'accord, la France a adressé au Gouvernement trinitadien un nouveau projet en cours d'examen par notre partenaire. Pour les ressortissants d'Antigua, des Bahamas, de la Barbade, de Belize, de Grenade, de Saint-Christophe-et-Niévès, de Saint-Vincent et Trinité-et-Tobago, la conclusion de tels accords constitue pour la France une condition *sine qua non* de l'exemption de visa. S'agissant d'Haïti, des consultations sont en cours. Il s'agirait d'aboutir à la conclusion d'accords de gestion concertée des flux migratoires prévoyant des dispositifs de codéveloppement et de réadmission. Enfin, un accord de coopération policière à Saint-Martin devrait être signé dans les prochains mois entre les Pays-Bas et la France.

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, les Comores et Maurice) dont le niveau de vie est nettement inférieur. Le problème de l'immigration irrégulière se pose désormais à La Réunion, mais dans une ampleur moindre que dans les autres départements d'outre-mer, dans la mesure où les éloignements ne portent que sur quelques dizaines d'étrangers en situation irrégulière, de nationalité mauricienne, comorienne et malgache.

Au 31 décembre 2008, 7 484 étrangers majeurs résidaient régulièrement à La Réunion, pour une population de presque 800 000 habitants.

La demande d'asile

Elle est très faible.

Tableau n° V-13 : Demandes d'asile à La Réunion

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Demandes	2	2	2	3	7	33
dont Malgaches	1	0	2	1	Non disponible	Non disponible
Décisions	Non disponible	2	5	5	29	
Accords		1	2	0	4	
Rejets		1	3	5	25	

Source : OFPRA.

NB : Les décisions ne correspondent pas forcément à des demandes déposées la même année, mais peuvent porter sur des demandes formulées au cours des années antérieures.

La protection contre l'immigration irrégulière

Tableau n° V-14 : Principaux indicateurs de la protection contre l'immigration irrégulière

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Évolution 2008-2007
Éloignements	22	26	42	56	64	53	52	- 1 %

2.3.2 - L'immigration en Nouvelle-Calédonie

Sur une population de 240 400 habitants, la Nouvelle-Calédonie compterait près de 6 000 étrangers en situation régulière.

La loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 a confié à l'État le droit de l'entrée et du séjour des étrangers et à la Nouvelle-Calédonie la compétence en matière de droit du travail, notamment en matière d'accès au travail des étrangers. En conséquence, les cartes de séjour comportant une autorisation de travail sont accordées après consultation du gouvernement calédonien, compte tenu de sa compétence exclusive.

Les nationalités les plus représentées sont : vanuatane, indonésienne, vietnamienne et chinoise. Dans le cadre de la construction de l'usine de nickel de la province sud, et en l'absence de main-d'œuvre locale suffisante, il a été fait appel à une main-d'œuvre philippine pour la durée de la construction de l'usine. Le recrutement de cette main-d'œuvre étrangère s'est poursuivi en 2007.

L'immigration irrégulière n'est pas un enjeu pour la Nouvelle-Calédonie.

2.3.3 - L'immigration en Polynésie française

La Polynésie française, de par son isolement, attire peu de candidats à l'immigration.

La loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 confie à l'État le droit de l'entrée et du séjour des étrangers en Polynésie française et au gouvernement de la Polynésie française la compétence en matière de droit du travail, et notamment en matière d'accès au travail des étrangers. En conséquence, les cartes de séjour comportant une autorisation de travail sont accordées après consultation du gouvernement polynésien, compte tenu de sa compétence exclusive.

L'immigration irrégulière n'est pas un enjeu pour la Polynésie Française

2.3.4 - L'immigration à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis et Futuna

Aucune pression migratoire ne s'exerce actuellement sur Saint-Pierre-et-Miquelon et sur Wallis et Futuna.

SIXIÈME RAPPORT AU PARLEMENT

Liste des contributeurs

Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales
Secrétariat d'État chargé de l'outre-mer

Ministère des Affaires étrangères et européennes

Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)

Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)

Office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI)



Publication au JORF du 27 mai 2005

Décret n° 2005-544 du 26 mai 2005

Décret instituant un comité interministériel de contrôle de l'immigration.

NOR : INTX0500125D

Version consolidée au 27 mai 2005 – version JO initiale

Le président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre et du ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales,

Vu la Constitution, notamment son article 37 ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Le Conseil des ministres entendu,

Article 1

Il est créé un comité interministériel de contrôle de l'immigration.

Ce comité est présidé par le Premier ministre ou, par délégation, par le ministre de l'Intérieur.

Il comprend le ministre de l'Intérieur, le ministre chargé des Affaires sociales, le ministre de la Défense, le garde des Sceaux, ministre de la Justice, le ministre des Affaires étrangères, le ministre de l'Éducation nationale, le ministre chargé de l'Économie et des Finances et le ministre chargé de l'Outre-mer.

Le Premier ministre peut inviter d'autres membres du gouvernement à participer aux travaux du comité.

Le comité fixe les orientations de la politique gouvernementale en matière de contrôle des flux migratoires.

Il adopte chaque année le rapport au Parlement sur les orientations de la politique gouvernementale en matière d'immigration, mentionné à l'article L. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Article 2

Un secrétaire général, nommé par décret en Conseil des ministres et placé auprès du ministre de l'Intérieur, assure le secrétariat du comité interministériel de contrôle de l'immigration.

Il prépare les travaux et délibérations du comité, auquel il assiste.

Il prépare le rapport au Parlement mentionné à l'article 1^{er}.

Il veille à la cohérence de la mise en œuvre des orientations définies par le comité avec celles qui sont arrêtées en matière d'intégration.

Article 3

Le secrétaire général préside un comité des directeurs chargés de la mise en œuvre de la politique gouvernementale en matière de contrôle des flux migratoires, d'immigration et d'asile.

Ce comité, chargé d'assurer la coordination de l'application des décisions du comité interministériel, comprend :

- Le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'Intérieur ou son représentant ;
- Le directeur central de la police aux frontières au ministère de l'Intérieur ou son représentant ;
- Le directeur central de la sécurité publique au ministère de l'Intérieur ou son représentant ;
- Le directeur général de la gendarmerie nationale ou son représentant ;
- Le directeur de la population et des migrations ou son représentant ;
- Le directeur de la direction générale de l'action sociale au ministère chargé des Affaires sociales ou son représentant ;
- Le directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France au ministère des Affaires étrangères ou son représentant ;
- Le directeur général des douanes et droits indirects ou son représentant ;
- Le directeur du budget ou son représentant ;
- Le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques ou son représentant ;
- Le directeur de l'enseignement supérieur ou son représentant ;
- Le directeur des affaires politiques, administratives et financières au ministère de l'Outre-mer ou son représentant ;
- Le directeur des affaires civiles et du sceau ou son représentant ;
- Le directeur des affaires criminelles et des grâces ou son représentant ;
- Le secrétaire général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne ou son représentant ;

- Le directeur général de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations ou son représentant ;
- Le directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ou son représentant, sans préjudice des dispositions du statut régissant cet organisme.

Le secrétaire général peut inviter à participer aux travaux du comité les directeurs d'administration centrale ou les dirigeants d'organisme public intéressés qui ne sont pas mentionnés aux alinéas précédents.

Le comité des directeurs peut se réunir, à l'initiative du secrétaire général, en formation restreinte aux seuls membres concernés par les questions portées à l'ordre du jour.

Il arrête chaque année son programme de travail.

Article 4

Un comité d'experts est chargé d'éclairer par ses avis les travaux du comité interministériel de contrôle de l'immigration.

Il comprend douze membres nommés par arrêté du Premier ministre après avis du ministre de l'Intérieur, du ministre des Affaires étrangères et du ministre chargé des Affaires sociales, et le président du Haut Conseil à l'intégration ou son représentant. Son président est désigné parmi ses membres par arrêté du Premier ministre.

Le comité d'experts se réunit à l'invitation de son président.

Le secrétaire général du comité interministériel de contrôle de l'immigration assiste le comité d'experts dans ses travaux.

Article 5

Le Premier ministre, le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, le ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, le ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, la ministre de la Défense, le garde des Sceaux, ministre de la Justice, le ministre des Affaires étrangères, le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, la ministre de l'Outre-mer et le ministre délégué au Budget et à la Réforme budgétaire, porte-parole du gouvernement, sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel de la République française*.

Par le président de la République :
Jacques Chirac

Le Premier ministre,
Jean-Pierre Raffarin

Le ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure
et des Libertés locales,
Dominique de Villepin

Le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur
et de la Recherche,
François Fillon

Le ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale,
Jean-Louis Borloo

La ministre de la Défense,
Michèle Alliot-Marie

Le garde des Sceaux, ministre de la Justice,
Dominique Perben

Le ministre des Affaires étrangères,
Michel Barnier

Le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie,
Thierry Breton

La ministre de l'Outre-mer,
Brigitte Girardin

Le ministre délégué au Budget et à la Réforme budgétaire,
porte-parole du gouvernement,
Jean-François Copé

**Décret du 11 juin 2009
portant nomination du secrétaire général
du comité interministériel de contrôle de l'immigration -
M. FRATACCI (Stéphane)**

NOR: IMIK0911331D

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre et du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire,

Vu l'article 13 de la Constitution ;

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires ;

Vu la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ;

Vu le décret n° 85-779 du 24 juillet 1985 portant application de l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 fixant les emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du Gouvernement ;

Vu le décret n° 2005-544 du 26 mai 2005 modifié instituant un comité interministériel de contrôle de l'immigration ;

Le conseil des ministres entendu,

Décrète :

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

Décrets, arrêtés, circulaires

Textes généraux

Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement

Décret n° 2007-999 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement

NOR : IMIX0755108D

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° 64-754 du 25 juillet 1964 modifié relatif à l'organisation du ministère de la Justice;

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° 88-1015 du 28 octobre 1988 portant création d'un conseil national et d'un comité interministériel des villes et du développement social urbain et d'une délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain, modifié par le décret n° 94-615 du 12 juillet 1994 et par le décret n° 2002-7 du 3 janvier 2002;

Vu le décret n° 89-320 du 18 mai 1989 portant organisation de l'administration centrale du ministère des Départements et Territoires d'outre-mer;

Vu le décret n° 90-665 du 31 juillet 1990 modifié relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle et du ministère de la Solidarité, de la Santé et de la Protection sociale;

Vu le décret n° 93-290 du 5 mars 1993 modifié instituant un Conseil national pour l'intégration des populations immigrées;

Vu le décret n° 97-213 du 12 mars 1997 modifié relatif à la coordination de la lutte contre le travail illégal;

Vu le décret n° 97-244 du 18 mars 1997 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° 98-1124 du 10 décembre 1998 modifié portant organisation de l'administration centrale du ministère des Affaires étrangères;

Vu le décret n° 2000-685 du 21 juillet 2000 modifié relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Emploi et de la Solidarité et aux attributions de certains de ses services;

Vu le décret n° 2000-1178 du 4 décembre 2000 modifié portant organisation de l'administration centrale du ministère de la Défense;

Vu le décret n° 2004-822 du 18 août 2004 relatif à l'organisation et aux missions de l'administration centrale du ministère de la Culture et de la Communication, modifié par le décret n° 2006-1453 du 24 novembre 2006 et par le décret n° 2006-1828 du 23 décembre 2006;

Vu le décret n° 2004-1203 du 15 novembre 2004 portant création d'une direction générale du Trésor et de la politique économique au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie;

Vu le décret n° 2005-91 du 7 février 2005 relatif aux attributions du secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales;

Vu le décret n° 2005-274 du 24 mars 2005 portant organisation générale de la gendarmerie nationale;

Vu le décret n° 2005-471 du 16 mai 2005 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer, modifié par le décret n° 2006-1545 du 7 décembre 2006;

Vu le décret n° 2005-544 du 26 mai 2005 instituant un comité interministériel de contrôle de l'immigration;

Vu le décret n° 2006-1033 du 22 août 2006 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 du 17 mai 2007 portant nomination du Premier ministre;

Vu le décret du 18 mai 2007 relatif à la composition du Gouvernement ;

Le Conseil d'Etat (section de l'intérieur) entendu ;

Le conseil des ministres entendu,

Décrète :

Article 1

Le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement en matière d'immigration, d'asile, d'intégration des populations immigrées, de promotion de l'identité nationale et de codéveloppement.

Il prépare et met en œuvre les règles relatives aux conditions d'entrée, de séjour et d'exercice d'une activité professionnelle en France des ressortissants étrangers. Il est chargé :

- en liaison avec le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, de la lutte contre l'immigration illégale et la fraude documentaire intéressant des ressortissants étrangers ;
- en liaison avec le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales et le ministre du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité, de la lutte contre le travail illégal des étrangers ;
- 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 et de la Commission des recours des réfugiés, 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 codéveloppement et, en liaison avec le ministre des affaires étrangères et européennes et le ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, 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 de l'Économie, des Finances et de l'Emploi 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 2

Le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement a autorité sur le secrétaire général du comité interministériel de contrôle de l'immigration et l'ambassadeur au codéveloppement.

Il préside le Conseil national pour l'intégration des populations immigrées et la commission interministérielle pour le logement des populations immigrées.

Article 3

Pour l'exercice de ses attributions, le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement a autorité :

- conjointement avec le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, sur la direction des libertés publiques et des affaires juridiques et, en tant que de besoin, sur la direction générale de la police nationale ;
- conjointement avec le ministre des Affaires étrangères et européennes, sur la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France ;
- conjointement avec le ministre du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité, sur la direction de la population et des migrations.

Article 4

Pour l'exercice de ses attributions, le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement dispose de :

- la direction générale de la coopération internationale et du développement ;
- la direction générale du Trésor et de la politique économique ;
- la direction générale des douanes et droits indirects ;
- la direction générale de la gendarmerie nationale ;
- la direction des affaires civiles et du sceau ;
- la direction générale de l'action sociale ;
- la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle ;
- la direction générale du travail ;
- la délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal ;
- le service des affaires francophones ;
- la direction des affaires politiques, administratives et financières de l'outre-mer ;
- la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives ;
- la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction ;
- la délégation interministérielle à la ville ;
- la délégation générale à la langue française et aux langues de France.

Il dispose également de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale des affaires sociales.

Pour l'exercice des attributions mentionnées au dernier alinéa de l'article 1^{er}, il dispose, en tant que de besoin, des services centraux des ministères concernés.

Il dispose également, en tant que de besoin, du secrétariat général du ministère de l'Intérieur, du secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales, de la direction de l'administration générale, du personnel et du budget mentionnée par le décret du 21 juillet 2000 susvisé et de la direction générale de l'administration du ministère des affaires étrangères et européennes.

Article 5

Le Premier ministre, la ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, le ministre des Affaires étrangères et européennes, le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement et le ministre du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité 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 31 mai 2007.

Nicolas Sarkozy

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,
François Fillon

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

La ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales,
Michèle Alliot-Marie

Le ministre des Affaires étrangères et européennes,
Bernard Kouchner

Le ministre du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité,
Xavier Bertrand

SECRETARIAT GÉNÉRAL DU COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE CONTRÔLE DE L'IMMIGRATION

SECÉTAIRE GÉNÉRAL

Stéphane Fratacci.....01 77 72 61 65
Conseiller d'Etat

CONSEILLER AUPRÈS DU SECÉTAIRE 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
Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire
101 rue de Grenelle - 75323 Paris cedex 07
Télécopie : 01 77 72 61 00 - Fax : 01 77 72 61 20
Mail : sg.cici@iminidco.gouv.fr - Adresses mail personnelles : prenom.nom@iminidco.gouv.fr



OBSERVATIONS





PREMIER MINISTRE

HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION

LE PRESIDENT

Paris, le 12 janvier 2010

Monsieur le Secrétaire Général,

Par lettre du 7 janvier dernier, vous avez bien voulu me saisir pour observations du rapport annuel du Gouvernement au Parlement sur les orientations de la politique de l'immigration, **mais aussi d'intégration**, en application de l'article L111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et des demandeurs d'asile, et je vous en remercie.

S'agissant de l'intégration, et de l'acquisition de la nationalité française, le Haut Conseil à l'intégration regrette, alors qu'il s'agit d'un rapport du Gouvernement au Parlement, que le projet qui lui est soumis, ne retient que les mesures propres à votre Ministère. Il est vrai, par ailleurs, que le Comité interministériel à l'intégration qui, au terme de son décret constitutif modifié en 2003, devait se réunir une fois par an, ne s'est pas réuni depuis 2006. Aussi le Haut Conseil souhaiterait que le rapport relatif aux politiques d'intégration conduites en 2009 intègre cette dimension interministérielle. Ce souhait est étendu aux acquisitions de la nationalité française qui devraient comptabiliser les déclarations gérées par le Ministère de la Justice, et l'application du droit du sol.

Néanmoins, j'observe que le projet de rapport réintègre, comme nous l'avions souhaité l'année dernière, les dispositifs de promotion de la diversité; et je vous en remercie également.

Je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le Secrétaire général, l'expression de toute ma considération.

Bien à vous

Patrick GAUBERT

Monsieur Stéphane FRATACCI
Secrétaire Général
Comité interministériel de contrôle de l'immigration
101 rue de Grenelle
75007 PARIS





MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE L'INTÉGRATION,
DE L'IDENTITÉ NATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE

Fontenay-sous-Bois, le 13 janvier 2010



Préfet, Directeur général
JFC/PBN/CSH

☎ : 01.58.68.13.91
Fax : 01.58.68.13.21

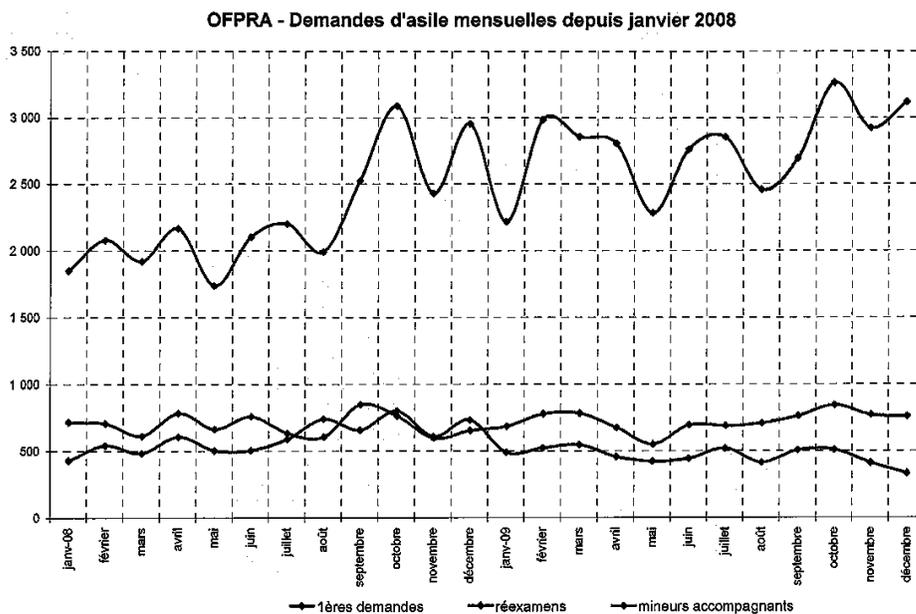
Observations de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides relatives au sixième rapport au Parlement sur les orientations de la politique de l'immigration

Réf. : Observations rédigées en application de l'article L. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

L'année 2008 a marqué un tournant dans l'évolution de la demande d'asile avec une reprise des flux après plusieurs années de baisse continue. Cette augmentation de la demande a été considérable à partir du mois de septembre avec une recrudescence des premières demandes. Cette progression s'est confirmée sur l'ensemble de l'année 2009.

1. Une poursuite de l'augmentation de la demande d'asile

La tendance amorcée dès les mois de septembre 2008 s'est poursuivie tout au long de l'année 2009 avec une augmentation de 23% des premières demandes alors que les demandes de réexamen ont baissé de 22%. La France demeure ainsi le premier pays destinataire de demandeurs d'asile en Europe devant le Royaume-Uni et l'Allemagne. Au niveau mondial, sur la base des données du premier semestre 2009, la France arrive en seconde position derrière les Etats-Unis et largement devant le Canada.



La demande d'asile outre-mer présente un caractère contrasté entre un accroissement de la demande de près de 38% dans les départements français d'Amérique, notamment en Guyane (près de 90%), et une chute de 43% de la demande à Mayotte. S'agissant de la demande d'asile à la frontière, après une hausse de 22,5% en 2008, les flux ont diminué en 2009 de 38%.

Cette nouvelle structure de la demande avec une part croissante des premières demandes (celles-ci représentent en 2009 presque autant que la totalité de la demande en 2007) entraîne pour l'Office une importante charge de travail supplémentaire compte tenu de l'audition quasi systématique des demandeurs en première instance et de dossiers de mieux en mieux constitués juridiquement. Cette caractéristique s'explique par la montée en puissance de l'accompagnement juridique en CADA.

2. Une activité toujours croissante

Après une augmentation de l'activité de 15% de l'Office en 2008, celle-ci s'est encore accrue de 11% en 2009. Il convient de noter que, sur ces deux années, ce résultat a été obtenu à moyens constants grâce à une meilleure organisation du travail en interne et à un redéploiement des effectifs. L'Office a continué à améliorer sa productivité tout en développant sa politique de qualité conformément au contrat d'objectifs et de moyens. C'est ainsi que près de 46 000 décisions ont pu être prises au cours de l'année 2009 alors que les taux de convocation et d'entretiens poursuivent leur augmentation (respectivement 94% et 76%).

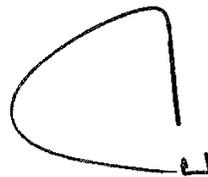
Toutefois, en dépit de l'accroissement continu depuis 2 ans de l'activité, l'augmentation des premières demandes n'a pu être absorbée qu'à hauteur de 11%. Par conséquent, plus de 3 000 premières demandes n'ont pu être traitées, et le stock atteint en fin d'année 2009 près de 14 800 dossiers. La conséquence mécanique de l'accroissement des stocks est l'allongement des délais de traitement qui passe de 100 jours en 2008 à 120 jours en 2009.

Parallèlement, les activités liées à la protection des réfugiés se sont également accrues, plus de 355 000 documents d'état-civil ayant été délivrés soit une augmentation de 20% par rapport à 2008. Le nombre total de décisions d'admissions (CNDA comprise) ayant été de 10 350 en 2009, la population placée sous la protection de l'OFPRA devrait s'approcher des 150 000 personnes au 31 décembre 2009.

L'OFPRA a enregistré plus de 47 500 demandes en 2009 toutes catégories confondues, soit un accroissement de 12% de la demande globale. Si ce taux de croissance globale ne dépasse pas celui observé en 2008 (20%), il convient de noter quelques évolutions fondamentales :

- ◆ Une modification de la structure interne de la demande d'asile avec l'augmentation exclusive des seules premières demandes qui traduit en réalité une reprise des flux entrants dans notre pays.
- ◆ Une reprise de la demande d'asile chez nos principaux partenaires européens : Royaume-Uni, Allemagne, Belgique, Autriche et Norvège.
- ◆ Des changements dans les pays de provenance des demandeurs d'asile, les plus fortes augmentations concernant des pays à risque migratoire avec vraisemblablement une réactivation des certains filières d'immigration clandestine : Chine (+92%), Kosovo (+67%), Haïti et Arménie (+50%).

En conclusion, l'on ne peut que constater que la reprise de la demande d'asile en 2009 est consécutive, pour la première fois depuis 5 ans, à de nouveaux mouvements migratoires vers notre pays et aucun élément, à ce jour, ne laisse présager un inversement de tendance.



Jean-François CORDET





Paris, le 14 janvier 2010

Le Préfet,
Directeur Général


Tél. : 01 53 69 51 42
Fax : 01 53 69 51 90

jean.godfroid@ofii.fr

Monsieur le Secrétaire général,

Par correspondance du 7 janvier 2010 vous avez souhaité porter à ma connaissance la version provisoire du 6^{ème} rapport au Parlement sur « les orientations de la politique de l'immigration ».

Je vous informe que ce rapport n'appelle pas d'observations particulières de la part de l'OFII.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Secrétaire Général, l'expression de ma considération distinguée.


Jean GODFROID

*Monsieur Stéphane FRATACCI
Secrétaire général du comité interministériel
De contrôle de l'immigration
101 rue de Grenelle
75007 PARIS*